

DENISE ANDREIA DE OLIVEIRA AVELINO

**FAMÍLIA E POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO SERVIÇO DE
PROTEÇÃO SOCIAL ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA
PERSPECTIVA DA “FAMÍLIA ACOLHEDORA”**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2014

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da
Universidade Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

A948f
2014
Avelino, Denise Andreia de Oliveira, 1964-
Família e política pública : uma análise do serviço de
proteção social às crianças e adolescentes na perspectiva da
"Família Acolhedora" / Denise Andreia de Oliveira Avelino. -
Viçosa, MG, 2014.
xvii, 161f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.
Orientador : Maria de Lourdes Mattos Barreto.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Viçosa.
Referências bibliográficas: f.149-155.

1. Assistência a menores. 2. Apoio à família no lar.
3. Política pública. 4. Família. 5. Convivência. 6. Direito das
crianças. 7. Direito dos adolescentes. I. Universidade
Federal de Viçosa. Departamento de Economia Doméstica.
Programa de Pós-graduação em Economia Doméstica.
II. Título.

CDD 22. ed. 362.74098151

DENISE ANDREIA DE OLIVEIRA AVELINO

**FAMÍLIA E POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO SERVIÇO DE
PROTEÇÃO SOCIAL ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA
PERSPECTIVA DA “FAMÍLIA ACOLHEDORA”**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 26 de junho de 2014.

Maria das Graças Floresta

Lilian Perdigão Caixeta Reis

Maria de Lourdes Mattos Barreto
(Orientadora)

Para aqueles que representam a razão da minha existência, os meus pais João (em memória) e Berenice e os meus amados irmãos Andreia – a outra parte de mim – e Fabrício, de quem me orgulho muito.

Minha eterna família!

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter-me oferecido bom ânimo e boa coragem para vencer todos os obstáculos para alcançar a realização de mais um de tantos desejos que ainda tenho para alcançar.

À minha pequena, mas imprescindível, família, pela credibilidade que possui em meu potencial, o que me torna segura diante dos grandes desafios, como a realização do Mestrado.

À minha verdadeira amiga Valdilene Araújo Barbosa, que sempre esteve ao meu lado quando precisei, sobretudo na hora mais difícil da minha vida, quando pensei não ter mais coragem para enfrentar a dor de ver o meu irmão morrendo e perdendo os membros inferiores, pelo apoio e pela dedicação a mim, ao meu irmão e a toda a minha família.

À minha orientadora Professora Dr^a Maria de Lourdes Mattos Barreto, por ter me permitido seguir os seus passos, mas, também, a andar sozinha na aventura de desbravar o desconhecido.

Ao Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa (UFV), por ter-me acolhido e me apresentado novos caminhos e novas possibilidades de aprimoramento profissional.

À Turma do Mestrado em Economia Doméstica de 2012, pela valiosa companhia nesses dois anos; em especial, à Jaqueline Lopes, por tantos favores realizados e pela cumplicidade que construímos e vivenciamos até os dias atuais.

Aproveito também para agradecer à Adriana Firmino, da Turma de 2013, por estar sempre pronta a me apoiar nos momentos de maior precisão.

À Maria Eliza Queiroz Takahashi, ex-aluna do Departamento de Economia Doméstica da UFV, responsável pela realização do desejo de ser Mestre, por me apresentar o Departamento com tanto entusiasmo, que me fez querer participar deste espaço de conhecimento tão inusitado para mim naquela época.

Às Professoras Lílian Perdigão Caixêta Reis e Maria das Graças Floresta, por aceitarem participar deste trabalho e pela valiosa contribuição nesta banca de dissertação.

À Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social do Município de Belo Horizonte e à Instituição executora de Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora, por permitirem a coleta de dados e por acreditarem no meu trabalho.

Às Famílias Acolhedoras, pela minha acolhida, com tanto carinho, em suas casas ou em seus espaços de atuação e por prontamente terem participado da pesquisa.

À Associação Casa Novella, por ter-me apresentado o trabalho social com crianças, adolescentes e famílias, desvendando o misterioso significado da minha existência – a minha missão nesta Terra: lutar todos os dias contra tudo e todos em defesa da convivência familiar e comunitária de cada criança e adolescente acolhidos nos abrigos e em Família Acolhedora.

BIOGRAFIA

DENISE ANDREIA DE OLIVEIRA AVELINO, filha de Berenice Oliveira Avelino e de João Vicente Avelino, nasceu em setembro de 1964, em Mariana, Estado de Minas Gerais.

Em 1985, ingressou no Curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Fundação Presidente Antônio Carlos, em Barbacena, MG, tendo concluído o bacharelado em dezembro de 1989.

Em 2008, iniciou a Especialização em Gestão em Responsabilidade Social Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, tendo apresentado o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “Responsabilidade social e prioridade absoluta: uma análise do Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescente do Município de Belo Horizonte, MG”, finalizando o curso em 2009.

Em agosto de 2009, iniciou o curso de Serviço Social na Universidade do Norte do Paraná, concluído em julho de 2013.

Em março de 2010, ingressou no Curso de Especialização em Políticas Sociais e Gestão do Sistema Único de Assistência Social pelas Faculdades Integradas Pitágoras (FIP/MOC), Brasil, concluindo-o em 2011.

Em março de 2012, ingressou no Programa de Pós-Graduação, em nível de Mestrado, em Economia Doméstica da Universidade Feral de Viçosa (UFV), submetendo-se à defesa da Dissertação em 26 de junho de 2014.

Desde 2010, trabalha como assessora e consultora de políticas públicas para criança e adolescente na Associação Casa Novella, sediada em Belo Horizonte, MG. Como técnica, participou no reordenamento dos Serviços de acolhimento institucional de Minas Gerais, por meio do Programa de Volta para Casa, de responsabilidade da Coordenadoria de Políticas Pró-Crianças e Adolescentes (CEPCAD). Coordenou esse Programa no primeiro semestre de 2012, o qual se estendeu para a Região do Sul e para o Triângulo Mineiro. Assessorou a elaboração do Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária de 10 municípios do Estado de Minas Gerais.

Realizou consultorias e cursos de formação para todos os operadores sociais do Sistema de Garantia de Direitos em cerca de 30 municípios do Estado de Minas Gerais e também do Paraná e Espírito Santo.

Desde 2012, é coordenadora do Fórum Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Criança e Adolescente e do Fórum de Abrigos de Belo Horizonte, MG.

Em julho de 2013, passou a ser Conselheira de Direitos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e, em janeiro 2014, iniciou sua representação como Conselheira Municipal de Assistente Social de Belo Horizonte, MG.

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE QUADRO	ix
LISTA DE TABELAS	x
LISTA DE FIGURA	xi
LISTA DE SIGLAS	xii
RESUMO	xiv
ABSTRACT	xvi
1. INTRODUÇÃO	1
2. MARCO TEÓRICO.....	9
2.1. Antes e o depois – Do abandono à institucionalização de crianças e adolescentes no mundo e no Brasil.....	9
2.1.1. Novas perspectivas de atendimento à criança e ao adolescente com direitos violados	17
2.1.2. Lei nº 12.010/2009, a revisão legal que operacionaliza o Estatuto da Criança e do Adolescente	21
2.1.3. Contextualização da institucionalização no Brasil e em Minas Gerais	24
2.2. Acolhimento Familiar	28
2.2.1. Famílias acolhedoras pelo Brasil – O contexto de uma política.....	33
2.2.2. Acolhimento familiar – Caracterização de um Serviço	46

	Página
2.3. Participação popular: a quem serve?.....	50
2.3.1. Participação popular e solidariedade: dois lados da mesma moeda.	55
2.3.2. Participação popular na execução de política pública.....	58
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	62
3.1. Sujeito e situação experimental.....	65
3.2. Construção dos instrumentos de coleta de dados.....	68
3.3. Procedimento para coleta de dados.....	69
3.4. Método de análise de dados.....	70
3.5. Considerações éticas da pesquisa.....	74
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	76
4.1. Estrutura e funcionamento do Serviço.....	76
4.2. Descrição contextual da Família Acolhedora.....	82
4.3. Conclusão da Análise da Caracterização do Perfil das Famílias Acolhedoras.....	96
4.4. Representações da Família Acolhedora sobre o Serviço Acolhimento Familiar.....	97
4.5. Representação do <i>ser</i> executora de Serviço público.....	119
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
6. REFERÊNCIAS.....	149
APÊNDICES.....	156
APÊNDICE A.....	157
APÊNDICE B.....	159
APÊNDICE C.....	161

LISTA DE QUADRO

	Página
1. Caracterização das Famílias Acolhedoras em atividade do Município de Belo Horizonte, MG, 2013.....	67
2. Análise de conteúdo sobre o tema percepção da Família Acolhedora sobre o Serviço de Acolhimento Familiar	73

LISTA DE TABELAS

	Página
1. Capacidade total e ocupação atual nos Serviços de acolhimento institucional por Estado e região, 2013.....	44
2. Capacidade total e ocupação do Serviço de Acolhimento Familiar por região, 2013.....	45
3. Caracterização do número de famílias acolhedoras habilitadas, de crianças acolhidas, de reintegração familiar, ou de colocação em família extensa ou adoção e de egresso do Serviço	79
4. Perfil socioeconômico do Responsável Legal das famílias acolhedoras de Belo Horizonte, MG, 2013.....	80
5. Caracterização do perfil de crianças acolhidas no Serviço Família Acolhedora.....	81

LISTA DE FIGURA

	Página
1. Público atendido.....	26

LISTA DE SIGLAS

AFCARS	Departamento de Saúde e Serviços Humanos, Administração para Crianças e Famílias
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada em Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FJP	Fundação João Pinheiro
FEBEM	Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOBRH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social
ONU	Organização das Nações Unidas

PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC	Planos Nacional e Estadual de Promoção e Proteção do Direito à Convivência Familiar e Comunitária
PIB	Produto Interno Bruto
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especializada
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SUAS	Sistema Único da Assistência Social

RESUMO

AVELINO, Denise Andreia de Oliveira, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2014. **Família e política pública: uma análise do serviço de proteção social às crianças e adolescentes na perspectiva da “família acolhedora.** Orientadora: Maria de Lourdes Mattos Barreto. Coorientadora: Maria Carmen Aires Gomes.

Em 2005, o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA) realizou o levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes, sendo encontradas 589 instituições de abrigamento com 19.583 abrigados. Destes, cerca da metade estava na Região Sudeste (49,1%), seguida pela Região Sul (20,7%) e pela Região Nordeste (19,0%). A partir de então, o Estado e a sociedade civil vêm empreendendo esforços para proporem políticas de fortalecimento de vínculos familiares. Estudiosos investigam a implementação desse Serviço nos municípios brasileiros, com o objetivo de conhecer suas experiências, suas disparidades e seus desafios como medida protetiva. Em 2007, por meio do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, foi retomada a discussão sobre os problemas inerentes ao cuidado de crianças afastadas do convívio parental, suscitando o estabelecimento do Serviço Socioassistencial, denominado Família Acolhedora. Este Serviço objetiva a promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente na perspectiva do direito à convivência familiar e comunitária. Entretanto, são tímidos os números de famílias acolhedoras em Serviço efetivo em todo o Brasil. Desde o surgimento do

Serviço em 2008, no Município de Belo Horizonte, MG, o atendimento não passou de oito famílias. Dessa forma, esta pesquisa consistiu na análise das percepções sobre o Serviço de Acolhimento Familiar na perspectiva da Família Acolhedora e de origem, a fim de inferir sobre as significações desse Serviço como política de proteção social às crianças e adolescentes. Esta pesquisa é de natureza qualitativa e foi realizada por meio do estudo de caso de cunhos exploratório e descritivo. Para análise das percepções das seis famílias acolhedoras, foram aplicadas entrevistas, categorizadas de acordo com a proposta de Deval (2002) em sete subitens. Para o tratamento dos dados, fez-se a análise de conteúdo, com a finalidade de produzir inferências sobre dados verbais obtidos durante as entrevistas e das concepções que permeiam essa política contida nos documentos. Dessa forma, perceberam-se, na análise dos documentos e das entrevistas, o apelo emotivo para adesão das famílias acolhedoras ao Serviço; o pouco cuidado na elaboração dos critérios de habilitação das famílias, levando em conta apenas o acolhimento; a inexistência de um programa de formação das famílias acolhedoras, permanente e direcionado às demandas advindas do acolhimento e à consolidação de uma matriz conceitual sobre esse Serviço; e a falta de metodologia para o atendimento aos acolhidos e às famílias envolvidas. Resultou-se, por fim, não o sentido de parceria e a cooperação entre as famílias e o poder público, mas, sim, o sentido de mera prestação de Serviço ou de um favor prestado àquela criança/adolescente.

ABSTRACT

AVELINO, Denise Andreia de Oliveira, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, June of 2014. **Family and public policy: An analysis of the Social Protection of Children and Adolescents in the perspective of “Foster Family”, Viçosa, MG, Brazil.** Adviser: Maria de Lourdes Mattos Barreto. Co-Adviser: Maria Carmen Aires Gomes.

In 2005, “Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas” (Institute of Economic Applied Research) conducted a survey on the number of refuges for Children and Adolescents, and found a number of 589 refuges with 19,583 tenants and about half from the Southeastern region (49.1%), followed by the Southern region (20.7%) and by the Northeastern region (19.0%). Since then, the State and the civil society have been making an effort to implement policies to strengthen family ties. Scholars have investigated the implementation of this service in Brazilian municipalities, aiming to know their experiences, differences and challenges as a protective measurement. In 2007, by means of “Plano Nacional de Convivência familiar e Comunitária” (National Plan for Family and Community Acquaintanceship) the discussion on problems inherent in the care of children separated from their parents is restarted, thus, requiring the establishment of a service of social assistance called Foster Family. This has the purpose of promoting and protecting children’s and adolescents’ rights in the perspective of the right to Family and community life. However, the number of foster families in Brazil is still small. In the municipality of Belo

Horizonte, there have been 8 foster families since the service started in 2008. Thus, this research consists on the analysis of perceptions on the service of foster families in the perspective of the foster Family, in order to attribute meanings to the service of foster families, as a policy of social protection to children and adolescents. It is a qualitative research carried out by means of an exploratory and descriptive case study. In order to analyze the perceptions of foster families (06), we carried out interviews, which were categorized according to the recommendations of Deval (2002) in seven subitems. Regarding data, a content analysis will be performed, with the purpose of infer on verbal data obtained during interviews and on concepts that underlie this policy contained in document, thus examination of documents and interviews, an emotional appeal was used for the adhesion of foster families to the service; the little given to establish criteria to enable the families, only considering the refuge; the inexistence of a permanent program to form foster families, focused on the demands from the refuge and the consolidation of a conceptual framework on this service; and the lack of methodology for the assistance of children and adolescents and the families involved. Thus, it results not in partnership and cooperation between families and the public authorities, but in mere service provision or a favor to that child/adolescent.

1. INTRODUÇÃO

Somente na acolhida, o homem reencontra o caminho para viver. Há famílias que perderam a consistência a ponto de criarem homens privados de senso de pertencimento.

Palavras de Novella em texto traduzido do italiano sobre sua história (MIMEO, 2000).

O mundo contemporâneo é o espaço de transformações de caráter político, econômico, cultural e social, o que suscita formas inovadoras de inter-relação entre as instituições públicas e a sociedade civil. Desse relacionamento nascem interesses comuns que precisam se convergir, mas, para tanto, são imprescindíveis novas práticas e novos modelos de organização, principalmente no que concerne à participação de atores nos dois âmbitos.

A motivação para realização deste estudo surgiu das mudanças observadas nos vários espaços de atuação da política de atendimento à criança e ao adolescente em medida protetiva e dos desafios enfrentados pelos gestores sociais na implementação dessas políticas. Essas observações surgiram da experiência profissional realizada na Associação Casa Novella, onde atuamos como assessora e consultora de políticas sociais voltadas à criança e ao adolescente e às suas famílias.

A Associação Casa Novella apresenta-se no cenário político, desde sua fundação no ano 2000, como referência no trabalho desenvolvido com as crianças acolhidas e, principalmente, nas abordagens de acompanhamento familiar empreendidas nas famílias de origem e, ou, extensa. E tem como missão: contribuir

para a defesa dos direitos da criança, sobretudo o direito à convivência familiar. Definiu também, ao longo dos anos de atuação, como principal objetivo institucional reintegrar as crianças vítimas de violência doméstica e em medida de proteção de acolhimento em instituição social às suas famílias de origem.

Nos 14 anos de funcionamento, a Associação desenvolveu metodologia específica de acompanhamento às famílias em situação de risco social e criou mecanismo de disseminação dessa experiência para que ela pudesse se estender às outras instituições que prestam serviços similares e contribuísse para a divulgação e implementação efetiva do Estatuto da Criança e do Adolescente e também da garantia da efetivação de ações do Plano Nacional e Estadual de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária.

O Departamento de Assessoria e Consultoria da Associação Casa Novella, por meio de participação direta em espaços deliberativos e consultivos, como conselhos de direito, fóruns e movimentos sociais, estabelece envolvimento de seus profissionais com os gestores e operadores dessa política, possibilitando, assim, acompanhar intimamente a implementação de todos os serviços voltados à criança e ao adolescente de Belo Horizonte, do Estado de Minas Gerais e da União. Dessa forma, também pode acompanhar o esforço empreendido pela Prefeitura de Belo Horizonte e pela sociedade cível organizada para implementar e executar o Serviço de Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras. Além de propiciar o acompanhamento da implantação desse Serviço em quatro municípios mineiros: Betim, Ouro Branco, Mariana e Vespasiano e de participar em reuniões com gestores e técnicos para elaboração de metodologia de trabalho com famílias no âmbito do Serviço e de seminários, alguns inclusive com testemunhos de famílias acolhedoras.

Essa vivência facultou vislumbrar o grau de dificuldade dos municípios em buscar e engajar as famílias para a execução do acolhimento familiar de crianças e adolescentes em medida protetiva, o que provocou perscrutar algumas hipóteses de análise sobre a implementação dessa política. Assim, uma pergunta passa a ganhar vulto e a reincidir nas observações sobre esse Serviço, ou seja: se este integra a política pública brasileira, em que estão implicados gestores, operadores sociais e a Família Acolhedora como coparticipantes na execução dessa política, como a família executora do Serviço de Acolhimento Familiar se percebe no contexto desse Serviço?

Destarte, buscou-se entender a expectativa de reunir Estado e família na execução de política pública, aliando interesses que transitam entre a divergência e a convergência. Entretanto, tem-se a família contemporânea com seus vários arranjos e modelo de gestão; alhures, tem-se o Estado engessado pelos interesses públicos e, ao mesmo tempo, vinculado à Lei. Esta investigação contempla tema recente no cenário das políticas públicas, que trata do Serviço de Acolhimento Familiar para crianças e adolescentes, denominado Família Acolhedora¹.

A partir do final do século XX, políticas foram empreendidas para responder, em parte, aos anseios da sociedade relacionados à diminuição da desigualdade econômica e social entre ricos e pobres. A Constituição da República de 1988 trouxe novas diretrizes para a seguridade social que reestruturaram a política social do país. Uma delas é a *Universalização* do acesso aos Serviços ligados às políticas setoriais de saúde, educação, transporte, habitação, assistência social etc., essa universalização levou à ampliação de Serviços não contributivos e ao aumento do alcance da população às políticas sociais.

Após três décadas da promulgação da constituição, os indicadores sociais apresentados em pesquisas nacionais e internacionais, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado pelos órgãos nacionais Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP); e no âmbito internacional, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Indicaram a diminuição do número de brasileiros em extrema pobreza, mas não o fim da miserabilidade, ainda em razão da desigualdade social existente no território nacional, ressaltando ainda o elevado índice de pobreza nas grandes metrópoles.

Para Yasbek (2004), com o advento da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993), mudanças estruturais e conceituais foram empreendidas em um novo universo de estratégias e práticas e uma nova relação entre as instituições e os governos, ressignificando a legitimidade das demandas dos usuários e a ampliação de seu protagonismo. Esse autor destacou a mudança paradigmática do Estado, quando ele começa a tomar para si o que antes eram ações

¹ Família Acolhedora: nomenclatura dada à família que participa do Serviço de Acolhimento Familiar, recebendo crianças e, ou, adolescentes sob sua guarda, de forma temporária, até a reintegração da criança/adolescente à sua própria família ou ao seu encaminhamento para a família substituta em adoção ou guarda.

assistencialistas e de benemerência, direcionando-as para práticas de solidariedade social a serem desenvolvidas por toda a sociedade civil.

No decorrer dos anos que sucedem a Constituição de 1988 surgem várias normativas complementares que passaram a lhe dar concretude. Destaca-se a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e traz em seu bojo a complementação do artigo 227 da Constituição Federal de 1988, artigo esse que define o proclamado princípio da *prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente*, quando afirma ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar como **prioridade absoluta** a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, ressaltando, além do direito à vida, ao acesso à educação, à saúde, ao lazer, à cultura e ao direito a conviver em família e em comunidade.

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina hierarquicamente a proteção de todas as crianças e adolescentes brasileiros, primeiro pela família, mas não determina qual, se a de origem (genitores), extensa (avós, tios, primos etc.) ou substituta (adoção ou guarda). Em segundo lugar, discorre sobre a obrigatoriedade da sociedade em reconhecê-los como responsabilidade de todos e, por fim, determina a intervenção do Estado, quando nem a família nem a sociedade possibilitaram a proteção ou a garantia da cessação dos direitos violados.

Duas décadas se passaram desde a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social e do Estatuto da Criança e do Adolescente, e muitas mudanças ocorreram no Estado brasileiro. Destacam-se as mudanças ocorridas no âmbito da gestão social, pois esta desburocratizou, descentralizou e se tornou participativa, no entanto ainda não auferiu êxito no propósito de diminuir o excessivo contingente de meninos e meninas acolhidas institucionalmente, como demonstram os dados do Levantamento Nacional de Abrigos da Rede de Serviços de Ação Continuada, realizado em parceria com a Fiocruz (2010), que aponta aproximadamente 54.000 crianças e adolescentes em acolhimento institucional no Brasil.

Atualmente, a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente retirado do convívio familiar define duas modalidades de acolhimento: o institucional, que acontece no âmbito de uma instituição de acolhida, também conhecido como abrigo institucional; e o familiar, que acontece em uma família distinta do acolhido, chamada de Família Acolhedora. Ressalta-se que essa família representa para o Estado provedor dessa política, em detrimento do acolhimento institucional, a melhor

modalidade de acolhimento. Tal assertiva está justificada no bojo do PNCFC/2008, que expõe, por meio dos estudos de Erikson (1976), Bowlby (1988), Dolto (1991), Mussen (1997), Spitz (2000), Baleeiros (2002) e Winnicott (2005ab), sobre a necessidade do cuidado individualizado, do apego e da vinculação afetiva para o desenvolvimento saudável do ser humano nos primeiros 18 anos de vida. Segundo esses autores, essas necessidades são supridas apenas no âmbito familiar, pois a Instituição de Acolhimento, em razão da rotatividade de profissionais, do ambiente extremamente coletivo, não garante aos acolhidos o necessário, levando-os ao atraso em seu desenvolvimento motor, cognitivo e emocional.

Diante do exposto, esta pesquisa dedicou-se à análise da representação da Família Acolhedora sobre a execução de uma política pública tipificada como Serviço Socioassistencial do Sistema Único da Assistência Social, tendo em vista a parceria estabelecida. Em síntese, a questão que norteou esta pesquisa pode, assim, ser formulada: O Serviço de Acolhimento Familiar faz parte da política pública brasileira, em que estão implicados: A Prefeitura Municipal como órgão gestor da política de atendimento à criança e ao adolescente em acolhimento familiar e a família acolhedora como coparticipante na execução dessa política. Sob essa perspectiva, indaga-se: Como a família executora do serviço família acolhedora se percebe no contexto do Serviço de Acolhimento Familiar para criança e adolescente?

Nesta análise, consideraram-se em primeiro lugar a *família* nos vários arranjos vivenciados por ela na família contemporânea, as adaptações ocorridas no ciclo de vida familiar, o desafio de assumir a parceria com o Estado na proteção integral da criança e do adolescente e a necessidade de incorporar à dinâmica familiar a *expertise* estatal na execução de uma política pública. Assim, empreendeu-se como objetivo de estudo a análise das representações sobre o Serviço de Acolhimento Familiar na perspectiva da Família Acolhedora, a fim de inferir as significações do Serviço Família Acolhedora como política pública de proteção social às crianças e adolescentes. E como objetivos específicos:

1. Caracterizar o Serviço de Acolhimento Familiar a partir da análise documental, destacando-se os objetivos e princípios que o regem.

2. Identificar o papel das famílias acolhedoras no contexto do Serviço de Acolhimento Familiar.

3. Analisar as representações dos operadores sociais envolvidos na execução do Serviço de Acolhimento Familiar (Famílias Acolhedoras), a fim de examinar a dinâmica do Serviço e da prática que empreendem no cotidiano do acolhimento.

4. Confrontar as representações da Família Acolhedora com as diretrizes estabelecidas no Serviço de Acolhimento Familiar.

Dessa forma, sem limitar-se aos apriorismos, apresentou-se como hipótese sobre o acolhimento familiar o fato de que a Família Acolhedora não se reconhece copartícipe da política de atendimento à criança e ao adolescente, pois para ela o acolhimento familiar representa apenas a possibilidade de acolher para proteger a criança ou o adolescente. Esta hipótese surgiu da observação da pesquisadora em seu ambiente de trabalho, posto que, como advogada social de uma organização não governamental que atende crianças em acolhimento institucional e também assessora e dá consultoria sobre políticas públicas voltadas para a criança e para o adolescente. Ela tem a possibilidade de participar diretamente da implantação e implementação do Serviço de Acolhimento Familiar de quatro municípios e de estar em contato com vários operadores sociais diretamente ligados à promoção, proteção e defesa da criança e do adolescente do Estado de Minas Gerais e de Belo Horizonte.

Este estudo foi dividido em três capítulos: o primeiro capítulo compôs-se do Marco Teórico, apresentando o contexto histórico e social da institucionalização de crianças e adolescentes no mundo e no Brasil, enfatizando não somente o fato em si, mas, para além, o contexto organizacional político voltado para a categoria infância. Apresenta também o percurso realizado para a consolidação da política de atendimento, desde as mais remotas iniciativas atuais, quando destaca a promulgação da Lei nº 1.2010/2009, como a base sustentável de toda a ação direcionada à criança e ao adolescente, sob a perspectiva de vários estudiosos, entre eles as contribuições de Ariés (1981), Marcílio (1998), Heywood (2004) e Rizzini (2007).

A respeito do Acolhimento familiar no contexto de um Serviço socioassistencial, apresentaram-se, inicialmente, as conceituações que cercam a idealização do Serviço, perpassando pela análise do conceito de família, enfatizando a visão da política sobre essa categoria. Como referências conceituais, foram citados Bruschini (1981), Szymanski (2002), Vitale (2002), Pereira (2006) e Donati (2008). Em seguida, persegue na atualidade o cenário nacional de implementação e efetivação do Serviço de Acolhimento Familiar no Brasil, bebendo na fonte de Cabral (2004), Valente (2006) e Muniz (2006), além de outros estudiosos da política

de assistência social, propondo um comparativo entre as regiões brasileiras do número de famílias acolhedoras e do número de crianças e adolescentes acolhidos na modalidade. Por fim, demonstrou-se a caracterização desse cenário, desnudando a metodologia existente para a instituição do Serviço nos municípios.

Enfim, discutiram-se alguns aspectos da participação popular nos meandros da administração pública, concluindo este capítulo com o contributo de estudiosos de saber político, como Habermas (1987), Canotilho (1998), Cohen (2000), Cruz (2004), Bonavides (2006), Sarmiento (2006) e Bucci (2006). Esse é um tema robusto e complexo, pois perpassa toda a cronologia histórica de luta pela consolidação do regime democrático no mundo e no Brasil. E tem como escopo demonstrar ser a participação popular mais que um direito, um dever do cidadão, destacando-a como agente impulsionador dessa ação. Não há agência política, mas o sentido solidário como valor ético, imbricado no princípio de reciprocidade, presente nas coletividades. Encerra-se esta discussão com a defesa contundente de Cohen (2000) e Habermas (2002), autores da democracia participativa, em que o cidadão não só escolhe seus representantes, mas, também, delibera e executa a política pública.

O capítulo segundo tratou dos procedimentos metodológicos, apresentando o percurso investigativo adotado para a realização da pesquisa, contemplando os métodos utilizados para a construção e análise de dados, o campo empírico, a escolha e o contato com o sujeito de pesquisa, a forma de operacionalização da pesquisa e, enfim, a reflexão sobre a técnica de análise de dados empregada.

O capítulo terceiro constitui-se pelo conjunto de resultados e discussão dos dados. Os resultados foram apresentados e discutidos por meio dos itens organizadores da entrevista proposta por Deval (2002). A saber: Descrição Inicial, Autocaracterização, Aspectos, Extensão, Mudança, Justificativas e Soluções. Por fim, apresentam-se as considerações finais como fruto não só da análise das entrevistas aliada à análise do material bibliográfico estudado, mas, também, da experiência da pesquisadora que vivencia o tema em seu cotidiano profissional.

Esta pesquisa apresentou caráter inovador, pois vislumbrou a análise de uma política pública recém-implantada no Estado brasileiro² voltada para o atendimento à criança e ao adolescente em medida protetiva. A modalidade Acolhimento familiar é

² O Serviço de Acolhimento Familiar foi instituído enquanto Serviço socioassistencial e, portanto, integrante de uma política pública a partir da Resolução CNAS nº 109/2009, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

um Serviço executado pela Secretaria Adjunta de Assistência Social em parceria estabelecida com a Pastoral do Menor/Vicariato Episcopal para a Ação Social e Política de Belo Horizonte e com a unidade familiar, cadastrada e treinada para esse fim, que passa, dessa forma, a executar política pública.

Apresentou também relevância para o meio acadêmico, pois propiciou o estreitamente entre os conceitos já referendados nas disciplinas estudadas no Curso de Economia Doméstica e dos conceitos que permeiam a Política Pública Brasileira. E também, de fundamental relevância, apresentou-se a análise qualitativa de um modelo de Serviço voltado para as de crianças e adolescentes no âmbito da Política de Assistência Social e de seu mecanismo de gestão padronizado para todo o Brasil – o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora, pois desde 2005, data de sua implementação no Brasil, tem-se se buscado refletir sobre esse modelo e sua capacidade de êxito, na resposta às demandas dos usuários dessa política.

2. MARCO TEÓRICO

Este capítulo objetivou apresentar o referencial teórico para ancorar esta pesquisa e foi subdividido em três itens: o primeiro, intitulado “O antes e o depois – Do abandono à institucionalização de crianças e adolescentes no mundo e no Brasil”; o segundo, intitulado “O acolhimento familiar”; e, enfim, o terceiro, intitulado “Participação popular: a quem serve?”.

2.1. Antes e o depois – Do abandono à institucionalização de crianças e adolescentes no mundo e no Brasil

O abandono de crianças por seus familiares ou responsáveis se perpetua na cronologia da história da Humanidade. Na história antiga, cita-se a normatização hebraica que permitia a venda dos filhos e representava um modo de abandono legitimado à época. A comprovação desta assertiva para Marcílio (1998) se baseia na descrição do *Tamuld* – o Livro Sagrado dos Judeus, que atribui ao pai o poder de vender seus filhos em caso de miséria ou necessidade, com a ressalva de que, se a sua situação melhorasse e ele quisesse reaver a criança, a Lei assim permitia, desde que indenizasse a quem houvesse criado a criança.

Assim como os hebreus, no berço da civilização também havia a prática do abandono de crianças. Na Antiga Grécia, o poder familiar sobre os filhos era absoluto, o que lhes concedia o direito de matar, vender ou abandonar da forma como lhes convinham. Grimald (1996) relatou a presença, em Esparta, de lugar

próprio para a prática do abandono infantil, um precipício, onde as crianças eram lançadas pelas próprias mães.

Em Roma, por meio do *pátrio poder*, o pai decidia sobre a vida ou a morte dos filhos. Ariés (1981) esclareceu que, ao nascer, a criança cabia ao pai aceitá-la ou não. Caso a recusasse, ela era deixada em frente de uma casa ou em um monturo público, e o que lhe esperava era a morte ou a forma mais vil de viver, a escravidão, a servidão ou a prostituição. É o que demonstrou Junior (1996, p. 112), quando asseverou que: *o pater tem sobre os filhos poder tão grande como o que tem sobre os escravos, podendo rejeitar os recém-nascidos e abandoná-los (...)*.

Ariés (1981) concorda com a prática do abandono, legitimada pelas Normas da Roma Antiga. Tanto as classes ricas quanto as pobres, movidas por justificativas variadas, como deficiência, pobreza, disposição testamentária, praticavam o abandono ou o infanticídio de crianças sob a égide do Estado.

Na Idade Média, as crianças eram vendidas, doadas às famílias ricas ou simplesmente entregues à Igreja. Isso acontecia não apenas com as crianças de origem humilde, mas, também, com as nobres. Segundo Heywood (2004), surgem no século XV, em Florença, os primeiros indicadores de abandono infantil, quando cerca de um décimo a um vigésimo das crianças batizadas em Florença havia sido deixadas aos cuidados do *Ospedale Degli Innocenti*, uma instituição de caridade voltada para a assistência de crianças abandonadas.

Quando se observa o nível de abandono no período moderno, verifica-se o recrudescimento dessa prática. Heywood (2004) relatou que no século XIX, em Paris, cerca de um quinto de todos os bebês foi abandonado. Há registros em São Petersburgo, entre as décadas de 1830 e 1840, do abandono entre um terço e a metade dessas crianças; e, em Milão, até a década de 1860 cerca de 30% a 40% das crianças eram deixadas por seus pais. Esse autor salientou que, no geral, essas crianças eram abandonadas entre o nascimento e os três meses de idade e não apenas por famílias pobres, mas, também, pelas nobres.

Marcílio (1998) asseverou que, a partir de documentos demográficos reconstruídos na Europa na Idade Moderna, historiadores constataram que, em certas cidades europeias, uma criança era abandonada para cada duas que nasciam. Diante dessa realidade, buscava-se compreender o que levava a família ou o responsável pela criança a abandoná-la.

Para o historiador Heywood (2004), na Era Moderna, a intenção dos pais, comumente, não era levar o filho à morte, mas derivava-se de situações factíveis do abandono infantil: a) Dizia-se da intenção de ofertá-lo a quem pudesse melhor criá-lo. Isso era demonstrado na atitude de deixá-lo em lugar onde pudesse ser logo encontrado. Ressalta que as soleiras das igrejas eram os lugares mais utilizados para a prática do abandono de crianças na Idade Moderna; b) Tratava-se da situação de pobreza extrema de parte da população que a incapacitava a criar os filhos, e uma prova disso estava nas condições precárias em que as crianças eram deixadas nas casas dos enjeitados; c) e, por fim, aquele autor destacou a pretensão dos pais de reaver seus filhos, a partir do soerguimento familiar, econômico e social, isso porque os bebês eram deixados com pequenas identificações, como medalhas, bilhetes etc.

Em razão do alto índice de abandono de crianças, foram surgindo espaços de abrigo destinados a elas, como hospitais e instituições, que inclusive contemplavam o ato do abandono o requinte da discrição. Assim, foram instituídas as já conhecidas, desde a Idade Média, rodas dos expostos ou berços giratórios, que possibilitavam o anonimato.

Russel-Wood (1981) relatou uma lenda que pode ter sido a propiciadora da primeira roda do exposto no mundo. Conta-se que, por volta do século XIII, pescadores pescavam no rio Tibre, na Itália, quando notaram a rede mais pesada e, com esforço, içaram-na e, estarecidos, viram que junto ao pescado havia dezenas de bebês afogados, lançados ao rio provavelmente pelos próprios pais. Diante dessa situação, o Papa Inocêncio III designou o Frei Guy de Montpellier para criar uma estratégia de proteção para os recém-nascidos rejeitados e evitar que eles fossem lançados ao rio. Dessa forma, de acordo com aquele autor, em 1203, o Frei solicitou que abrissem um buraco na parede do Hospital de Santo Espírito, em Roma, para encaixar ali uma espécie de caixa cilíndrica, onde pudessem depositar a criança, preservando a identidade do responsável pelo abandono. A essa engrenagem deu-se o nome de *Ruota*, e a partir da criação desse sistema toda a Europa o adotou, surgindo instituições similares em Einbeck (1200), Florença (1316), Nuremberg (1331), Paris (1362), Valladolid (1376) e Viena (1380).

As famílias, ou mães e pais, separadamente, ao entregarem o nascituro a essas instituições acreditavam estar fazendo o melhor para seus filhos; no entanto, como destacou Heywood (2004), a probabilidade de as crianças recém-nascidas sobreviverem ao abandono e à institucionalização era medíocre. Isso em razão da

falta de investimento público dirigido às instituições que, com poucos recursos, não remuneravam adequadamente as amas de leite, responsáveis pelo cuidado e alimentação dos bebês institucionalizados; além de não terem em seu estafe número suficiente de amas de leite, acarretando no aumento excessivo do número de crianças para alimentar, o que chegou ao absurdo de quatro crianças por ama de leite. O resultado não poderia ser outro como o alto índice de mortalidade infantil por toda a Europa e Rússia, situação que perdurou do final do século XVIII a meados do século XIX.

Rizzini (2004) salientou que, por muito tempo, o Estado e a sociedade entenderam que o mais importante era “guardar” a criança e o adolescente em instituições, que se preocupavam em oferecer abrigo aos desvalidos e marginalizados. Nos séculos XVIII e XIX, o pensamento era:

O regime de funcionamento das instituições seguia o modelo de claustro e da vida religiosa. As práticas religiosas e o restrito contato com o mundo exterior eram características fundamentais dos colégios para meninos órfãos e dos recolhimentos femininos, sendo que, no segundo caso, a clausura era imposta com mais rigor (RIZZINI, 2004, p. 24).

Marcílio (2006) esclareceu que a *roda de expostos* foi praticamente a única assistência à criança abandonada durante um longo período histórico, da Colônia até a República, extinta apenas em 1950. Ainda de acordo com esse autor, os registros históricos demonstram que no ano 1726, em Salvador, surgiu a primeira *roda* estabelecida no Brasil; logo após surgiram, em 1738, no Rio de Janeiro e, em 1789, no Recife. Esse era um sistema de origem missionária, essencialmente urbano e pontual, que apresentava altíssimos níveis de mortalidade.

O Sistema de Rodas funcionava nas Santas Casas de Misericórdia que não possuíam capacidade física para acolher todas as crianças. Para solucionar o excesso de demanda e a pouca oferta de vagas para o acolhimento, como aconteceu na Europa, os administradores das Santas Casas organizaram um sistema em que as crianças, após abandonadas na Roda, eram batizadas e colocadas em casas das *Amas de leite* até os 3 anos. Findo esse período, estimulava-se sua permanência com a *ama* ou as entregavam nas casas das *Famílias criadeiras*, que as recebiam como aprendizes, sendo essas famílias contratadas pela administração da Roda. Entretanto, esse sistema não foi exitoso, o que levou muitos meninos e meninas à marginalização e à criminalidade, conforme mostrou Venâncio (1999):

Para uma criança que havia sobrevivido às extraordinárias taxas de mortalidade infantil, a saída do domicílio da criadeira certamente era vivida como uma morte social e afetiva, pois significava a destruição da única referência familiar que ela possuía. Muitos se rebelavam com a ruptura imposta pelas leis do trabalho, permanecendo pouquíssimo tempo sob o mesmo locatário ou recusando-se a aprender os ofícios a ele destinados. Uma vez rejeitada pela mãe de leite, a criança tomava consciência de sua condição de abandonada, tornando-se instável e rebelde, indo morar nas ruas e dando origem a mais uma geração de casais miseráveis que abandonavam os próprios filhos (VENÂNCIO, 1999, p. 143).

Na República, o atendimento à criança surge como uma espécie de caridade oficial, predominando nesse período a prática repressiva, em que a orfandade e a pobreza justificavam a detenção da criança ou do adolescente, denominado na época por *menor*. Ocorre a separação do Estado com a Igreja, obrigando os poderes públicos a ações práticas e a preocupação com a infância. Nesse período prevaleceu a doutrina da situação irregular capaz de legitimar a intervenção estatal absoluta sobre as crianças e os adolescentes pobres, rotulando-os como menores, sujeitos ao abandono e considerados potencialmente delinquentes.

A república trouxe novas perspectivas para a infância, no entanto demonstra que o entendimento de que a segregação da infância desvalida ainda era a alternativa utilizada, salientou Favero (1995):

É bem verdade que, na orientação então prevalecente, a questão para a criança se coloque como problema do menor, com dois encaminhamentos o abrigo e a disciplina, a assistência e a repressão, há emergência de novas obrigações do Estado em cuidar da infância pobre com educação, formação profissional, encaminhamento e pessoal competente. Ao lado das estratégias de encaminhamento para o trabalho, clientelismo, patrimonialismo, começa a emergir a estratégia dos direitos da criança (no caso o menor) já que o Estado passa a ter obrigações de proteção (FAVERO, 1995, p. 63).

No Brasil, a história do abandono e da institucionalização de crianças e adolescentes se confunde com a história da exclusão e desigualdade social, pois quase a totalidade das crianças e adolescentes institucionalizados era proveniente das classes pauperizadas. Em 1875, foi criado o Asilo de Meninos Desvalidos, afirmando Rizzini (2006) que o atendimento no Asilo seguia o sistema de internação, continuando com o enclausuramento de crianças, efetivado no sistema de rodas.

O movimento higienista³ surge em 1920, alterando o caráter de repressão para o olhar da saúde pública. Ancorados no argumento de proteção à infância, os higienistas normatizam condutas e delimitam fronteiras entre o normal e o patológico. Para os higienistas, a família passa a ter papel fulcral na educação dos filhos; dessa forma, deveria ser considerado o *cadinho santo*, em que a mulher seria a *rainha do lar* e o filho, o *reizinho da casa*, e se este apresentasse algum desvio de conduta, sua família era culpabilizada, podendo sofrer intervenção estatal. Diante dessa assertiva, Rizzini (1997) asseverou:

O interesse pela infância, nitidamente mais aguçado e de natureza diversa daquela observada nos séculos anteriores, deve ser entendido como reflexo dos contornos das novas ideias. “A criança deixa de ocupar uma posição secundária e mesmo desimportante na família e na sociedade e passa a ser percebida como valioso patrimônio de uma nação; ‘dúctil e moldável’ – que tanto pode ser transformado um homem de bem (elemento útil para o progresso da nação) ou num ‘degenerado’ (um vicioso inútil a pesar nos cofres públicos) (RIZZINI, 1997, p. 25).

Em 1927, instituiu-se o primeiro Código de Menores, quando surge a prática ligada ao ideário de periculosidade, ou seja, era preciso tirar das ruas as crianças maltrapilhas. Esse código sedimentou, em termos legais, a ideia de correção a que devem ser submetidos menores qualificados como abandonados e delinquentes. Estabeleceu atendimento diferenciado para os jovens delinquentes e os menores carentes, sendo aos primeiros reservados internatos em reformatórios e casas de correção, enquanto aos segundos eram destinados os patronatos agrícolas e as escolas de arte e ofício urbanos. Cunhou-se o termo *criança* para aqueles com idade de 0 a 10 anos e, enfim, exerceu controle sobre as famílias. As crianças e os adolescentes que não se enquadravam no modelo familiar concebido pelas elites e pelos jurídicos, ou seja, atuava especialmente sobre aqueles que estivessem sem orientações oferecidas por uma família organizada dentro da ideologia da família nuclear burguesa.

O Código de Menores passou por revisão em 1979, sendo introduzido o conceito de menor em situação irregular, conferindo a justiça dos menores grandes poderes, quanto ao tratamento da população infanto-juvenil. Os termos *abandonado* e *delinquente* foram substituídos pelo termo *menor* em condição de situação

³ O movimento higienista surge no Brasil no início do século XX, liderado pelos profissionais da saúde, em especial os médicos, e trazia o ideal de saúde coletiva para uma verdadeira nação. As propostas deste movimento residiam na defesa, na saúde e na educação pública e no ensino de novos hábitos higiênicos.

irregular. Essa transição se deu com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), seguida da instalação de várias Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEM).

Em todo o território brasileiro, as instituições foram os espaços promotores da nova civilidade requerida pela república. Nessa época imperava a ideia de melhoria da raça, apregoado no movimento higienista, em que a disciplina e o trabalho eram fundamentais no processo de educação e regeneração. Nesse contexto surge, em 1909, o Instituto João Pinheiro, criado para resolver o problema da assistência à criança abandonada em Minas Gerais.

Veiga e Faria (1990), estudando prontuários guardados na Secretaria de Justiça do Estado de Minas Gerais de crianças e adolescentes institucionalizados, ressaltaram a existência clara de exclusão ou de não pertencimento social deles nas comunidades onde estavam inseridos em acolhimento institucional. Para esses autores, nas primeiras décadas republicanas as crianças e os adolescentes deixaram de ser pensados como adultos em miniatura ou órfãos inocentes, mas o autoritarismo das práticas e estratégias de conformação moral ao qual foram submetidos miniaturizaram sua cidadania, ou seja:

Da família para as ruas, das ruas para as instituições, das instituições para as ruas novamente. Se a sociedade não os considerasse regenerados, o processo de exclusão poderia permanecer por toda a vida (VEIGA; FARIA 1990, p. 21).

A concepção política do Brasil desde a Colônia até meados do século XX preconizava a prática de institucionalização, conforme expresso no Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941 pelo Governo Vargas, objetivando, de acordo com Rizzine (2004), atender os “autênticos desvalidos”. Era um órgão subordinado ao Ministério da justiça sem autonomia e orçamento para a implementação dos Serviços que somente em 1944 passa a ser um órgão de abrangência nacional. No entanto, apresentou, ainda de acordo com Rizzine (2004), desde a sua implantação incongruências conceituais no que tange ao conceito de desvalidos, para o SAM entendido como “incapaz”, subnormal de inteligência e afetividade e de pouca agressividade.

Aos poucos, além de acolher os chamados desvalidos, passa a receber os adolescentes infratores e, de 33 instituições, passa a 300 instituições espalhadas pelo Brasil. Essas incongruências levaram o SAM a se tornar um espaço não de garantia

de direitos, mas violador de direitos, tornando no entendimento de Nogueira Filho (1956) verdadeiras *sucursais do inferno*. Assim, em meados da década 1950, surgiu a necessidade de buscar alternativa de atendimento à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade, no entanto apenas em meados da década vindoura se estabeleceu uma nova política.

Em 1964, por meio da Lei nº 4.513, surgiu a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) em substituição ao SAM e tinha por competência o estabelecimento da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), no território nacional. A partir do estabelecimento dessa política, foram criadas as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM), com a competência de executarem nos Estados, as ações pertinentes a essa política. Assim, as FEBEMs formulavam e implantavam programas de atendimento a crianças e adolescentes em *situação irregular*, prevenindo-lhes a marginalização e oferecendo-lhes a oportunidade da promoção social. Mas as antigas práticas estabelecidas no antigo SAM se mantiveram nas FEBEMs, e o confinamento permaneceu visto como um meio de ressocialização, a falta de um sistema pedagógico de trabalho, o acolhimento de crianças e adolescentes por motivo de pobreza, inadaptação às regras sociais, conduta criminosa e doenças crônicas, também tornaram essa política um fracasso e uma triste história de maus tratos, tortura e abandono do Estado e da Sociedade de suas crianças e adolescentes.

Essa situação perdurou até o final da década de 1988, quando as constantes rebeliões nas unidades das FEBEMs e a precária situação dos internos levaram a sociedade civil organizada, por meio dos movimentos sociais de direitos humanos, a propor mudanças urgentes na Política de Atendimento às Crianças e Adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

A década de 1980 foi, desse modo, marcada por fortes pressões da sociedade civil organizada para estabelecer direitos para a infância e adolescência. Do movimento social emergiu a Constituição de 1988, chamada de Constituição-Cidadã, em que foram contemplados os direitos internacionais da criança, proclamados pela Organização das Nações Unidas (ONU) nos anos de 1950. No início da década de 1990, surge a Lei nº 8.069/1990, instituidora do Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente, motivada pela Convenção das Nações Unidas sobre os direitos das crianças, promulgada em Assembleia Geral da ONU em 20/11/89 e ratificada no

Brasil em 1990, que prevê a universalização dos direitos da criança e do adolescente, iniciando, então, a era da Doutrina da Proteção Integral.

Não bastava, no entanto, instituir leis, protocolos e resoluções, era premente a concretização dos ideais expostos nesses documentos. Assim, passou-se a engenhar o arcabouço de Planos, Serviços, Programas e Projetos voltados às Criança e aos Adolescentes. Surgem, então, os primeiros traços do desenho arquitetônico, de política pública, enfatizando o direito à convivência familiar e comunitária como direito fundamental, apresentando, assim, à sociedade brasileira e ao mundo novos modelos e perspectivas de atendimento à criança e ao adolescente institucionalizado.

2.1.1. Novas perspectivas de atendimento à criança e ao adolescente com direitos violados

Duas décadas se passaram, e o Estatuto da Criança e do Adolescente atingiu sua maioria, mas não atingiu seu propósito, conforme evidenciam os dados das pesquisas realizadas na década de 2000 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Fundação João Pinheiro (FJP), que apontam milhares de crianças e adolescentes em abrigos espalhados por todo o Brasil, sendo sujeitos à mesma forma de tratamento do sistema de rodas giratórias do Brasil Colônia. É o que esclareceu Rizzini (2004) ao dizer que o Brasil optou por investir em práticas que mantêm na sociedade a cultura da institucionalização de crianças em detrimento de práticas justas, capazes de ampliar as oportunidades e, assim, melhorar as condições de vida da população infanto-juvenil.

Em maio de 2003, na cidade de Estocolmo, a ONU convocou 80 países para discutir, em congresso, a institucionalização de crianças no mundo. O congresso foi realizado com o tema: *Crianças e o cuidado institucional: novas estratégias para um novo milênio*. Desse congresso surgiu o documento *Stockholm Declaration*, tendo exposto em seu bojo os princípios de excepcionalidade e provisoriedade da institucionalização de crianças e adolescentes, além de várias ações destinadas ao fortalecimento de vínculos familiares, com vista à permanência da criança em seu lar ou de sua reintegração, quando institucionalizada.

O direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes é tema debatido em âmbitos internacional e nacional. A Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Comitê dos Direitos da Criança, traça Diretrizes

Internacionais de Proteção e Cuidados Alternativos de Crianças Privadas de Cuidados Parentais⁴. O Brasil participou intensamente da elaboração desse projeto por estar, na época, em adiantada fase de discussão do tema, quando a sociedade civil organizada e o governo empreendiam a construção do Plano Nacional de Promoção e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (CNAS, 2006).⁵

No bojo dessas Diretrizes está a comprovação inequívoca de que a família é lugar de origem da criança e do adolescente, cabendo ao Estado prover proteção e defesa no âmbito de outra família, caso a família de origem seja impedida judicialmente de manter a guarda de seus filhos, em razão de negligência, maus tratos, opressão, abandono etc., definindo o acolhimento familiar como preferencial, comparativamente ao acolhimento institucional. No referido documento, ainda ressalta-se que especialistas consultados pelo Comitê foram unânimes em dizer que os cuidados alternativos de crianças pequenas, em particular os menores de 3 anos, devem ser realizados preferencialmente em ambiente familiar.

Para a ONU, a partir do documento *Diretrizes Internacionais de Cuidados Alternativos à Criança Afastada de Cuidados Parentais*, o acolhimento familiar se define como situação na qual as crianças são colocadas por uma autoridade competente, para fins de cuidados alternativos, no ambiente doméstico de uma família distinta da sua própria, família essa, selecionada, capacitada e aprovada para prestar esses cuidados e sujeita à supervisão.

Nos últimos anos, no Brasil, ações sistemáticas têm sido realizadas no sentido de reordenar a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente em medida protetiva, de forma a norteá-la, conforme preza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e, mais recentemente, os Planos Nacional e Estadual de Promoção e Proteção do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC). Esses documentos reconhecem que a situação de vulnerabilidade pela qual a família está

⁴ Este documento visa aprimorar a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança e das disposições relevantes de outros instrumentos internacionais referentes à proteção e ao bem-estar das crianças privadas de cuidados parentais ou que correm o risco de vier a assim se encontrar.

⁵ O Plano Nacional de Promoção e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária foi instituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social em dezembro de 2006. O Plano traz em seu bojo as diretrizes da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente em situação de vulnerabilidade ou de risco pessoal e social.

inserida é propiciadora de violação de direitos contra os filhos. E, para o enfrentamento dessas situações, recomendam agência social⁶ focada prioritariamente no atendimento à família.

A partir de então, em 2004 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) priorizou em suas ações a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, criando a comissão intersetorial para elaboração do Plano Nacional, já referendado neste trabalho, para promoção, proteção e defesa desse direito, como resultado de processo abrangente de participação e elaboração conjunta para o qual contribuíram representantes dos governos, sociedade civil organizada e organismos internacionais.

A estruturação da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente está disposta no Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir do artigo 90, na Política Nacional de Assistência Social, nos planos nacional, estaduais e municipais de promoção, proteção e defesa dos direitos à convivência familiar e comunitária, todos imbricados nas várias políticas sociais básicas (educação, saúde, habitação, saneamento básico etc.) e de proteção jurídico-social.

Conforme preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, são definidos como programas de proteção para a criança e o adolescente as ações e os Serviços desenvolvidos por entidades de atendimento, por meio de regimes específicos, estabelecidos no Estatuto, definidos como: *III – Colocação familiar; e IV – Acolhimento institucional (redação dada pela Lei nº 12.010/2009)* (ECA, art. 90).

Esses regimes de proteção especificam melhor como se organizam as estruturas de atendimento à criança e ao adolescente, não se restringindo apenas à aplicação das medidas direcionadas a essas estruturas, mas conceituando as ações voltadas para a criança e o adolescente. Essas estruturas se encontram, majoritariamente, dentro da organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mas, também, dentro do Sistema de Educação e do Sistema de Segurança Pública.

⁶Para Sztompka (1998), agência é entendida como o espaço onde se encontram as estruturas (capacidade de operação) e os agentes (capacidade de ação); é uma fusão de circunstâncias estruturais e capacidade propulsora. A agência é duplamente condicionada, desde cima, pelo equilíbrio entre restrições e limitações, por um lado; recursos e facilitadores propiciados pelas estruturas, por outro; e desde baixo, pelas aptidões, talentos, habilidades, conhecimento e atitudes dos membros da sociedade, bem como organizações, sejam elas coletividades, grupos ou movimentos sociais.

A fim de melhor compreender a conceituação sobre programas e Serviços voltados para o segmento infanto-juvenil, torna-se necessário refletir sobre as medidas protetivas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) relacionadas à violação dos direitos de crianças e adolescentes. Em seu artigo 101 estão previstas as medidas obrigatoriamente tomadas para prevenção e correção do direito violado pelas instituições governamentais, não governamentais e pelos cidadãos.

Quanto às famílias de crianças e adolescentes, quando constatadas situações de violação de direitos, são previstas medidas específicas pertinentes aos pais ou responsáveis, delineadas no artigo 129 do ECA. A aplicação das medidas para crianças e adolescentes e, também, as medidas pertinentes aos pais ou responsáveis implicam estruturação de programas e Serviços nas áreas de Educação, Saúde, Assistência Social, do Judiciário, entre outras, exigindo ampla articulação e intersectorialidade entre o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e outros sistemas.

Cabe ressaltar, também, que a natureza das ações desenvolvidas e os regimes dos diversos programas previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente são ações continuadas para o seu atendimento, pertencentes ao Sistema Único de Assistência Social, razão por que é definido como Serviço. Situação que mostra a necessidade de haver clareza e compreensão consistente desses conceitos e nomenclaturas pelos operadores sociais dos diferentes sistemas.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estabelecida pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 2009, determina que o acolhimento de crianças e adolescentes em medida protetiva seja ofertado por meio dos Serviços tipificados, como: acolhimento institucional e acolhimento familiar. O primeiro acontece em unidades de acolhimento institucionais, casas-lares e república; e o segundo em Família Acolhedora.

De acordo com o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (CNAS, 2006), para determinar a modalidade que melhor atenderá determinada criança ou adolescente, há que se considerar sua idade; o histórico de vida; aspectos culturais; motivos do acolhimento; situação familiar; previsão do menor tempo necessário para viabilizar soluções de caráter permanente (reintegração familiar ou adoção); condições emocionais e de desenvolvimento; e, também, as condições específicas que precisem ser observadas (crianças e adolescentes com diferentes

graus de deficiência, crianças e adolescentes que estejam em processo de saída da rua, com histórico de uso ou dependência de álcool ou outras drogas, com vínculos de parentesco – irmãos, primos etc.).

A modalidade de acolhimento familiar, de acordo com a Resolução Conjunta do Conselho Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, denominada Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (CONANDA; CNAS, 2008), estabelece que os Serviços de Acolhimento Familiar para Criança e Adolescente devem acontecer na residência de famílias acolhedoras de crianças e paralelamente ao trabalho com a família de origem, com vistas à reintegração familiar. No entanto, como esse Serviço representa o objeto desta pesquisa, ele será aprofundado em tópico especial, a seguir especificado.

Longos 20 anos se passaram desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e avanços importantes foram consolidados no aparato legal e de Serviços, mas muitas lacunas surgiram na operacionalização da política. Percebia-se claramente o aumento das vulnerabilidades e, assim, da institucionalização de crianças e adolescentes em todo o território nacional. Dessa forma, novamente a sociedade civil em conjunto com o Estado se uniu para rediscutir os rumos da política de atendimento a esse público e percebeu a necessidade de proporcionar, de forma assertiva, a operacionalização dos dispositivos expostos no Estatuto da Criança e do Adolescente; em razão dessa necessidade, surgiu, enfim, a Lei nº 12.010/2009.

2.1.2. Lei nº 12.010/2009, a revisão legal que operacionaliza o Estatuto da Criança e do Adolescente

A Lei nº 12.010, intitulada a *Lei da Adoção*, foi publicada em 3 de agosto de 2009, com o cunho de alterar substancialmente o Estatuto da Criança e do Adolescente, representou importante ação do Plano de Convivência Familiar e Comunitária, publicado em 2006.

O ponto focal desta Lei está na garantia do direito ao convívio familiar e comunitário, demonstrando que o Estado reconceitua sua prática e corrobora o entendimento de que o ser humano necessita de cuidados e atenção em todas as fases de sua vida, em especial nos primeiros anos de vida, para que seja garantido o seu

desenvolvimento físico, psicológico e social, como também para que ele tenha condições de construção da própria identidade. Silva *et al.* (2004) ratificaram esse entendimento, asseverando que:

A família na ancoragem afetiva imprescindível para o desenvolvimento do ser humano nas primeiras décadas de vida, esta garantirá a saúde mental, a apropriação de valores éticos e morais, e o sentimento de pertença do indivíduo na cultura que se encontra inserido (SILVA *et al.*, 2004, p. 209).

A fim de jogar luz sobre os pressupostos da Lei nº 12.010/2009 e demonstrá-los como um documento de transformação, desenvolveu-se nos itens subsequentes o demonstrativo das principais propostas contidas em seu texto, a fim de suscitar a garantia ao direito de crianças e adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

O artigo 88, em seu inciso I, trata da municipalização do atendimento, considerado como princípio vinculador de obrigação ao poder público municipal, levando-se em conta a descentralização político-administrativa (inc. II), o que se aplica ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes (Art. 90, inc. IV, do ECA).

Nessa perspectiva, tem-se um conjunto de ações que cabe ao município, a fim de qualificar o Serviço e responder aos ditames da Lei. Cita-se o financiamento das unidades de acolhimento institucional, sejam elas governamentais ou não governamentais, qualificação profissional dos funcionários, busca de indicadores qualitativos e quantitativos, estabelecimento de uma metodologia de trabalho com famílias para prevenção do abandono, potencializar competências das famílias, adequação de espaço físico, atendimento individualizado e em pequenos grupos, acessibilidade e articulação com rede de Serviços.

Destaca-se a inclusão dos incisos VI e VII do artigo 87, que traz ações destinadas a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. Essas ações devem ser executadas em regime de cogestão e corresponsabilidade entre família, sociedade e poder público, consolidando um dos pilares que sustenta a doutrina da proteção integral, consubstanciado no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à

dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Dessa forma, tem-se como linha de ação a realização de campanhas de estímulo ao acolhimento, por meio de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, e à adoção. O que se destaca é o foco da segunda parte do inciso VII, que dá ênfase às campanhas de estímulo à colocação em família substituta inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Para além da realização de campanhas, cabe aos órgãos de execução da política de atendimento, de acordo com o artigo 101, em seu parágrafo 7º, possibilitarem que a medida de acolhimento institucional de criança e adolescente seja realizada o mais próximo possível de sua família, “como parte do processo de reintegração familiar”.

Cabe ressaltar que cada município deve ter consolidada sua política de atendimento e esta deve estar referendada no Plano Municipal de Proteção, Promoção e Defesa à Convivência Familiar e Comunitária, a ser construído em conjunto pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

A Lei nº 12.010/2009 surgiu no limiar da maioria do ECA e apresentou como proposta a firme determinação de efetivar, enfim, o reordenamento da política de atendimento da criança e do adolescente em vulnerabilidade social. Clareou pontos obscuros, deu fôlego a alguns dispositivos que esmoreciam na inoperância, redefiniu, desconstruiu e propôs novos conceitos, inovou no estabelecimento de pressuposto mais condizente com as necessidades do sujeito de sua atuação e, assim, indicou a quebra de paradigmas e o renascimento da cultura de proteção à criança e ao adolescente.

Como instrumento transformador, propôs o relevante papel de buscar, dos órgãos públicos e privados executores do Serviço de acolhimento institucional e familiar, o cumprimento de seu dever legal de acolher a criança, o adolescente e sua família, de forma qualificada, e a realizar, como prioridade absoluta, o acompanhamento familiar, a fim de reintegrar o acolhido à sua família ou, na impossibilidade real, a uma família substituta de forma definitiva. Também, o papel de exigir do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública que

operacionalizem as ações judiciais de que fazem parte crianças e adolescentes de forma célere e condizente com o maior interesse deles. Determinou ao Conselho Tutelar para além de promover e proteger a criança e o adolescente, orientar e auxiliar as famílias na perspectiva da prevenção e, por fim, a toda sociedade civil que busque a adequação e implementação de seus dispositivos, como atuantes do controle social e maiores interessados na garantia dos direitos à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Com relação ao acolhimento familiar, reforça-se a intenção de priorizá-lo em detrimento do acolhimento institucional. Autores como Cabral (2004) e Correia (2004) demonstraram que esforços têm sido empreendidos no sentido de fortalecer a política de acolhimento familiar no Brasil. Também, foi proposta a criação da rede de proteção socioassistencial para o fortalecimento das redes que compõem o Sistema de Garantia de Direito da Criança e do Adolescente, proposição que paulatinamente vem-se tornando real no âmbito da política socioassistencial.

2.1.3. Contextualização da institucionalização no Brasil e em Minas Gerais

Na atualidade, de acordo com a pesquisa intitulada *Levantamento nacional de abrigos para criança e adolescentes* (IPEA, 2003),⁷ a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil se perpetua motivada pela pobreza, delinquência, orfandade, abandono etc., fatores esses que justificam a retirada da criança e do adolescente da convivência familiar.

Diante dessa problemática, a desinstitucionalização de crianças e adolescentes passou a constituir a Agenda de Estado de Minas Gerais. Dessa forma, em 2008 realizou-se no Estado o Censo de abrigos, executado pela Fundação João Pinheiro, no qual foram apontados 355 abrigos em 174 municípios mineiros, com 4.731 entre crianças e adolescentes acolhidos. Atualmente, no Município de Belo Horizonte, MG, estão em funcionamento 50 instituições de acolhimento institucional, com cerca de 850 crianças e adolescentes.

⁷ Levantamento realizado pelo IPEA em 2003 e promovido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Das cerca de 670 instituições de abrigo que eram beneficiadas, naquele ano, por recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foram investigados 589 abrigos, ou seja, 88% do total. Essas instituições acolhiam, no momento da realização da pesquisa, 19.373 crianças e adolescentes.

O diagnóstico indicou a realidade do acolhido, explicitando os motivos que o levaram ao acolhimento institucional. São eles: negligência (18,45%); maus tratos; violência doméstica e agressão física (15,51%); abandono (14,31%); alcoolismo dos genitores (9,36%); pobreza, trajetória de rua da família e, ou, criança (7,72%); tentativa, ou violência sexual ou prostituição infantil (5,10%); situação de risco, vulnerabilidade social, física, psicológica, moral, habitacional e ameaça à vida do menor (4,94%); uso e, ou, tráfico de drogas por parte dos pais (4,26%); ausência de um ou ambos os genitores por falecimento, prisão, desaparecimento e internação hospitalar ou psiquiátrica (2,73%); e outros motivos (10,53%).

Entre os resultados apontados pelo diagnóstico, destacam-se o tempo de permanência dos acolhidos nas unidades e a vinculação desses acolhidos com suas famílias. Com respeito ao tempo de abrigamento, pode-se dizer que quase metade das crianças e adolescentes permanecia há mais de um ano na instituição (49,2%); 17,7% há, pelo menos, um ano; 9,3% há, pelo menos, dois anos; e 19% há mais de três anos, aproximadamente.

Com relação à composição das famílias dos acolhidos, independentemente ou não de existência de vínculo, elas eram constituídas por pai, mãe e irmãos (família nuclear) – em 42,4% dos casos; por madrasta e, ou, padrasto (26,02%); pelas famílias monoparentais femininas (11,31%), com ou sem irmãos; e também por composições familiares não conhecidas (11,16%).

Os dados apresentados indicaram que apenas 11,16% dos acolhidos institucionalmente não possuíam vinculação familiar alguma. Entretanto, conforme demonstrado na pesquisa, ainda existe elevado número de crianças e adolescentes acolhidos sem perspectiva de serem reintegrados à família de origem.

No ano 2011, em Belo Horizonte, realizou-se, em parceria com a Associação Casa Novella e a Secretaria Adjunta de Assistência Social, o estudo de caso de todas as crianças e adolescentes em acolhimento institucional. O universo do estudo de caso realizado, dividiu-se em três modalidades de acolhimento: unidades de acolhimento para deficientes; centros de passagem; e unidades convencionais, ou seja, unidades de acolhimento no modelo de abrigo institucional.

O levantamento apresentou o total de 853 crianças e adolescentes em acolhimento institucional, no período de realização do Estudo de Caso nas

modalidades⁸ de acolhimento executadas pelo município. Dessas crianças, 657 foram inseridas nas unidades convencionais durante o período de coleta dos dados; no entanto, estavam efetivamente acolhidos 638 crianças e adolescentes. Essa alteração nos dados surgiu em razão da colocação de acolhidos em família extensa e, ou, substituta. Já nas Casas de Passagem houve 195 acolhimentos e se encontravam 174 acolhidos. Enfim, nas unidades específicas para deficientes o número de acolhimento e de acolhidos foi de 41 crianças e adolescentes.

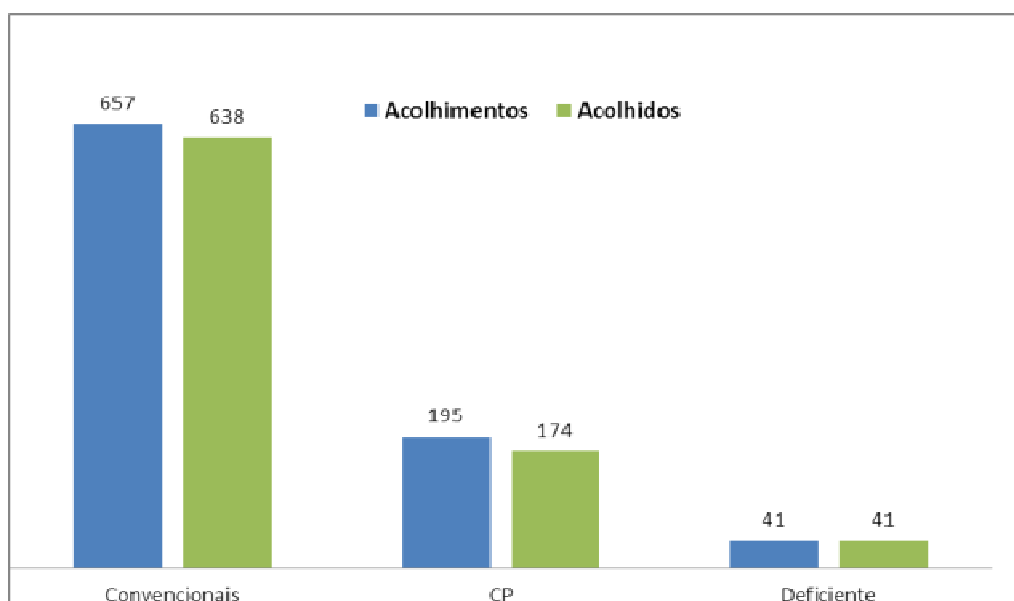


Figura 1 – Público atendido.

Fonte: Relatório de Estudo de Caso Associação Casa Novella e Prefeitura de Belo Horizonte, MG, 2012.

Como consequência deste estudo de caso, mudanças importantes na política foram empreendidas, fomentando a continuidade do processo de reordenamento do Serviço de Acolhimento Institucional, de acordo com as novas diretrizes legais e políticas, diretrizes essas que almejam a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em medida protetiva.

⁸ Centro de Passagem é nome dado pelo Município de Belo Horizonte ao Serviço de acolhimento institucional para adolescentes em situação de rua e remanescentes do Centro de Internação de Adolescentes e não possuem vínculos familiares. Esse Serviço não está tipificado na Política de Assistência Social.

Entre as medidas elencadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, com o intuito de garantir a convivência familiar, cita-se a que determina o acolhimento familiar como a modalidade preferencial, em relação ao acolhimento institucional (art. 34, § 1º):

Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar (Redação dada pela Lei nº 12.010/ 2009).

§ 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei (Incluído pela Lei nº 12.010/2009).

O artigo citado do Estatuto normatiza a inserção de crianças e adolescentes em outras famílias que não as delas propõem a possibilidade de o Estado subsidiar famílias, inclusive as famílias extensas, a fim de acolher sua parentela, que porventura foram retiradas do convívio da família de origem. No entanto, determina a implementação do Serviço Família Acolhedora, nos municípios demandatários de Serviços de acolhimento de crianças e adolescentes em medida protetiva, por destinar a esse a qualidade de preferencial em detrimento do acolhimento em abrigo institucional. Dessa forma, os analistas de políticas sociais e gestores elaboraram como alternativa à institucionalização um Serviço capaz de atender às necessidades integrais de crianças e adolescentes em ambiente familiar, transformando o que antes era uma iniciativa popular de cuidado para um Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras. Assim, em 2009, a Política de Assistência Social, em resposta à legislação aplicada, reconhece ao acolhimento familiar o *status* de Serviço, passando a ser competência do município a organização do acolhimento de crianças e adolescentes afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras.

Neste capítulo, pode-se conhecer o caminho percorrido pela família, no que tange ao cuidado de sua prole ou de criança e adolescente, enquanto indivíduo em fase inicial de desenvolvimento, do século XIII a.C. até os dias atuais. Esse percurso mostrou-se sinuoso em grande parte de seu trajeto, e isso se deu em todos os países, mesmo os mais avançados em civilização. Ainda nos dias atuais se constatam, nas pesquisas acadêmicas, nos levantamentos realizados por Entidades de Pesquisa nacionais e internacionais e nas mídias, indicadores assustadores de violências contra

criança e adolescente, seja pelas próprias famílias, seja pela sociedade, seja pelo Estado.

No Brasil, apesar dos avanços observados, a sociedade ainda vivencia resquícios da experiência dos quase 200 anos, vividos de 1808 até 1990, de massacre aos direitos humanos, de crianças e adolescentes oriundos da classe empobrecida, pelos grupos abastados da sociedade, massacre esse comprovado pelo sistema judicial brasileiro sobre a alcunha de *doutrina da situação irregular*.

Essa assertiva se clarifica quando os indicadores apontados neste capítulo são analisados, demonstrando a institucionalização ainda como a primeira e mais eficaz modalidade de proteção. Também, percebe-se a intenção por detrás dessa dita forma de proteção, como nos dois últimos séculos, o de não constranger a sociedade a conviver com suas próprias mazelas, ou seja, o foco da proteção não está na criança e no adolescente, mas na sociedade, que deve ser protegida contra os futuros marginais que ainda perambulam pelas ruas das cidades.

Neste capítulo, buscou-se, enfim, contextualizar a nova Política Nacional de Assistência Social e sua finalidade precípua de mitigar as questões sociais, respondendo aos anseios da nação brasileira de vivenciar o acesso equânime aos direitos já constituídos. Entretanto, essa política não está alcançando suas metas, e seus resultados são incipientes diante do que se propôs, no que tange ao atendimento de crianças e adolescentes e suas famílias em situação de risco pessoal e social.

2.2. Acolhimento Familiar

O acolhimento familiar de crianças e adolescentes em medida de proteção acontece no âmbito da sociedade, pois os acolhidos são inseridos em uma família estranha a ele, mas pertencente à sua comunidade. Assim, para compreender o Serviço Família Acolhedora é preciso perpassar por algumas concepções de família, ou seja, é imprescindível buscar compreender quais são os costumes, as regras e o modo de viver da família no espaço/tempo em que vivem.

A busca do conceito de família pode representar uma aventura – partindo do pressuposto de que conceituar é conceber sobre algo e ter o pensamento formado a respeito de algo ou alguém – e implica uma miríade de concepções sobre a família. Para Bruschini (1981), a família está em constante mutação, e isso a afugenta da aparência de naturalidade. Ora, se ela se transforma conforme a história e cultura

vivenciada, pode-se dizer que não existe a família, mas, sim, várias modalidades de famílias. Ratificou Bruschini (1981) que a família:

[...] não é a soma de indivíduos, mas um conjunto vivo, contraditório e cambiante de pessoas com sua própria individualidade e personalidade (BRUSCHINI, 1981, p. 77).

Nesse sentido, Szymanski (2002) chamou a atenção para as mudanças ocorridas na composição familiar:

[...] Para compreendê-las e desenvolver projetos de atenção à família, o ponto de partida é o olhar para esse agrupamento humano como um núcleo em torno do qual as pessoas se unem, primordialmente, por razões afetivas, dentro de um projeto de vida em comum, em que compartilham um cotidiano, e, no decorrer das trocas intersubjetivas, transmitem tradições, planejam seu futuro, acolhem-se, atendem os idosos, formam crianças e adolescentes (SZYMANSKI, 2002, p 10).

Pereira (2006) apropriou-se de Lacan e Lévi-Strauss para dizer que a família é uma estruturação psíquica em que cada membro ocupa um lugar, uma função. Lugar de pai, lugar de mãe, lugar de filhos, sem, entretanto, estar necessariamente ligado biologicamente. Tanto é assim, uma questão de *lugar*, que um indivíduo pode ocupar o lugar de pai ou mãe, sem que seja o pai ou a mãe biológicos. Exatamente por ser uma questão de lugar, de função exercida, que existe o milenar instituto da adoção. Da mesma forma, o pai ou a mãe biológicos podem ter dificuldade em ocupar esse lugar de pai ou de mãe, tão necessários e essenciais à estrutura psíquica dos seres humanos.

Donati (2008) trouxe a abordagem relacional que entende a família como relação social. Dessa forma, esse autor esclareceu:

A família é a referência simbólica e intencional que conecta sujeitos sociais na medida em que atualiza ou gera um vínculo entre eles (DONATI, 2008, p. 25).

Quando se observam as várias modalidades de família, tem-se o que modernamente se denominam arranjos familiares, já instituídos na cultura contemporânea. Esses arranjos evidenciam a tendência cada vez mais óbvia de romper com o patriarcalismo, não aceito, inclusive, nos espaços conservadores e tradicionais, como o jurídico. A prova disso está no fato de que desde 2002, quando

da reformulação do Código Civil Brasileiro, foi instituído o não reconhecimento do “pátrio poder”⁹, mas, sim, o “poder familiar”¹⁰.

Para Vitale (2002), a sociedade ainda valoriza como ideal, a família nuclear, composta como já dito, por pai, mãe e filhos. Mas a família contemporânea também se constitui por famílias reconstituídas, recasadas, constituídas de homossexuais, unipessoais, extensas e monoparentais. Essa autora destacou que, nas famílias empobrecidas, a monoparentalidade definida como *lares compostos por um único progenitor com filhos que ainda não são adultos* é um modelo de família com maior incidência.

Pereira (2006) afirmou que a família deve ser compreendida como uma instituição social *forte e fraca*:

Forte porque ela é de fato um lócus privilegiado de solidariedade, no qual os indivíduos podem encontrar refúgio contra o desamparo e a insegurança da existência. (...) Mas ela também é frágil, pelo fato de não estar livre de despotismo, violências, confinamentos, desencontros e rupturas (PEREIRA, 2006, p. 36).

O Estado, por meio da Constituição Federal de 1988, reconhece a família como a base da sociedade e, por essa razão, remete a ela especial proteção, empreendida pelas políticas de proteção básica e especial, com o objetivo da garantia dos direitos de todos os integrantes da família.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2005) tem como diretriz a centralidade na família, na implementação dos benefícios, Serviços, programas e projetos. Nessa perspectiva, Moreira (2006) conceituou a família como:

Grupos de pessoas com laços consanguíneos e, ou, alianças e, ou, afinidades, cujo vínculo circunscreve obrigações recíprocas, estando respaldada em torno das relações de gênero e de geração (MOREIRA, 2006, p. 46).

Assim, para a Política Nacional de Assistência Social (CNAS, 2004), a família é a protagonista, a referência principal da educação e, se por algum motivo,

⁹ Pátrio Poder é o conjunto de direitos e deveres atribuídos aos pais, em relação à pessoa e aos bens dos filhos não emancipados, tendo em vista a proteção deles. O fato de a lei impor deveres aos pais, com o fim de proteger os filhos, realça o caráter de múnus público de o pátrio poder e o torna irrenunciável (Rodrigues, Direito da Família, 16. ed. Saraiva, 1989. n. 148). "Art. 380. Durante o casamento compete o pátrio poder aos pais, exercendo o marido com a colaboração da mulher. Na falta ou impedimento de um dos progenitores, passará o outro a exercê-lo com exclusividade".

¹⁰ “Poder Familiar é o conjunto de direitos e deveres atribuídos aos pais, no tocante à pessoa e aos bens dos filhos menores” (artigo 226, § 7º, da Constituição Federal).

mostrar-se incapaz de exercer o cuidado, o Estado se faz presente para sustentá-la, apoiá-la, de forma que possa ser capaz de desenvolver a tarefa educativa. Essa assertiva está preconizada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 226, significando dizer que toda família tem direito de viver com seus filhos dignamente, suprimindo suas necessidades materiais, emocionais, como seres em condição peculiar de desenvolvimento.

Mas, apesar dos avanços conceituais e legais referente à família, advindos do Estado, constata-se, hodiernamente, a incapacidade das agências governamentais de prover a proteção à família, como mostra Coelho (2002):

(...) as políticas oficiais, voltadas para a família, quando existem, têm se mostrado inadequadas, pelo pouco investimento nas necessidades e demandas deste grupo, não oferecendo suporte básico para que possa cumprir de forma adequada suas funções (COELHO, 2002, p. 76).

Essa desproteção leva a família aos problemas estruturais, como o não acesso às políticas sociais, como saúde, educação, trabalho e renda, moradia etc., e, assim, demandando a intervenção estatal, ao optar pela institucionalização dos filhos, muitas vezes com o objetivo de protegê-los. Nesse sentido, asseverou Rizzini (2004):

Desautorizar as famílias, tratando-as como incapazes, ou destituindo-as de seus deveres junto aos filhos, frequentemente levou a dois resultados da intervenção do Estado nas áreas educacional e assistencial: a postura arredia e desconfiada frente aos propósitos da ação empreendida ou a renúncia de seu papel tutelar junto aos filhos, entregando-os aos braços dos poderes públicos (RIZZINI, 2004, p. 71).

O acolhimento familiar se configura como uma das modalidades interventivas do Estado na proteção e defesa dos filhos negligenciados ou com direitos violados pela família natural. Cabral (2004) esclareceu que o acolhimento familiar formal é prática mediada por profissionais, com plano de intervenção definido, administrado por um Serviço, conforme política pública estabelecida. Não é uma atitude voluntária dos pais e, sim, uma determinação judicial com vistas à proteção da criança.

Ressaltou ainda Valente (2006) que, por Família Acolhedora, se entende aquela que, voluntariamente, tem a função de acolher em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, a criança e, ou, o adolescente que, para ser protegido, foi retirado de sua família, respeitando sua identidade e sua história, oferecendo-lhe todos os cuidados básicos, mais afeto, amor e orientação, favorecendo seu

desenvolvimento integral e sua inserção familiar e assegurando-lhe a convivência familiar e comunitária.

O acolhimento de crianças e adolescentes em família distinta da família de origem não é prática nova na história da infância brasileira. Inicia-se com as *amas de leite* no Brasil Colônia e encerra com os *filhos de criação* ou *afilhados*, nos dias atuais. Esses são acolhidos por piedade ou amizade, ressaltando-se que eles são entregues pela própria família, sem a intervenção do Estado, caracterizando burla à adoção, pois desconsidera a legitimação processual de competência do Judiciário.

Fonseca (1999) mostrou-se perplexa com a ausência de estudos no Brasil sobre os chamados *filhos de criação*, uma vez que ela é praticamente a única estudiosa sobre o assunto. Ela denomina esse fenômeno como *circulação de crianças* e defende essa circulação com a forma alternativa de organização de parentesco, que não é vista pelos pais biológicos como abandono nem vivida como esses pelas próprias crianças.

De forma mais significativa, mesmo quando passa boa parte de sua infância numa família substituta, o jovem não perde os vínculos com a família de origem e, frequentemente, depois de crescer, volta a integrar sua rede consanguínea (FONSECA, 1999, p. 269).

A autora ainda salienta que essa prática perdurou no Brasil por dois séculos, criando a cultura de acolhimento familiar informal no Brasil. Se levar em conta que no Brasil Colônia já havia as *amas de leite* e as famílias que recebiam os adolescentes deixados na *Roda* para aprenderem um ofício, as chamadas *famílias criadeiras* têm-se quase cinco séculos de acolhimento familiar de crianças e adolescentes na história brasileira. No entanto, somente em 1979 surgiu o primeiro projeto sistematizado pelo Estado, em São José dos Campos, SP, o projeto *Família Hospedeira*, da Sociedade do Bem-Estar do Menor.

O modelo utilizado no Brasil foi, *a priori*, influenciado pelas experiências vivenciadas nos países de língua inglesa, na Inglaterra o *Foster Care* (acolhimento institucional). De acordo com Cabral (2004), esse modelo caracteriza-se pela transferência temporária ou permanente dos deveres e direitos parentais dos pais biológicos para outro adulto (com quem frequentemente a criança ou o adolescente não tem relações consanguíneas). Recentemente, o acolhimento familiar passou para o *status* de política pública, possibilitando o atendimento aos acolhidos e às suas famílias.

O diferencial do Serviço com as práticas de *circulação de crianças* antes usual no Brasil está na acolhida dos responsáveis pelo Serviço de Acolhimento Familiar, nas intervenções que visam garantir os cuidados básicos fundamentais para o desenvolvimento do acolhido, sem que altere a identidade dele e de sua família e também não os substitua em direitos e obrigações. Cabral (2004) ainda salientou que esse é um processo de criação e não uma redefinição jurídica de *status* familiar da criança.

2.2.1. Famílias acolhedoras pelo Brasil – O contexto de uma política

A Política Nacional de Assistência Social fundamenta-se na Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.472/1993. Nela está preconizado o modelo descentralizado e participativo, o que implica participação popular na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidade, e no cofinanciamento entre as esferas de governo e a sociedade civil, assim como deixa claro quanto é relevante a constituição de rede de Serviços para impor maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial, asseverou Menicutti sobre o tema em tela:

A proposta de planejamento e intervenções intersetorial envolve mudanças nas instituições sociais e suas práticas. Isso implica mudanças na cultura e nos valores da rede socioassistencial, das organizações gestoras das políticas sociais e das instâncias de participação. Torna-se necessário constituir uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diversas instituições envolvidas (PNAS, 2004).

A gestão social presente nas organizações públicas, de acordo com os artigos 203 e 204 da Constituição Federal que tratam da seguridade social, é regulamentada pela política de ação social do Governo federal. Essa política se consubstancia em três princípios: integração, descentralização e interação, que são princípios basilares da gestão social das políticas públicas sociais brasileiras. Assim, os gestores sociais não apenas gerenciam, mas se tornam elementos ativos do governar, uma operação que não é fácil diante das facetas da questão social, o que implica serem eles capazes de pensar estrategicamente, planejar, coordenar, focalizando a garantia do direito.

Para melhor compreender a elaboração de uma política pública, é necessário empreender a análise do modelo processual e as teorias que tratam do “ciclo de políticas”, verificando-se que, na análise do modelo processual, a diferença está nas

etapas, pois estas são apenas descritas e nelas se definem os atores, objetivos e resultados. No “ciclo de políticas”, as etapas são entendidas como “elos” de um ciclo, em que cada etapa representa um jogo entre os atores, que são capazes de influenciar o resultado da política. Além do que cada etapa, por ser tida como elo, inicia-se na anterior e continua nas seguintes. Assim, as decisões tomadas em uma etapa afetam as decisões e ações tomadas em outras estão sempre interagindo.

A definição da etapa de implementação das políticas públicas apresentada por Rua (1997) se define como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas; noutras palavras, trata-se de ações que fazem uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Já para Silva e Melo (2000), na visão clássica de ciclo de política, a implantação é vista como um jogo de uma só rodada, em que a ação governamental é realizada de cima para baixo e não são considerados os efeitos de “retroalimentação” nos aspectos da formulação da política. Na visão simples ou linear, esses aspectos se retroalimentam; assim, a formulação, o monitoramento e a avaliação das ações passam a ser entendidas como instrumento de correção de rota.

Rua (1997) contrapõe a visão clássica do ciclo de políticas, pois, para essa autora, o que existe não é um processo acabado, mas, sim, o contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada.

Silva e Melo (2000) definiram *Stakeholders* e “nós críticos”, como conceitos capazes de esclarecer a compreensão do ciclo de políticas como processo de aprendizado: *Stakeholders* são “grupos envolvidos pelas políticas e nelas interessados”. Esses grupos devem ser incorporados às etapas de formulação e implementação das políticas, à medida que são eles que fornecem a elas legitimidade e sustentação.

Nós críticos ou elos críticos são pontos no tempo em que se conjugam questões referidas ao processo de sustentação política dos programas de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais. Nesses momentos de divulgação, há uma espécie de crise concretizada no momento da demanda ou da decisão por um ator estratégico. Assim, a crise é momento de aprendizagem que resulta em uma decisão que, por sua vez, leva o programa para

uma direção nova. Tudo isso prova, de acordo com Silva e Melo (2000), que o ciclo de política não é linear.

Outro aspecto das políticas a ser investigado está no modelo de avaliação utilizado, pois é de fulcral interesse social auferir o índice de eficiência e eficácia dessas políticas. Desse modo, na análise de eficiência das políticas se busca avaliar a relação entre os custos das políticas (em termos monetários) e seus resultados, identificando, assim, se os recursos operacionais do projeto são menores que seus benefícios. Basicamente, procura-se responder às seguintes questões: Os recursos estão sendo dirigidos aos fins visados? O programa, ou projeto, funciona a um custo razoável? Os resultados atingidos podem ser mensurados momentaneamente? O programa é tão bem-sucedido quanto outro de custo igual ou menor?

Já a avaliação de eficácia investiga se houve alterações na situação-problema após a intervenção. Em caso afirmativo, deve-se estabelecer uma relação de causalidade entre tais alterações e certos atributos do programa ou projeto. Assim, Cotta (1998) citou como tipos de avaliação de eficácia:

Avaliação de Resultados investiga os efeitos da intervenção sobre a população-alvo. Busca-se responder as seguintes questões: O programa ou projeto surtiu algum efeito sobre a população-alvo? Em caso afirmativo, como classificar tais efeitos? Avaliação de impacto (ou de atividade) investiga os efeitos da intervenção sobre a população total, então visa avaliar seus reflexos no contexto social mais amplo. A dificuldade maior nos dois tipos de avaliação está em distinguir quais alterações são efeitos da intervenção e quais resultam de outros fatores (COTTA, 1998).

Ao utilizar conceitos de eficiência e eficácia como critério de avaliação das políticas públicas, é necessário beber na fonte da Ciência Administrativa e desvendar o que está por traz do princípio da eficiência na gestão pública, consagrado na Constituição Federal Brasileira.

Torres (2004) conceituou no viés para a área pública os termos eficácia e eficiência:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos, é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar

os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004, p. 175).

A partir desses dois conceitos, incorporou-se na literatura especializada um terceiro conceito, mais complexo que eficiência e eficácia. Trata-se da efetividade, especialmente voltada para a administração pública. Dessa forma, a efetividade, na área pública, demonstra o impacto de uma ação, ou seja, em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Assim, ela é mais abrangente que a eficácia, à medida que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.

Sobre o tema em tela, esse autor esclareceu:

Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p. 175).

Na prática, quando a gestão pública busca incidir em suas ações, o princípio da eficiência está também incorporando os pressupostos da moderna teoria gerencial na administração pública. Portanto, passa a se instrumentalizar no sentido de proporcionar respostas efetivas à população e garantir a ela o acesso e comodidades das políticas públicas correspondentes aos seus anseios. Salientando que esses pressupostos podem e precisam ser adotados em todo âmbito e esfera de governo.

Para entender o funcionamento dos Serviços de acolhimento familiar de crianças e adolescentes, não basta conhecer as instituições que executam esse Serviço. Tal conhecimento se mostra necessariamente mais amplo, posto que prescinde de análise apurada do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), em que estão contidas todas as ações que efetivamente suscitara a política de atendimento à criança e ao adolescente em medida protetiva.

O SGD é conceituado no artigo 86 da Lei nº 8.066/1990, como um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. Já a Resolução 113, do CONANDA, explicita que:

A defesa à proteção do titular do direito, a responsabilização por ação ou omissão à violação de direito alheio. Requer dinâmica na aplicação dos instrumentos e Interação entre os atores do Sistema (BRASIL, 2009).

Dessa forma, o SGD foi dividido em três eixos, sendo: a Promoção que acontece nos espaços públicos dos Conselhos Paritários. Seus atores sociais são os Conselhos de Direitos (de segmentos populacionais e os setoriais), cada qual composto por organizações representativas da Sociedade Civil, eleitas para esse fim, em igual número de órgãos governamentais, designados pelo Poder Público, nos três níveis (federal, estadual e municipal). Têm duas funções fundamentais: deliberar sobre as Políticas Públicas e controlar as ações para sua efetivação.

A defesa, eixo encarregado de responsabilizar e cobrar dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas sociais e essenciais, voltadas à criança e ao adolescente, pelo não atendimento, ou pelo atendimento irregular dessas políticas. Nesses espaços públicos estão: o Juizado da Infância e da Juventude, a Defensoria Pública, as Secretarias e órgãos de Segurança e Justiça, o Ministério Público (inclusive do Trabalho), os Centros de Defesa e os Conselhos Tutelares.

O terceiro eixo, o Controle Social que estabelece a vigilância sobre o cumprimento da Legislação para a garantia dos direitos. Caracterizam-se por controles formal, interno e externo, exercidos pelos órgãos e poderes governamentais, estabelecendo limites no exercício de suas atribuições. Destaca-se aqui o Controle Social realizado pela Sociedade Civil. Seus atores sociais são os cidadãos, as entidades de todo tipo, os movimentos e os fóruns permanentes, que, através de instrumentos de mobilização, pressão, monitoramento, capacitação/formação continuada e, principalmente, de participação propositiva, alternativa e atuante, exercem o CONTROLE SOCIAL sobre a *máquina* do Estado e o fazem, especialmente, a partir do orçamento público, em que se evidencia a prioridade absoluta, estabelecida em Lei, para crianças e adolescentes. Aos conselheiros da Sociedade Civil cabe levar, para dentro do Conselho, o resultado dessa ação controladora para que o Conselho tome as medidas cabíveis.

A política de atendimento já consolidada no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC, 2007) suscitou ações a serem executadas não só pela União, mas, também, por todos os entes federados e em todas as instâncias governamentais; esse plano terá vigor até 2015, quando todos os Estados e

municípios pressupostamente deverão estar com seus planos municipais já em efetivação.

As diretrizes do PNCFC deixam explícita a centralidade da família nas políticas públicas; a primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; o reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de dificuldades; o respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais; o fortalecimento da autonomia do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; a garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade nos Programas de Famílias Acolhedoras e de acolhimento institucional de crianças e adolescentes; a prevalência do Serviço de Acolhimento Familiar em detrimento do acolhimento institucional; o reordenamento dos programas de acolhimento institucional; a adoção centrada no interesse da criança e do adolescente; e o controle social das políticas públicas.

Para garantia de execução efetiva dessas diretrizes é, no entanto, preciso, em primeira instância, empreender a leitura apurada da relação perpetuada entre os gestores dos muitos municípios que possuem o Serviço de acolhimento institucional e familiar, e as instituições filantrópicas que prestam esse Serviço. De acordo com a pesquisa da Fundação João Pinheiro (2008), muitos municípios apresentam desinteresse pelos Serviços, não o reconhecem como Serviço próprio da gestão social municipal. Outros até consolidam o vínculo dessas instituições como partícipes da rede socioassistencial. Contudo, não se reconhecem como responsáveis pela manutenção compartilhada delas, negando-se ao auxílio técnico, ao monitoramento e ao cofinanciamento.

O Artigo 88, inciso I, da Lei nº 12.010/2009, é claro quando diz da responsabilidade do município, quando trata da municipalização do atendimento. Observe-se o que diz a LOAS a esse respeito:

A descentralização e a municipalização previstas na LOAS são questões basilares, a descentralização é entendida como remanejamento de competências decisórias e executivas e também de recursos financeiros, assim como a introdução da participação da sociedade civil. Nesse enfoque, a LOAS estabelece como diretriz a descentralização político-administrativa, transferindo para os Estados, Municípios e Distrito Federal, o comando das ações de assistência social (cap. II, seção II). Essa diretriz está presente em vários outros momentos da Lei, incluindo a participação da população e entidades não governamentais como participantes do processo decisório em nível local, estadual e nacional (BRASIL, 2009).

Está presente na LOAS a autonomia do município na execução dos Serviços da Assistência Social, mas sujeitos ao controle social exercido pelos Conselhos de Assistência: nacional, estadual, distrito federal e municipal, mediante a garantia de sua composição paritária formada entre representantes do governo e da Sociedade Civil. Devem-se respeitar às instâncias de gestão compartilhada e de deliberação da política nas definições afetas ao financiamento dos Serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, ou seja:

De acordo com o PNAS, o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projeto e programas que venham serem considerados relevantes para o desenvolvimento da política socioassistencial em cada esfera de governo de acordo com critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, Estados e o DF, pactuados nas comissões Inter gestoras e deliberadas nos Conselhos de Assistência Social (PNAS, 2005).

Ao vislumbrar a gestão social, precisa-se entender o papel do gestor, que, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial no município, deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos ocorridas no município. Por isso, deve também responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e Serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a transferência de renda que vigiem os direitos violados no território, bem assim que potencializem a função protetiva das famílias e da auto-organização e conquista de autonomia de seus usuários.

É importante ressaltar que a definição dos níveis de complexidade do atendimento, dividido em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especializada (PSE), criou bases concretas, em termos de estruturas de prestação de Serviços públicos, para um grande vazio de cobertura na implementação dos regimes de atendimento do ECA. Principalmente no que diz respeito às medidas especiais de proteção (proteção especial) às crianças ou aos adolescentes ameaçados ou vítimas de violação em sua integridade física, psicológica e moral.

Ressalta-se também a atuação do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), pois eles são responsáveis pelo fomento da base institucional de efetivação do primeiro regime de atendimento, orientação e apoio sociofamiliar.

É necessário também analisar as entidades filantrópicas, no novo contexto exposto pela PNAS, para vislumbrar se como prestadoras do Serviço de Acolhimento Familiar ainda estão ligadas a antigos paradigmas, como o assistencialismo. O que denotaria pouca influência da gestão pública social local e, mais ainda, a ineficácia da gestão motivada pelo gestor social local que não assume a alta complexidade e, em especial, as instituições de acolhimento, garantindo a esse Serviço o caráter público.

Ao retomar as possibilidades de inserção da sociedade civil, organizada no debate referente à assistência social, percebe-se a participação popular de forma mais clara após a aprovação da LOAS, pois ela estabelece como condição para repasse de recursos da assistência social aos Estados e municípios, a instalação e o funcionamento dos conselhos paritários e deliberativos, além de fundos e planos de assistência social (artigo 30, da Lei nº 8.742/1993).

Conforme pontuou Dagnino (2000), esse novo caráter representa uma concepção ampliada do espaço da política, que extrapola os limites da política institucional, configurada pela ação do Estado e dos partidos e enfatiza o terreno da sociedade civil organizada. Dessa forma, a filantropia é um tema controverso e polêmico.

O artigo 18, da LOAS, trata da responsabilidade do CNAS, no sentido de normatizar o registro e a concessão do certificado de filantropia para as entidades sociais, trazendo mais densidade a toda complexidade do assunto, ao definir o que é uma entidade de assistência social e os critérios básicos para sua inscrição.

Importante destacar que não em sua totalidade, mas um percentual elevado das instituições brasileiras carrega dentro da missão que as move, a visão de caridade e *pena*, o que reforça o estigma submetido pela sociedade e pelas instituições públicas e privadas a essas crianças e a esses adolescentes. Assevera-se que, como espaço de ação voluntária e espontaneista, muitas dessas instituições de acolhimento se movem na contramão do direito, reduzindo a visibilidade do caráter público que deve pautar a assistência social.

Por trás disso, percebe-se também uma relação estabelecida de poder, ou seja, a relação de poder por meio da doação. Não se pode perder de vista que, enquanto a filantropia caminha dentro das motivações particulares, muitas vezes religiosas, a assistência social está na categoria do que é público, tendo como princípio garantir direito e não favores. Dessa forma, consolida o conceito de amparo social como uma

concepção de assistência social e não mais identificado como benemerência. Observa-se o que trouxe Sposati (1998) sobre o assunto:

Que não se trata de enquadrar a liberdade de organização e colaboração da sociedade civil, ou de o Estado institucionalizar a solidariedade, mas, sim, de subsidiá-la, desde que imbuída do caráter públicos da política de Assistência Social (SPOSATI, 1998, p. 24).

Os movimentos sociais exerceram grande influência, emergindo como poder de pressão, conformando e norteando a configuração das políticas públicas e da política de assistência social. A participação da sociedade civil na execução dos Serviços, programas e projetos não deve ser mais tida de maneira pontual e filantrópica, mas como parceiras, pois o trabalho em rede possibilita o acesso dos usuários a todos os outros Serviços que compõem a seguridade social, além de demonstrar a incompletude das instituições públicas e privadas e, sobretudo, a necessidade premente de unir forças, a fim de mitigar as questões sociais.

Em suma, o que se observa atualmente nos municípios brasileiros quando da pesquisa – Censo de Abrigos – IPEA e nos municípios mineiros da pesquisa da Fundação João Pinheiro são fragilidades importantes, como: a dificuldade das organizações públicas e privadas de trabalharem em rede, que impossibilita a efetividade na execução dos Serviços, planos, programas, projetos e a mobilização social; a falta de articulação da sociedade civil com o poder público capaz de possibilitar a criação de iniciativas que valorizem processos democráticos e estabeleça pactos e favoreçam as alianças, dando uma nova direção à institucionalização do controle social; e o despreparo dos gestores para implementação do SUAS nos municípios, em concomitância com o desconhecimento pelos profissionais da assistência social de suas atribuições. Podem-se citar ainda a sobreposição de ações e a referência e a contrarreferência dos Serviços socioassistenciais.

Os recursos utilizados para garantia de efetividade da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente estão imbricados na normativa legal. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 88, 214 e 260), os Conselhos de Direitos são órgãos públicos, deliberativos, formuladores das políticas, controladores das ações e gestores do Fundo.

Essas funções do Conselho não colidem com o papel do governo municipal, mas exigem mudança, tanto da sociedade civil quanto do governo, na consolidação

da democracia participativa. Isso não é usurpação do poder, é o mesmo poder exercido de forma descentralizada, participativa e democrática. Como salienta o Estatuto da Criança e do Adolescente ao preconizar: *A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais* (ECA, art. 88). Além desse papel junto ao Fundo, cabe ao Conselho questionar e monitorar para que o *Orçamento Criança e do Adolescente*¹¹, que engloba todos os recursos governamentais destinados à proteção integral, seja significativo.

Assim, os Conselhos supõem a participação de organizações governamentais e não governamentais, sendo função delas representar a sociedade civil organizada, por meio de entidades prestadoras de Serviços assistenciais e de assessoria. Vale ressaltar que, na perspectiva dos Conselhos, o Estado não perde a centralidade na gestão social ou a primazia de sua responsabilidade na condução da assistência social (art. 5º da LOAS).

Para Pereira (1998), esse novo desenho da assistência social remete à ideia de pluralismo institucional, que incumbe ao Estado o papel decisivo no enfrentamento da pobreza, no sentido de garantir padrões de redistributividade e proteção social compatíveis com a democracia e a cidadania.

Conforme Behring (2003), a atual condição ético-política da Assistência Social requisita outra mentalidade a ser propagada entre os trabalhadores e também entre os governantes e seus gestores. Sobre isso reforça Nogueira (1998), quando afirmou que a reforma democrática do Estado, da qual faz parte a assistência social como política pública de seguridade, não depende tanto de tecnologias gerenciais e de sofisticados planos reformadores, mas de *pessoas capazes de operar na tênue fronteira entre técnica e política*. Os gestores sociais não apenas gerenciam, como também se tornam elementos ativos do governar, uma operação que não é fácil diante das facetas da questão social. Deve ser capaz de pensar estrategicamente, planejar e coordenar, focalizando a garantia do direito.

Para além de efetividade, entretanto, se espera desses profissionais a sensibilidade para lidarem com a dor do outro e o não julgamento. No trato com as famílias, pode-se perceber que a grande maioria de profissionais desconsidera a

¹¹O Orçamento da Criança e do Adolescente é um documento criado a partir da Lei Orçamentária da União, Estados, DF e Municípios, de onde são retiradas as informações para monitoramento da receita e despesas voltadas à concretização das políticas sociais essenciais à proteção integral da criança e do adolescente.

“dor” das famílias e não consegue caminhar em um acompanhamento além da superficialidade, tornando-se mais um a ser atendido, mais um usuário e mais um número para as estatísticas.

Esses profissionais ainda precisam qualificar a participação dos usuários nos espaços de controle social. Conforme apontado anteriormente, os Conselhos são espaços de fomento da política pública e, dessa forma, precisam perseguir a sua qualidade e, assim, capacitar os operadores sociais para entender a complexidade dessa política, a fim de operacionalizá-la.

A necessidade de qualificação, em especial dos usuários, e também a socialização das informações referentes aos direitos são fulcrais para o fortalecimento da política social. Importante reforçar a necessária inclusão dos trabalhadores das ONGs nos programas de formação continuada, para que não se apresentem aquém do ideal no exercício de suas atribuições e passem a se sentirem pertencentes à rede formada por essa política.

Apesar de os municípios estarem atuando na gestão básica da política de assistência social¹², a maioria possui demanda para alta complexidade, no entanto não tem Serviço, programas e equipamentos para isso; quando os possuem, como é o caso do Município de Belo Horizonte, são observados desafios constrangedores, como o indicador elevado de crianças e adolescentes acolhidos em Acolhimento institucional e familiar, pressupondo pouca resolutividade das proteções básicas (CRAS) e de média complexidade (CREAS).

Em 2013, de acordo com o levantamento realizado pelo Ministério Público em fiscalização nas entidades de Acolhimento Institucional e Familiar em todo o Brasil, descortinou-se o significativo número de 29.391 de acolhidos em um universo de 86,5% das entidades. E isso pode ultrapassar a casa dos 30.000 crianças e adolescentes afastados da família de origem. Esses dados se encontram na Tabela 1.

¹² No município, a gestão do SUAS pode se concretizar em três níveis de habilitação: inicial, básica e plena. A gestão inicial acontece nos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de Conselho Municipal de Assistência Social com fundo próprio para financiar a política e planos municipais de assistência social, além da execução das ações do CRAS com recursos próprios; no nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica – CRAS; e, no nível pleno, ele realiza a gestão total das ações socioassistenciais, compreendendo o CREAS na proteção especial de média complexidade e as unidades de Acolhimento institucional ou familiar na alta complexidade.

Tabela 1 – Capacidade total e ocupação atual nos Serviços de acolhimento institucional por Estado e região, 2013

Região/UF	Nº de Serviços de Acolhimento Institucional	Capacidade Total de Atendidos	Total de Atendidos
Sudeste	1.087	22.109	14.989
Espírito Santo	89	1.454	965
Minas Gerais	192	3.407	2.311
Rio de Janeiro	190	3.785	2.225
São Paulo	616	13.463	9.488

Fonte: Relatório da Resolução nº 71/2011.

Ao comparar esse levantamento com o realizado pelo IPEA em 2003, com o número de 19.373 crianças e adolescentes acolhidos, chegou-se ao acréscimo de 10 mil acolhimentos em 10 anos. Na Região Sudeste, o número de acolhidos em unidades institucionais é preocupante, mesmo levando-se em conta o número populacional do conjunto de Estados que a compõem (Tabela 1), posto que apenas a soma dos quatro Estados perfaz 75,40% do número de acolhidos de todo o país.

Os números atuais demonstram quanto é incipiente a política de acolhimento familiar no Brasil, enquanto nos Estados Unidos e na Inglaterra, de acordo com dados oficiais extraídos do Departamento de Saúde e Serviços Humanos, Administração para Crianças e Famílias (AFCARS) dos Estados Unidos (2011), cerca de 80% das crianças e adolescentes acolhidos se encontram em lares acolhedores.

O Relatório de Acolhimento de Criança e Adolescente no Brasil de 2013¹³, responsável pelos dados descritos, traz também os dados brasileiros, corroborando a precariedade da política de acolhimento familiar no Brasil: nos 123 Serviços de acolhimento familiar visitados, de um total de 156, ou 78,8%, foram constatados 1.019 crianças e adolescentes atendidos. Já as 2.247 entidades de acolhimento institucional (abrigos e casas-lares) inspecionadas, que correspondem a 86,5% do total, tinham capacidade para receber 29.321 desses meninos. Dentro do universo pesquisado, o acolhimento familiar corresponde a apenas 3,35% do Serviço de acolhimento no país. É o que está demonstrado na Tabela 2, ao apontar o número de acolhimento familiar, efetivo no Brasil em 2013.

¹³ Relatório da Resolução nº 71/2011 de Acompanhamento de Conselho Nacional do Ministério Público – Um olhar mais atento aos Serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no país.

Tabela 2 – Capacidade total e ocupação do Serviço de Acolhimento Familiar por região, 2013

Ano e Região	Nº de Serviço de Acolhimento Familiar	Famílias Acolhedoras Cadastradas no Serviço
2013	123	817
Centro-Oeste	8	12
Nordeste	3	5
Norte	1	5
Sudeste	31	381
Sul	80	414

Fonte: Relatório da Resolução nº 71/2011.

Os números da Tabela 2 destacam os Estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná pelo número de programas de famílias acolhedoras, pois apenas esses Estados respondem por 65% desse Serviço no Brasil, segundo inspeções realizadas em março de 2013 (Tabela 2). Em termos numéricos, atuam na Região Sul pelo menos 80 entidades voltadas ao cadastramento, capacitação e acompanhamento de famílias acolhedoras, enquanto na Região Sudeste esse número corresponde a 31 entidades (25% do total nacional pesquisado).

O Estado de Santa Catarina é responsável pela existência de 54 entidades gestoras do Serviço de Acolhimento Familiar, espalhadas por seus municípios, das 156 existentes em todo o país. Conforme se apurou nas fiscalizações do Ministério Público das 123 entidades visitadas (78,8% do total), estão cadastradas 817 famílias acolhedoras, das quais 526 estão em efetivo atendimento.

Ao realizar comparativo entre o número de Serviços de Acolhimento Familiar da Região Sudeste e os da Região Sul, constata-se número inexpressivo de atendimento na Região Sudeste de apenas 381 crianças atendidas em 31 famílias acolhedoras, levando-se em conta, sobretudo, o universo populacional dessa região. De acordo com o IBGE (2010), a população do Sudeste totaliza 80.364.410 habitantes, distribuídos nos quatro Estados que a compõem. Já a Região Sul, com sua população distribuída em três Estados de 27.386.891 habitantes cada, possui 80 Serviços e realiza 414 atendimentos, demonstrando claramente o alcance de certa eficácia na implementação desse Serviço.

Quanto às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os números apresentados indicam a quase total ineficácia na sua execução; é preciso analisar se faltam investimentos financeiro, político e social na implementação desse Serviço nessa parte do território brasileiro, ou quais são os motivos que impedem o aumento de oferta do Serviço nessas regiões. Isso porque a falta de oferta desse Serviço significa o não cumprimento da Diretriz Internacional e do modelo proposto de política no Brasil para o atendimento à criança e ao adolescente afastados dos cuidados parentais.

Em Belo Horizonte, a situação não difere do resto do Brasil no que tange ao número de famílias acolhedoras e ao número de crianças atendidas; em 2013, o município contava com oito famílias cadastradas e habilitadas ao acolhimento, no entanto apenas seis famílias efetivamente estavam acolhendo crianças em seus lares.

2.2.2. Acolhimento familiar – Caracterização de um Serviço

O acolhimento familiar está caracterizado como Serviço socioassistencial, ou seja, se organiza por atividades continuadas e permanentes, capazes de responsabilizar-se pelas necessidades básicas dos usuários e, assim, direcioná-las ao empoderamento social da população. Muniz (2005) ratificou essa assertiva quando asseverou:

Na verdade, o Serviço deve agir sobre as condições de vida do sujeito, de maneira que responda às suas necessidades e expectativas. Assim, produzir um Serviço é buscar uma mudança duradoura na situação de vida do cidadão. Isto quer dizer que existe um trabalho real e uma verdadeira qualificação profissional envolvidos na sua produção (MUNIZ, 2005, p. 102).

O Serviço de acolhimento em famílias acolhedoras é considerado de proteção especial de alta complexidade, assim estabelecida pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009)¹⁴. Os Serviços de Proteção Especial são aqueles

¹⁴ A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais na proteção social especial de alta complexidade apresenta os seguintes Serviços: Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades – Abrigo Institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva – Esse Serviço oferece acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinados a famílias e, ou, indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral; Serviço de Acolhimento em República – Serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. O Serviço promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas.

destinados às famílias e aos indivíduos que se encontram com os vínculos familiares rompidos por qualquer tipo de ameaça ou violação de direitos; por essa razão, não podem prescindir da proteção integral, como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido. Dessa forma, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) define o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora como o Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. O Serviço é responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e, ou, do adolescente acolhido e de sua família de origem.

Outro documento esclarecedor sobre a atuação desse Serviço está na Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1/2010, de 9 de junho de 2010, pois trata das orientações técnicas dos Serviços de Acolhimento para Criança e Adolescentes (2008)¹⁵. Nele está disposto o ponto fulcral do Serviço: acolher e paralelamente intervir na família de origem, com o objetivo da possibilidade de reintegração familiar. Para as orientações técnicas, esse Serviço:

Representa uma modalidade de atendimento que visa oferecer proteção integral às crianças e aos adolescentes até que seja possível a reintegração familiar ou, na sua total impossibilidade, encaminhamento para adoção. Propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente (BRASIL, 2008).

A organização do Serviço acompanha os princípios e diretrizes dispostas no Estatuto da Criança e do Adolescente para o Serviço de acolhimento institucional e também nas orientações técnicas do CONANDA, podendo citar: a excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento; o trabalho voltado às famílias de origem ou extensas, com vista à reintegração familiar; a permanência dos grupos de irmãos em um único espaço de acolhida; etc. No entanto, traz proposta de acolhimento diferenciada, pois difere da institucionalização e da colocação em família substituta, podendo ser entendida como modalidade de colocação familiar.

Destaca-se como especificidade desse Serviço o acolhimento em Família Acolhedora de crianças e adolescentes, cujas famílias de origem ou extensas indicam

¹⁵ Este documento tem como finalidade regulamentar, no território nacional, a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social. E passou a ser comumente intitulado: “Orientações Técnicas do CONANDA”.

possibilidade real de reintegração dos filhos, ressaltando os casos em que inexistem no município outra forma de proteção à violação de direito sofrida. Assim, fica claro um dos critérios para aplicação da medida protetiva em Família Acolhedora, a factível possibilidade de reintegração familiar da criança e, ou, do adolescente em sua família.

Ainda de acordo com as orientações técnicas do CONANDA (2009), cada Família Acolhedora acolhe apenas uma criança/adolescente por vez, destacando a necessidade de se acolher grupos de irmãos. Em suas recomendações, salienta-se o documento que, no caso de haver grupo ampliado de irmãos, é preciso análise técnica para direcioná-lo à melhor modalidade de acolhimento, pois a separação do grupo de irmãos se torna inadequada, só aceita na total impossibilidade de acolhimento conjunto.

O Serviço de Acolhimento Familiar é o responsável pela seleção, capacitação e acompanhamento das famílias acolhedoras, e cada Serviço se organizará para realizar essas tarefas. Ratifica-se a obrigatoriedade da aplicação da medida judicial para que a criança/adolescente seja acolhida pelas famílias acolhedoras, cabendo a ela autoridade na indicação da família para o acolhimento. Essa família recebe o acolhido por meio de Termo de Guarda Provisório¹⁶, solicitado pelo Serviço de acolhimento e expedido pela autoridade judiciária (Juiz da Vara da Infância e Juventude).

A arquitetura do Serviço de Acolhimento Familiar mostrou ser alvo das orientações técnicas do CONANDA, quando estas traçaram o percurso metodológico para implementação do Serviço, desde a captação das famílias até o desligamento da criança/adolescente do Serviço. Para tanto, dispôs três eixos de atuação: o primeiro trata da divulgação do Serviço na comunidade e da seleção, preparação e acompanhamento das famílias acolhedoras. O segundo trata do acolhimento e acompanhamento das crianças/adolescentes acolhidos, das famílias de origem e, ou, extensas e das famílias acolhedoras. Por fim, trata do desligamento do acolhido do Serviço de Acolhimento Familiar.

Outro documento, não menos importante, contribuiu na elaboração do desenho arquitetônico do Serviço. Caracteriza-se como Norma Operacional Básica

¹⁶ Termo de Guarda Provisória – documento jurisdicional competente para conferir a um terceiro a guarda temporária de uma criança e, ou, adolescente. Essa guarda está regulada nos artigos 33 e 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social (NOB RH/SUAS)¹⁷ e tem por finalidade regulamentar a composição dos profissionais alocados nos Serviços socioassistenciais e, dessa forma, a equipe que atuará no Serviço de Acolhimento Familiar e também a infraestrutura necessária para a sua manutenção.

É importante destacar a exigência de composição mínima da equipe de referência desse Serviço de acolhimento. A NOB RH/SUAS exige ser composta por psicólogo e assistente social; no entanto, assevera a imprescindibilidade de se agregarem a essa equipe mínima profissionais de outras disciplinas e, assim, formar a já regulamentada equipe interdisciplinar.

Em Belo Horizonte, a organização do Serviço de acolhimento familiar segue rigorosamente as orientações técnicas do CONANDA (2008), mas apresenta como especificidade a possibilidade de empreender uma nova modalidade de acolhimento familiar. Essa proposta aparece na Resolução nº 01/2013, do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, especificamente no inciso II, quando amplia o público atendido no Serviço para crianças e adolescentes, com ou sem histórico de institucionalização e afastados do convívio familiar (destituição do poder familiar ou falecimento dos pais), atestada no momento a inexistência de postulantes à adoção, seja nacional, seja internacional.

Essa modalidade ainda não está estabelecida no município, e só a partir de seu empreendimento será possível avaliar sua efetividade. No entanto, não obsta destacar algumas elucubrações sobre essa hipótese de acolhimento: com relação ao tempo do acolhimento, ao destino do acolhido após o término da guarda aos 18 anos, a existência de famílias dispostas a esse acolhimento e, sobretudo, ao desrespeito à finalidade precípua da modalidade acolhimento familiar, a possibilidade de reintegração familiar do acolhido à família de origem e, ou, família extensa, capaz de tornar o acolhimento verdadeiramente excepcional e provisório.

A proposta de ampliar o atendimento do Serviço Família Acolhedora para o perfil de crianças e adolescentes institucionalizados há mais de dois anos, pelos motivos já expostos, perpassa por questões importantes ao se levar em conta o tempo indeterminado de acolhimento; a relação estabelecida entre o acolhido e a Família Acolhedora; o rompimento dessa relação no caso de devolução; a manutenção do

¹⁷ Norma Básica Operacional de Recursos Humanos do SUAS – Documento que define os profissionais de referência que atuarão em todos os Serviços socioassistenciais contemplados na Política Nacional de Assistência Social (RESOLUÇÃO nº 130, de 2005, do CNAS).

acolhido na Família Acolhedora em relação aos recursos financeiros; a oferta de Serviços públicos capaz de alcançar as especificidades do acolhido; e, por fim, a relação prolongada de parceria família e Estado. Dessa forma, o acolhimento familiar em Família Acolhedora, como Serviço, prescindirá de uma dose enorme de consciência cidadã, por ambas as partes, família e Estado. Será preciso trabalho, tempo e talento voltados para um único fim: o melhor atendimento ao acolhido; enfim, será imprescindível a participação da sociedade de forma consciente e crítica e a aceitação do Estado dessa participação, efetivando, assim, uma política tão almejada pelos órgãos nacionais e internacionais de defesa da criança e do adolescente.

Em seguida, esse tema passa a ser discutido, a fim de inferir se a participação popular no Brasil, nos moldes atuais, responde aos anseios sociais e políticos ou se a relação entre Estado e sociedade se encontra distante do que se pretende um Estado Democrático de Direito de compor em seu território uma sociedade livre, justa e solidária.

2.3. Participação popular: a quem serve?

O artigo 4º do Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente consagra um dos princípios fundamentais¹⁸ talhados na Constituição Federal do Brasil de 1988, quando compartilha entre a família, a comunidade e a sociedade em geral e ao poder público, a obrigatoriedade de assegurar todos os direitos inerentes à criança e ao adolescente, ou seja:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Lei nº 8.069/1990).

A Constituição Federal de 1988 apresenta nos artigos 1º ao 4º os princípios que regem a instituição do Estado brasileiro, e neles estão imbricados, de acordo com Canotilho (2003), os fundamentos estruturais de um Estado, pois eles tratam da existência, da forma, da estrutura e do tipo de um Estado/Nação. Apresentam também os princípios que tratam do regime político, os princípios relativos à forma

¹⁸ Art. 3º – Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária.

de governo e à organização dos poderes, os princípios relativos à organização da sociedade, destacando aqui o princípio da solidariedade, e, por fim, o princípio que trata das formas de relacionamento com a comunidade internacional.

Para compreender esses princípios e o valor que lhes é conferido, Cruz (2004) esclareceu:

Os princípios constitucionais estabelecem os valores e indicam a ideologia fundamental de determinada Sociedade e de seu ordenamento jurídico. A partir deles todas as outras normas devem ser criadas, interpretadas e criadas (CRUZ, 2004, p. 101).

Diante da relevância que cerca os princípios constitucionais, em especial para fundamentar teoricamente esta pesquisa, serão analisados dois princípios: o da solidariedade e o da participação política. Esses princípios foram inseridos na Constituição Federal de 1988, Título II, “Dos Direitos Fundamentais”, quais sejam: direitos públicos subjetivos; liberdades públicas; direitos morais; e direitos dos povos. O que lhes conferiu o reconhecimento dentro do ordenamento jurídico específico de Estado.

Os direitos fundamentais são todos aqueles inerentes ao homem e importantes para que ele viva dignamente em sociedade, podendo ser equiparados aos já consagrados direitos humanos, no entanto com caráter jurídico. Ressalta-se a importância de distinguir os direitos fundamentais dos direitos humanos; o primeiro difere do segundo, pois está eivado de historicidade e resulta de conquistas e árdua construção social. É o que explicitou Luño (1999):

Los derechos humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional (LUÑO, 1999, p. 48).

A distinção entre os dois termos está clara no ensinamento de Canotilho (1998), quando assevera:

As expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos; direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico institucionalmente, garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intertemporal e universal; os direitos fundamentais

seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta (CANOTILHO, 1998, p. 259).

Realizada a distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos, é necessário discorrer sobre a institucionalização dos direitos fundamentais, pois neles estão inseridos os princípios a serem analisados. Para Bonavides (2006), a institucionalização dos direitos fundamentais aconteceu gradativamente após a Revolução Francesa, propositora dos direitos de liberdade, igualdade e fraternidade; a partir de então, surgem as três primeiras dimensões de direitos.

Os direitos de primeira dimensão correspondem aos primeiros previstos constitucionalmente e reportam-se às liberdades negativas clássicas, ou seja, são direitos de resistência demonstrados pela clara separação entre o Estado e a sociedade. Configuram-se como direitos civis e políticos imbricados no respeito às liberdades individuais e, conseqüentemente, na limitação dos poderes absolutos do Estado. Quais sejam: o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à liberdade de religião, à participação política etc.

Para uma análise conceitual robusta sobre os direitos fundamentais, Sarmento (2006) afirma que:

Os direitos fundamentais foram concebidos como limites para a atuação dos governantes, em prol da liberdade dos governados. Eles demarcavam um campo no qual era vedada a interferência estatal, estabelecendo, dessa forma, uma rígida fronteira entre o espaço da sociedade civil e do Estado, entre a esfera privada e a pública, entre o “jardim e a praça”. Nesta dicotomia público/privado, a supremacia recaía sobre o segundo elemento do par, o que decorria da afirmação da superioridade do indivíduo sobre o grupo e sobre o Estado (SARMENTO, 2006, p. 12).

Sobre o tema em tela, Bonavides (2006) concluiu que os direitos fundamentais de primeira dimensão correspondem à fase inicial do constitucionalismo ocidental; entretanto, continuam a integrar os catálogos das constituições atuais, apesar de contar com alguma variação de conteúdo, o que demonstra a cumulatividade das dimensões.

Os direitos de segunda dimensão referem-se às liberdades positivas, reais ou concretas e asseguram o princípio da igualdade material do ser humano. Tem a Revolução Industrial como marco importante; em razão de ter sido, no século XIX, o palco de lutas protagonizadas pelo proletariado e conquistas em defesa dos direitos

sociais. Esses direitos foram considerados direitos políticos, a partir da primeira Guerra Mundial, no início do século XX.

Sarmento (2006) citou em sua obra dois documentos: as Constituições do México (1917) e a de Weimar da Alemanha (1919), que representam a inserção de direitos voltados para a classe trabalhadora, com o objetivo de diminuir a desigualdade social, como o direito à saúde, previdência, moradia, alimentação, educação etc. Esse conjunto de direitos deu origem ao atual Direito do Trabalho, considerado o instrumento legítimo para agregar valores éticos ao capitalismo e tornar humanizada a relação capital/trabalho.

Em contraposição aos direitos de primeira dimensão que nega a ação do Estado, os de segunda dimensão impõem a obrigação de fazer, ou seja, impõem ao Estado a obrigação de ofertar tais direitos aos indivíduos, como esclareceu Bonavides (2006), ao ressaltar que esses são direitos sociais, culturais e econômicos e coletivos. Eles surgiram do movimento antiliberal do século XX e foram contidos nas constituições de diversos Estados.

Já Marmelstein (2008) propôs um paralelo mais diretivo quando destacou a finalidade como ponto de contraste entre os direitos de primeira e de segunda dimensão, ao esclarecer que:

A finalidade dos direitos de primeira dimensão está em possibilitar a limitação de poder estatal e permitir a participação popular nos negócios públicos. Já os de segunda dimensão objetiva a proposição ao Estado de diretrizes para realização de atividades com o escopo de qualificar a vida dos seres humanos tornando-a digna e assim possibilitando-os ao exercício da liberdade (MARMELSTEIN, 2008, p. 50).

O princípio de solidariedade ou de fraternidade consagra-se nos direitos de terceira dimensão e tem sua origem na terceira revolução industrial, também chamada de revolução técnico-científica. Eles são direitos transindividuais, assim considerados por estarem situados entre os interesses públicos e privados, apesar de não pertencerem especificadamente um ou ao outro. É o que concluiu Mazzilli (2008), quando esclarece:

Os direitos transindividuais embora não sejam propriamente estatais, são mais que meramente individuais, porque são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas (MAZZILLI, 2008, p. 48).

Para Bonavides (2006), os direitos de terceira dimensão estão imbricados no sentido de liberdade e igualdade e, dessa forma, possuem grande teor de humanismo e universalidade. Sua proteção transcende ao indivíduo ou a um grupo ou a um Estado, mas tem como alvo toda a humanidade. Citou como direitos de terceira dimensão: o direito à paz, à autodeterminação dos povos, à comunicação, ao meio ambiente, ao desenvolvimento e à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade. Esses direitos são considerados coletivos, individuais, homogêneos ou difusos¹⁹, pela amplitude de seu alcance.

Não obstante a análise das três primeiras dimensões dos direitos fundamentais, é preciso vislumbrar também o surgimento de outras duas dimensões de direitos. A quarta dimensão de direitos, que tem a ver com a globalização política, impulsionada pela democracia, pela informação e pelo pluralismo.

E, por fim, os direitos de quinta dimensão defendidos por Bonavides (2008), quando propõe o traslado do direito à paz da terceira dimensão para a quinta dimensão, dada a sua importância no ordenamento político e social. Para esse autor, o direito à paz é imanente à vida e condição capital ao progresso das nações, sejam elas quais forem. Isso está exposto na Resolução 39²⁰ da Organização das Nações Unidas, de 12 de novembro de 1984, ao determinar como obrigação fundamental do Estado a proteção e o fomento do direito à paz para os povos. A defesa do estudioso sobre essa proposição está implícita quando assevera:

A paz se investe no mesmo grau de importância e ascendência que teve e tem o desenvolvimento enquanto direito da terceira geração. Ambos legitimados sobre posse pela força e virtude e nobreza da respectiva titularidade: no desenvolvimento, o povo; na paz, a humanidade. Com esse vasto círculo de abrangência dos direitos fundamentais ainda há espaço para erguer a quinta geração, que se nos afigura ser aquele onde cabe o direito à paz, objeto dessas reflexões (BONAVIDES, 2008, p. 590).

¹⁹ A distinção entre direitos coletivos em sentido estrito, direitos individuais homogêneos e direitos difusos está contida no art. 81, parágrafo único, do nosso Código de Defesa do Consumidor: “I – Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos desse código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – Interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos desse código, os transindividuais, de natureza indivisível e que sejam titulares o grupo, categoria ou classe e pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base; e III – Interesses ou direitos individuais homogêneos assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

²⁰ Declaração do Direito dos Povos – Resolução da ONU nº 39, de 12 de novembro de 1984.

A análise das cinco dimensões de direitos subsidia análises conceituais sobre a participação popular e a solidariedade, temas importantes para elucidação do objeto de pesquisa aqui empreendido.

2.3.1. Participação popular e solidariedade: dois lados da mesma moeda

Entre tantos avanços propostos pela Constituição Federal de 1988, destaca-se a abertura política para a participação popular, tornando-a essência do Estado Democrático de Direito, além de lhe conferir o *status* de princípio e estabelecer mecanismos para efetivação do exercício da democracia participativa, sobretudo determinando sua observância para execução da gestão pública. Assim, a participação popular se mostra tema complexo que permeia o sistema político nacional em todos os seus âmbitos e setores, deixando uma miríade de perspectivas conceituais sobre o termo.

Como participação popular, entendem-se as múltiplas ações advindas dos movimentos sociais capazes de influenciar a elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas, operacionalizadas por meio dos Serviços, planos, programas, projetos e benefícios na área social. Assim, a expressão participação popular compreende o exercício direto do poder pelo povo, de forma individual ou coletiva.

Para Brito (1992), a participação popular se configura com “o povo assumindo-se como instância deliberativa” de políticas públicas, capaz de submeter ao Estado seus interesses e suas reais necessidades. Circunstância imprescindível para efetivar conquistas sociais e estimular as transformações necessárias para alavancar a mobilidade social²¹.

Complementando a assertiva de Brito (1992), Kliksberg (1999) destacou a participação popular como:

(...) uma modalidade de desenvolvimento arraigada em organizações populares de participação, ao mesmo tempo em que permite a plena iniciativa de indivíduos e grupos, promove a distribuição relativamente igualitária da renda e do acesso a Serviços comuns (KLIKSBERG, 1999, p. 13).

²¹ Mobilização social significa, então, um processo complexo que implica a passagem de um tipo de comportamento para outro. Este processo é mais bem conceituado se concebido em três estádios: ruptura dos velhos modelos de comportamento, isolamento e disponibilidade, indução de novos padrões de comportamento e sua aceitação e interiorização (BOBBIO, 2004).

Nesse contexto, a participação popular traduz uma força social essencial, capaz de efetivar as conquistas e alavancar mudanças imprescindíveis para o desenvolvimento social de uma nação, legitimando, assim, o exercício do poder na perspectiva da democracia participativa e representativa. Wolfe (1991) complementou essa assertiva quando propôs ser a participação popular tendência mundial, justificada pela globalização e pelo neoliberalismo, de minimizar o nível de intervenção do Estado e, ao mesmo tempo, fomentar a ideia de uma sociedade civil que se faz mais resiliente, aberta, pronta e próxima das comunidades do que o Estado.

Assim, a participação popular passa a ser considerada um direito a ser incorporado a um espaço público, agora ocupado por atores, nunca antes existentes, pois não era dado aos comuns pleitear frontalmente suas demandas ao Estado, situação reversa na atualidade, quando o espaço público passa a ser o lócus privilegiado para comunicação e reivindicações oriundas das diversas classes sociais. Sobre essa assertiva, assevera Baierle (2000):

A cidadania se constrói pela participação direta e indireta dos cidadãos, enquanto sujeitos políticos, não apenas para a solução de seus problemas sentidos, sem espaços públicos onde as decisões coletivas possam ser cumpridas, mas também para um processo de radicalização democrática, através do desempenho instituinte, transformador da própria ordem na qual operam (BAIERLE, 2000, p. 192).

Para que essa radicalização aconteça no seio da sociedade civil, é urgente que se empodere e se sinta pertencente ao espaço público. Sobre essa assertiva preceituou Genro (1997):

A premência de se “criar novas ‘autonomias’ na base da sociedade que se remete para a construção de outro mundo, com um novo tipo de consciência social, estimulada pela solidariedade, que se traduza em atos concretos vivenciados pelas pessoas no seu cotidiano” (GENRO, 1997, p. 3).

Genro (1997) trouxe a solidariedade como estímulo para o fomento da nova consciência social. E assim, como esclareceu Prudente (2000), traz em sua dimensão ética um valor imanente à condição humana, de viver em comunidade e, portanto, ser interdependente. Dessa forma, Camps (1996) reconheceu a solidariedade como uma lei natural, capaz de compreender a moral não como algo a ser cumprido ou respeitado, mas como um impulso para o prazer em detrimento da dor, ou a que o

autor se refere, então, a uma moral utilitária voltada não somente ao indivíduo, mas à comunidade que o cerca. Assim, asseverou esse autor:

É certo que em toda a sociedade humana a solidariedade é uma lei da natureza infinitamente mais importante que a luta pela existência, cuja virtude nos canta os burgueses em seus refrãos a fim de embrutecer-nos o mais completamente possível (CAMPS, 1996, p. 37).

Historicamente, no sentido da solidariedade como valor ético que surge no século XVIII, permeado nas premissas filosóficas e políticas do iluminismo, cita-se a mestria do filósofo Jean-Jacques Rousseau, ao vislumbrar no ato solidário o poder agregador em uma coletividade, composta por indivíduos segregados.

No ideal de fraternidade contido na Revolução Francesa estava imbricado o sentido de solidariedade, mas, no século XIX, a sociologia, pelas mãos de Durkheim (1987), aprofunda o conceito de solidariedade para além da capacidade de agregar coletividades por meio do compartilhamento de costumes, crenças e ideias comuns, novas denominações: a solidariedade mecânica e a orgânica. A primeira existente quando não havia especialização entre os indivíduos, em que aquele autor ressaltou a divisão do trabalho como forma de especialização. A segunda foi a partir do surgimento dessa especialização no meio da coletividade. Dessa forma, a partir da especialização nas categorias operárias, advém, então, a solidariedade orgânica, caracterizada pela interdependência e comportamento orgânico dos indivíduos. Em ambos os conceitos, Durkheim consolidou a coesão interna e os vínculos constituídos em grupos sociais definidos. Entretanto, a solidariedade orgânica impõe limites ao restringir-se aos interesses de determinado grupo.

Contra o individualismo liberal, surge ao findar do século XIX, no âmbito da Igreja Católica, uma corrente de pensamento denominada *solidarismo*, com o objetivo, de acordo com Anjos (2000), da garantia do direito à igualdade, mas com foco nas vítimas do sistema liberal capitalista. Para a teologia da libertação, a solidariedade para ser autêntica precisa estar entre os desiguais e impactar positivamente na vida desses indivíduos. Portanto, há de ser um ato crítico.

Em sua obra, Berlinguer (1996) ressaltou o necessário respeito ao direito próprio de cada pessoa e do cuidado para que não haja qualquer forma de manipulação. Assim, a solidariedade critica e rechaça toda forma de discriminação e busca tornar consciente de direitos e deveres os destinatários da ação solidária, além

de atribuir a eles o sentido de pertencimento, ao integrá-los à sociedade e à política, transformando-os reconhecidamente cidadãos.

Enfim, para inferir o sentido de solidariedade é preciso desvendar especificidades, como: ser um valor intrínseco ao ser humano originário de sua dignidade; independer totalmente de normatização, pois se caracteriza com um valor universal; ter como agente a pessoa sem qualquer discriminação subjetiva; e como lócus a sociedade civil; e, enfim, está calcada na reciprocidade e no benefício mútuo.

2.3.2. Participação popular na execução de política pública

Para além dessas considerações teóricas, é preciso se ater no real objeto deste trabalho, que é a análise da percepção das famílias envolvidas no Serviço de Acolhimento Familiar no que tange à participação efetiva nessa política. Dessa forma, fazem-se contingente a conceituação de política pública e a delimitação da participação popular na elaboração e execução dessa política.

Bucci (2006, p. 254) conceituou as políticas públicas como *instrumentos de ação dos governos – government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by Law*. Assim, elas se destinam a atender aos interesses dos governados e também no enfrentamento das questões sociais. Essa autora ainda sugere o modo de vislumbre da política pública no contexto social:

As políticas públicas devem ser vistas como processo ou conjuntos de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para definição de interesses públicos reconhecidos pelo direito (BUCCI, 2006, p. 254).

A efetivação dessas políticas pressupõe o conjunto de agências governamentais e não governamentais e, assim, delimita a participação popular na concretização dos interesses sociais. Essa efetivação se consolida em consonância com o regime de governo brasileiro que se institui como um Estado democrático de direito e se caracteriza pelo sistema democrático participativo cunhado na Constituição Federal de 1988.

O alemão Jürgen Habermas se destaca no âmbito sociológico quando teoriza sobre a participação democrática, jogando luz ao conceito de democracia deliberativa. Habermas (1987) entendeu que a organização da sociedade tem como eixo fundamental a organização das estruturas políticas não apenas do Estado ou do

mercado, mas da sociedade civil. Assim, o projeto político de Habermas se caracteriza por possibilitar à sociedade civil mecanismo de discussão sobre os rumos da organização social e política, uma vez que os cidadãos são membros da comunidade política.

Partindo dos pressupostos de Habermas, Joshua Cohen (2000) propôs a chamada *Poliarquia Diretamente Deliberativa*, e, além da mera participação dialógica entre cidadão e Estado, está a participação direta da sociedade nas decisões civis, conforme asseverou Cohen:

Del carácter institucional de la democracia - esa legitimidad emerge de las discusiones y decisiones de los miembros de la sociedad, en tanto estas se lleven a cabo, y se expresen en el seno de instituciones sociales y políticas diseñadas para reconocer dicha autoridad colectiva (COHEN, 2000, p. 24).

Ao analisar a gestão social, percebe-se o papel preponderante que tem a sociedade diante de sua atuação. Sendo o Brasil um país democrático e, desse modo, não só a representatividade deve ser notada, ou seja, a cidadania não está contida apenas na capacidade de escolha de um representante político, mas também na participação direta e indireta na agência política/administrativa do Estado. Assim, a responsabilidade da gestão social não se adstringe aos gestores, mas, além disso, está introjetada em cada ser social.

Está aí mais uma função da gestão social no viés da responsabilidade social, que é convocar a sociedade a participar do trabalho em conjunto com a administração pública, é fiscalizar e contribuir. Para tanto, foram criados pela Constituição de 1988 mecanismos de fiscalização e participação popular, citando os conselhos de direitos formados em todos os entes federados e âmbitos da administração pública do Brasil.

Para Tenório (2000), em uma sociedade marcada pela evolução científico-tecnológica e pela globalização da economia, valorizar a cidadania é a forma de promover um novo paradigma organizacional, com base em uma gestão dialógica e participativa e, ainda, reforça seu pensamento quando diz que a base epistemológica da gestão social deve ser a intersubjetividade, com base na dialogicidade, e só assim a cidadania se solidificará na esfera privada e pública, mediante uma gestão de recursos humanos mais participativos.

Ora, se o lócus privilegiado aqui discutido é a participação popular no âmbito da administração pública, é fulcral jogar luz às análises já consolidadas sobre o tema

em tela. Para tanto, Modesto (2002), ao considerar a participação popular na administração pública, a conceitua de forma restrita, como:

Todas as formas de interferência de terceiros no processo de realização da função administrativa do Estado implementada em favor dos interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo (MODESTO, 2002, p. 58).

Complementando a concepção do conceito de participação popular na administração pública, Ayres Brito (1992) distinguiu a participação popular focada na garantia de interesses individuais na efetividade da ação administrativa em si, da participação cidadã, pois esta retrata maior desenvolvimento político ao se referir às formas de participação do povo na gestão da coisa pública. No dizer daquele autor, são elas: objetiva, semidiretas ou diretas.

A fim de tornar factível o entendimento sobre a concretização da participação popular na administração pública, apresenta-se a classificação realizada por um dos maiores administrativistas europeus, o espanhol Enterría (1998), que asseverou três formas de participação:

- a) Orgânica quando os cidadãos estão inseridos em órgãos da estrutura do poder público como exemplo em atividades de cooperação técnica.
- b) Participação funcional, quando o cidadão tem sua atuação fora do aparelho administrativo, mas exercendo função pública em anuência ou parceria com a administração pública, como exemplo as consultas públicas, exercício de ações populares etc.
- c) Participação cooperativa quando o cidadão, enquanto sujeito privado, não exerce função materialmente pública, mas de interesse geral, apoiado pelo poder público, como exemplo as atividades das entidades filantrópicas de utilidade públicas (ENTERRIA, 1998, p. 82).

Ao discorrer sobre os vários ângulos da participação popular na administração pública, é premente apropriar-se da ciência política e trazer à tona conceitos que explicitam problemas relacionados à não participação popular na administração pública. Para tanto, utiliza-se a classificação em três níveis de embaraço à participação efetiva, como asseverou de Moreira Neto (1992): “a apatia política, a abolia política e, por fim, a acracia política”.

A apatia política retrata-se no desestímulo para ação do cidadão e, de acordo com Modesto (2002), está relacionada diretamente com a falta de conhecimento dos direitos e deveres, por parte dos cidadãos, pela incipiente via de comunicação ainda entre governo e governado, a falta de resolutividade das solicitações e, por fim, a

pouca vivência do povo brasileiro na democracia participativa. Quanto à abolia política, esse autor conceituou como o não querer participar da ação cidadã, demonstrada pela descrença do cidadão em ser levado em consideração pela administração pública e, também, pela falta de reconhecimento coletivo voltado para atividades de participação cidadã.

Já sobre a acracia política, aquele autor certificou representar o não poder participar da ação cidadã, em razão da baixa escolaridade do cidadão, da excessiva complexidade existente nas normas processuais administrativas; enfim, do contexto próprio dos países em desenvolvimento, encenando graves problemas de ordem política e econômica.

A argumentação teórica apresentada demonstra fértil campo para investigação. O acolhimento familiar tem proliferado pelos municípios brasileiros, sob a égide do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, monitorado e avaliado pelas Secretarias Estaduais de Assistência Social e executado pelas Secretarias Municipais de Assistência Social.

Não obsta dizer, então, que, apesar de vivenciar a democracia plena por pouco mais de duas décadas, o Estado brasileiro avança em seus princípios quando consolida a participação popular nas decisões governamentais e na concretização das políticas públicas. E essa participação se materializa por meio da participação nos Conselhos Deliberativos de Políticas Públicas, como Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, dos Idosos, da Mulher, dos Deficientes etc., por meio dos instrumentos de Controle Social e, por fim, por meio da execução direta de programas, projetos e serviços públicos, realizados a bem da coletividade.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na análise do processo investigativo desta pesquisa, utilizou-se o entendimento de Duarte (2002) ao compará-lo a um relato de uma longa viagem, em que o sujeito vasculha lugares, muitas vezes, já visitados por outros, mas com olhares múltiplos, no entanto singulares, pois cada pesquisador imprime na investigação o sentido da pesquisa, de acordo com o seu olhar para realidade estudada, com sua experiência e seu modo de apropriar-se do conhecimento.

O percurso metodológico iniciou-se a partir do método de investigação, perpassou os pressupostos teóricos norteadores e fundamentadores do estudo e seguiu para os procedimentos operacionais, propiciando, assim, a concretização da investigação, como se apresenta nos parágrafos subsequentes.

A abordagem da pesquisa apresentou-se qualitativa, pois o que se pretendeu neste trabalho foi abstrair do sujeito de pesquisa, ou seja, dos membros familiares acima de 18 anos, pertencentes ao Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora, o que pensa e como entende sobre um fato determinado. Minayo (2002) corroborou essa escolha ao relatar que:

A pesquisa qualitativa responde a questões particulares, e trabalha o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2002, p. 21-22).

A metodologia da pesquisa qualitativa apresenta-se como abordagem própria para atingir os objetivos que se pretende alcançar nesta pesquisa, corroborando o entendimento de Minayo (1999), que assevera:

As metodologias da pesquisa qualitativa são aquelas capazes de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e as estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas, tanto no seu advento, quanto na sua transformação, como construção humana significativa (MINAYO, 1999, p.10).

Quanto ao tipo de pesquisa, concretizou-se como exploratória, sobretudo pelo não conhecimento de estudos sobre a participação da família na execução de Serviço Público. É descritiva, pois empreendeu descrever características dessa população por meio da análise de crenças, atitudes e representações de uma população. De acordo com Triviños (1987), na pesquisa descritiva o investigador precisa buscar uma série de informações sobre o que deseja pesquisar, uma vez que esse tipo de estudo propõe descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade.

Já a pesquisa exploratória tem como finalidade proporcionar maior familiaridade com o problema com vista a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Gil (2007) asseverou que esse tipo de pesquisa, na sua maioria, envolve: levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que vivenciaram práticas com o problema pesquisado e a análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Esta pesquisa foi desenvolvida por meio do estudo de caso, pois envolveu estratégia capaz de permitir amplo e detalhado conhecimento do contexto em que é vivenciado. Empreenderam-se, nesse ínterim, visitas institucionais na sede do Serviço de Acolhimento Familiar, visitas domiciliares nas residências das famílias acolhedoras, aplicação de questionário socioeconômico e encontros de estudo sobre o Serviço com a rede de atendimento à criança e ao adolescente em medida protetiva.

Para Yin (2005), o estudo de caso pode contribuir para o conhecimento dos fenômenos tanto individuais quanto coletivos, além de outros fenômenos relacionados aos estudados. Dessa forma, buscou-se responder aos fenômenos sociais complexos utilizando vasta variedade de evidências, como: documentos, entrevista e observações.

Buscou-se desvendar a decisão tomada, ou o conjunto delas, almejando responder quais os motivos pelos quais foram tomados, como foram tomados e quais os resultados oriundos da tomada de decisão. Diante disso, considerou-se o referido

método o mais adequado para a investigação sobre o Serviço de Acolhimento Familiar. Essa assertiva se justifica nas palavras de Yin (2001), quando caracterizou o estudo de caso como:

(...) uma investigação científica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos; enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidência (...) e beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise dos dados (YIN, 2001, p. 32-33).

De acordo com Cresswell (2007), a análise dos materiais qualitativos depende das tradições de investigação de cada abordagem, seguindo, no geral, procedimentos semelhantes, como revisão de informação, registro, busca por metáfora ou palavra-chave, criação de dispositivos para visualização das informações, desenvolvimento de códigos ou categorias, sempre com base na literatura da área.

Entre as técnicas de análise dos dados, para este trabalho utilizou-se a análise de conteúdo das entrevistas com as famílias. Essa técnica foi selecionada pela característica que possui de fornecer meios para estudar os processos ocorridos ao longo do tempo, tornando-se útil aos estudos descritivos e exploratórios sobre processos familiares, como destacaram Dessen e Lewis (1998).

É preciso salientar que a escolha dessa técnica de análise também se deu porque teve como objetivo assinalar e classificar, de maneira exaustiva e objetiva, todas as unidades de sentido nas falas das famílias (BARDIN, 2011), possibilitando, assim, abstrair a percepção das famílias sobre o tema estudado.

Quanto aos documentos, realizou-se a análise das significações presentes sobre a Família Acolhedora e também sobre a família de origem das crianças e dos adolescentes, pois se buscou entender como os gestores do Serviço percebem essas famílias e como é o atendimento contemplado às famílias acolhedoras, como os critérios de seleção, treinamento e acompanhamento e atendimento direcionado às famílias de origem.

O construto desta análise se realizou por meio de confrontos conceituais, implícitos nos documentos e nas teorias já referendadas sobre esses conceitos. Os documentos analisados foram os disponibilizados pelo Serviço: Textos esparsos que traçavam diretrizes do Serviço em Belo Horizonte, pois, na época da coleta de dados,

não havia nenhum documento sistematizado sobre a organização desse Serviço; Fichas de inscrição das famílias acolhedoras para inserção no Serviço –as fichas continham informações pessoais dessas famílias; Termo de Acolhimento contendo poucas informações sobre o motivo e as condições da criança a ser acolhida e de sua família; e, por fim, os Relatórios de acompanhamento das famílias de origem, retratando as suas condições pessoais e sociais, com vista a indicar ou não a reintegração dos filhos.

3.1. Sujeito e situação experimental

Por meio do Termo de Conveniamento realizado entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a instituição executora do Serviço, pode-se concluir que na Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social de Belo Horizonte o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora foi criado objetivando cumprir o dispositivo legal preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente, que determina ser o acolhimento familiar medida preferencial ao acolhimento institucional e, além disso, de se buscarem novas possibilidades de acolhimento para crianças de 0 a 6 anos em medida protetiva judicial.

Belo Horizonte, capital mineira, pertence à Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte e à Microrregião de Belo Horizonte. Está a 716 km² da capital nacional e possui população estimada de 2.479.175 habitantes (IBGE, 2013). Atualmente, apresenta o quinto maior PIB (indicador econômico que representa a soma de toda a produção de bens e Serviço de determinada região – Produto Interno Bruto) entre os municípios brasileiros. Além de ser mundialmente conhecida e exercer significativa influência nos âmbitos nacional e internacional no que tange à política, cultura e sua economia.

O Serviço de Acolhimento Familiar, intitulado Serviço de Família Acolhedora, surgiu em 2008 no modelo conveniamento, sendo a instituição responsável sua por execução o Instituto Felix Guatarri/Fundação Gregório Barembliitt. Ainda de acordo com as informações colhidas no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais (DOEMG) de 21 de dezembro de 2010, p. 7, os parceiros desse empreendimento eram a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE) e o Colégio Loyola de Belo Horizonte.

Em 6 de abril de 2011, no entanto, encerrou-se o conveniamento do Instituto Felix Guatarri com a Prefeitura de Belo Horizonte para a execução do Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora, que passa imediatamente a ser executado pelo Vicariato Episcopal para Ação Social e Política da Arquidiocese de Belo Horizonte, por meio da Pastoral do Menor e da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, no entanto não mais com a especificação de faixa etária de 0 a 6 anos, mas, sim, para todas as faixas etárias do público a ser atendido. Dessa maneira, realizou-se esta pesquisa com as famílias acolhedoras cadastradas e habilitadas pela Pastoral do Menor de Belo Horizonte, que representa um dos movimentos da Igreja Católica de promoção e proteção da vida humana. Identificou-se como uma ação evangelizadora da Igreja no Brasil se orienta pelas Diretrizes Gerais da Coordenação Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB). Tem como missão promover e defender a vida das crianças e adolescentes empobrecidos e em situação de risco, desrespeitados em seus direitos fundamentais.

O Serviço atualmente possui oito famílias cadastradas em Belo Horizonte, das quais seis são atuantes, ou seja, estão com crianças acolhidas em seus lares e há duas famílias cobeneficiárias, ou seja, sendo atendidas e acompanhadas pela equipe técnica do Serviço com vistas à reintegração. Salientando que o objeto desta pesquisa se referia também às famílias de origem das crianças e adolescentes acolhidos, no entanto não foi possível consolidar esse objetivo, posto que na época da pesquisa de campo havia apenas duas famílias sendo acompanhadas pela equipe técnica do Serviço. Como apresentavam alto grau de vulnerabilidade, foi impossibilitado até mesmo o acesso a essas famílias.

A caracterização das famílias acolhedoras aconteceu no período de coleta de dados, nos meses de agosto e setembro de 2013. Como o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora define critérios para participação, constataram-se, em todas as famílias, a disponibilidade afetiva; o responsável legal possuía entre 25 e 55 anos de idade, apresentava estar em boas condições de saúde física e mental, não possuía antecedentes criminais, possuía situação financeira estável e, por fim, apresentava convivência familiar estável e livre de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.

A amostra do estudo compôs-se das famílias que efetivamente estavam acolhendo crianças em seus lares, e todos os integrantes destes eram maiores de 18 anos. A decisão pela abrangência dos entes familiares justificou-se pela necessidade

de analisar a convergência ou não do discurso familiar sobre o Serviço e a prática diária do acolhimento familiar. Justificando-se essa estratégia, destacam-se Dessen e Lewis (1998), com a assertiva a seguir:

Quando se propõe estudar a família, a unidade mínima de análise passa ser a família vista como grupo, o que significa coletar as informações com todos os seus membros, incluindo pais, filhos e avós etc. (LEWIS, 1998, p. 45).

A caracterização das famílias acolhedoras pertencentes ao Serviço de Acolhimento Familiar de Belo Horizonte, MG, realizada durante o período de coleta de dados, ocorreu nos meses de agosto a outubro de 2013, como pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Caracterização das Famílias Acolhedoras em atividade do Município de Belo Horizonte, MG, 2013

Famílias acolhedoras	Nº de componentes familiares	Número de componentes entrevistados	Nº de filhos	Nº de crianças acolhidas	Responsável legal pelo acolhimento familiar
Família 1	3	2	1	1	O casal
Família 2	4	3	3	1	A mãe
Família 3	2	1	1	1	A mãe
Família 4	4	2	2	1	O casal
Família 5	3	2	0	1	A Tia
Família 6	3	3	2	8	A mãe

Fonte: DADOS DA PESQUISA, 2013.

A pesquisa de campo iniciou-se por meio de contato inicial com o Gestor da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, para solicitar a realização da pesquisa e auferir o devido consentimento. Posteriormente, realizou-se o contato com a coordenação e a equipe técnica responsável pelo Serviço, em que foi indicado o responsável legal, ou seja, aquele ente familiar possuidor da guarda legal da criança acolhida de cada Família Acolhedora.

A partir de então, todos os entes familiares das respectivas famílias foram convidados a participar da pesquisa, e apenas participaram da pesquisa os que anuíram o convite. É de suma importância ressaltar que este estudo passou pela avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa e foi contemplado com a autorização para a coleta de dados.

Quanto ao critério de escolha da instituição, ele se definiu por si só, em razão da existência de apenas um Serviço municipal de acolhimento familiar em Família Acolhedora até os dias atuais, em Belo Horizonte, MG, embora se cogite entre os operadores sociais e gestores da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente a possibilidade de outras instituições prestarem esse Serviço.

3.2. Construção dos instrumentos de coleta de dados

Esta pesquisa tratou-se de um estudo de caso e, assim, prescindiu da construção do questionário socioeconômico, com o objetivo de contextualizar a situação da família participante deste estudo e a construção do roteiro da entrevista a ser aplicada em cada ente do núcleo familiar. Salienta-se como característica a amostra por homogeneização, o que implica dizer que o controle da diversidade se realiza dentro do grupo pesquisado. Aplica-se, então, o princípio da diversidade interna que, como explicou Guerra (2006), são as variáveis que propiciam a mudança da posição do pesquisado diante do objeto de pesquisa, à medida que se procura a diversidade dentro do grupo, como: idade, sexo, representatividade na família, experiência vivenciada de conflitos etc.

Passa-se, então, ao contato direto com as famílias para a realização da entrevista. De acordo Minayo (1995), o que torna a entrevista instrumento privilegiado de coleta e informação para as ciências sociais é a possibilidade de a fala ser reveladora das condições estruturais, sistemas de valores, normas e símbolos. A entrevista transmite, por meio de *porta-voz*, as representações de grupos determinados em condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas. Já Dessen e Lewis (1998) expuseram sobre o assunto em tela:

No estudo com famílias, a entrevista se torna importante recurso para obter dados sobre o que pensam os membros familiares quanto ao funcionamento da família, sobre as interações e relações nos seus diferentes subsistemas, de maneira simples e direta (DESSEN; LEWIS, 1998, p. 45).

O processo de construção do roteiro de entrevista iniciou-se a partir da leitura do trabalho de Deval (2002), estudioso do Método Clínico Piagetiano, quando se vislumbrou a possibilidade de adaptar o *modus faciendi* da entrevista clínica à entrevista estruturada própria do Estudo de Caso.

Ao empreender esse desafio, o roteiro de entrevista apresentou as perguntas ordenadas em itens propostos por Deval (2002). São eles: Descrição Inicial: as perguntas almejam introduzir o tema de pesquisa; Autocaracterização: o sujeito é levado a dizer de si mesmo do que pensa sobre o assunto em tela; Aspectos: as perguntas buscam alcançar maior detalhamento e caracterização da temática; Extensão: as perguntas são dirigidas com a finalidade de aprofundar o conhecimento do pesquisado sobre o tema, pois ele é levado a pensar além de suas vivências; Mudança: as perguntas propiciaram explicitar as explicações dos entrevistados quanto às situações que envolvem mudanças e o que é feito a respeito ou como a situação pode se alterar; Justificativa: as perguntas buscam conhecer as explicações do sujeito sobre as causas da situação em tela; e Solução: possibilita aos entrevistados proporem soluções para a situação apresentada.

Elaborado o roteiro de entrevistas, sob as orientações de Yin (2005), realizou-se o caso-piloto com uma família que havia vivenciado a experiência da acolhida. Houve o contato telefônico com essa família e sua anuência em participar da pesquisa. Esse caso-piloto objetivou testar o instrumento de coleta de dados, a fim de aprimorar os conteúdos dos dados e, também, os procedimentos a serem utilizados.

A aplicação do roteiro de entrevista do caso-piloto aconteceu a convite da família em sua residência e aplicado ao responsável legal pela guarda da criança e seu cônjuge, suscitando, assim, um possível lócus da pesquisa, pois se observaram os entrevistados seguros e abertos ao diálogo, estando em seu habitat familiar.

Após a análise dessas duas entrevistas, o roteiro foi revisto para adequá-lo ao objetivo da pesquisa, demonstrando, assim, a importância da execução do caso-piloto como estratégia de sua construção e redefinição.

3.3. Procedimento para coleta de dados

A realização da entrevista foi agendada com cada família participante, por contato telefônico. É preciso salientar que as famílias participantes foram previamente comunicadas sobre a pesquisa pela equipe responsável do Serviço,

facilitando, assim, o acesso a elas. O agendamento era feito de maneira a realizar as entrevistas com todos os entes na mesma data; em algumas famílias, isso foi possível e em outras, não. Nesses casos, a estratégia era realizar o agendamento conforme a disponibilidade daquele ente familiar.

Com relação ao lócus da entrevista, definiu-se separadamente com cada família participante, em que seis delas definiram a própria residência e duas o fizeram diferentemente, ou seja, uma definiu seu local de trabalho e outra, o local onde professava sua religião. As famílias autorizaram a gravação das entrevistas, possibilitando, assim, maior fidedignidade das falas de cada participante. Com relação à identidade de cada família, foi utilizado o método numérico e, com relação à identidade de cada ente familiar, utilizaram-se nomes fictícios escolhidos pelos próprios sujeitos da pesquisa.

As entrevistas tiveram duração média de uma hora e transcorreram de forma tranquila, pois, antes de iniciá-la, informou-se ao entrevistado sobre o objetivo da entrevista e ele pôde ler o roteiro antes de iniciar sua aplicação. Assim, possibilitou-se ao entrevistado pensar, refazer a resposta ou complementá-la durante o percurso da entrevista. Essa abertura tornou a entrevista dialógica e, assim, mais fidedigna aos objetivos propostos neste estudo.

É importante ressaltar a problematização que surge da relação entrevistador/entrevistado, pois esta difere de entrevistado para entrevistado. É preciso, no dizer de Lüdke e André (1996), enfatizar o respeito do entrevistador para com o entrevistado não só com relação ao local, à data e ao horário de encontro para entrevista, mas, também, o respeito às opiniões, às impressões e, enfim, à cultura e aos valores do entrevistado.

3.4. Método de análise de dados

O percurso de análise deste trabalho baseou-se na abordagem qualitativa e tomou como referencial os objetivos traçados e relacionados à percepção da Família Acolhedora como participante do Serviço municipal de acolhimento familiar; assim, a análise de conteúdo de Bardin (2011) demonstrou ser o método efetivo para análise dos dados.

É preciso salientar que a escolha dessa técnica de análise também se fez porque ela tem como objetivo assinalar e classificar, de maneira exaustiva e objetiva,

todas as unidades de sentido nas falas das famílias e também explicar e sistematizar o conteúdo e significado da mensagem por meio de deduções lógicas e justificáveis, tendo como referência a origem de quem emitiu a mensagem, o contexto e o efeito dessa mensagem (BARDIN, 2011), possibilitando, assim, abstrair a percepção das famílias sobre o tema estudado.

Ferreira (2003) corroborou as assertivas de Bardin (2011), quando deixou explícita a finalidade da análise de conteúdo quando se quer ir além dos significados e da leitura simples do real. Esclareceu ainda que ela se aplica a tudo que é dito em entrevistas ou depoimentos ou escrito em jornais, livros, textos ou panfletos, como também as imagens de filmes, desenhos, pinturas, cartazes, televisão e toda a comunicação não verbal: gestos, posturas, comportamentos e outras expressões culturais.

Ao discutir a finalidade da análise de conteúdo, Franco (2005) destacou a verificação das hipóteses construídas antes da investigação e a produção de inferências sobre essas, bem como esclareceu que produzir inferência em análise de conteúdo tem significado bastante explícito e pressupõe a comparação dos dados, mediante discursos simbólicos, com os pressupostos teóricos de diferentes concepções de mundo, de indivíduo e de sociedade.

Com base em Bardin (2006), seguiram-se as etapas básicas para a realização da análise de conteúdo, como descrito nos parágrafos subsequentes.

A pré-análise é a fase em que se organiza o material a ser analisado, com o objetivo de torná-lo operacional, sistematizando as ideias iniciais. Trata-se da organização propriamente dita, por meio de quatro etapas: a) leitura flutuante, que é o estabelecimento de contato com os documentos da coleta de dados, momento em que se começa a conhecer o texto; b) escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado; c) formulação das hipóteses e dos objetivos; e d) referenciação dos índices e elaboração de indicadores, que envolvem a determinação de indicadores por meio de recortes de texto nos documentos de análise.

A exploração do material constitui a segunda fase, com a definição de categorias (sistemas de codificação) e a identificação das unidades de registro (unidade de significação a codificar corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade-base, visando à categorização e à contagem de frequência) e das unidades de contexto nos documentos (unidade de compreensão para codificar a unidade de registro que corresponde ao segmento da mensagem, a fim de

compreender a significação exata da unidade de registro). A exploração do material consiste em uma etapa importante, porque vai possibilitar ou não a riqueza das interpretações e inferências. Essa é a fase da descrição analítica, a qual diz respeito ao *corpus* (qualquer material textual coletado) submetido a um estudo aprofundado, orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos. Dessa forma, a codificação, a classificação e a categorização são básicas nessa fase.

A terceira fase diz respeito ao tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Essa etapa é destinada ao tratamento dos resultados; ocorre nela a condensação e o destaque das informações para análise, culminando nas interpretações inferenciais; é o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica.

Ao iniciar a análise de conteúdo, definiram-se dois temas como unidades de análise desta pesquisa. Essa definição partiu da inteligência de Franco (2005), ao afirmar:

A unidade de análise de conteúdo é aquela que incorpora com maior ou menor intensidade, o aspecto pessoal atribuído pelo respondente, acerca da significação de uma palavra/e ou solução atribuídos ao conceito (FRANCO, 2005, p. 39).

Destarte, também se consideraram para esta pesquisa as unidades de registro e de contexto, para compreensão e codificação das unidades. Após a leitura exaustiva das entrevistas, pretendeu-se codificar, ou seja, salientar, classificar, agregar e categorizar os trechos da entrevista transcrita, que se apresenta neste trabalho na forma de tabela.

Dessa forma, empreendeu-se a construção de um quadro em que se vislumbrasse o tema de pesquisa, a partir da categorização referente às falas dos entrevistados, como pode ser visto no Quadro 2.

Na coluna Categoria, agregaram-se os dois grandes temas da entrevista:

1. Representação da Família Acolhedora sobre o Serviço.
2. Representação da Família Acolhedora sobre o “Ser” executora de Serviço público.

Para auferir êxito na análise dos dados e privilegiando o *modus* de elaboração da entrevista de Deval (2002), criaram-se duas subcategorias, uma que expôs os itens do roteiro da entrevista e outra apresentando o foco da análise de cada item exposto.

Quadro 2 – Análise de conteúdo sobre o tema percepção da Família Acolhedora sobre o Serviço de Acolhimento Familiar

Categoria	Subcategoria 1	Subcategoria 2	Unidade de registro	Unidade de contexto
1. Percepção sobre o Serviço	Descrição	Conceito e conhecimento da funcionalidade		
	Autocaracterização	Autoconhecimento Serviço, a forma e o motivo de entrada		
	Aspectos	Execução do Serviço		
	Extensão	Contato com a família de origem e diferenciação da modalidade de acolhimento, com a adoção		
	Mudança	Alteração no cotidiano da família Impacto na vida da criança acolhida e da família de origem		
	Justificativa	Escolha do perfil de acolhidos Reintegração da criança à família		
	Solução	Efetividade do Serviço		
2. Percepção do <i>ser executora de Serviço público</i>	Descrição	Reconhecimento familiar enquanto participante de Política Pública		
	Autocaracterização	Reconhecimento pelo tema criança e adolescente		
	Aspectos	Participação ativa na política		
	Extensão	Atitude frente ao Serviço		
	Mudança	Reconhecimento do Serviço como político		
	Justificativa	Reconhecimento da finalidade da política		
	Solução	Relação com o Serviço		

Fonte: PEREIRA, 2011, p. 8.

Na coluna Unidade de Registro, encontram-se os fragmentos de textos que se tornam indicativo de uma característica – categoria. Quanto à coluna Unidade de Contexto, apresentam-se os fragmentos de texto que incorporam a unidade de registro e, portanto, contextualizam a respectiva unidade de registro no decorrer da entrevista.

Realizou-se a leitura dos dados, *a priori*, individualmente, fase em que se percebeu a convergência no discurso de cada núcleo familiar. As opiniões e as impressões das mensagens não se diferiram umas das outras, mostrando nítida lealdade familiar com relação ao tema proposto neste estudo. Em razão disso, a leitura dos dados passou a ser empreendida inicialmente por unidade familiar e, por fim, pelo conjunto das famílias, com o objetivo de abstrair a percepção sobre o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora. A partir da leitura dos

dados, passou-se à sua análise e discussão, ancoradas no referencial teórico edificado nesta pesquisa.

3.5. Considerações éticas da pesquisa

Esta pesquisa se propôs estudar a família como executora de uma política pública. Vislumbrou-se a análise de novos arranjos familiares, das novas dinâmicas de atuação da família em seu contexto e, enfim, das mudanças impactantes no cotidiano familiar oriundo da relação entre a família e o Estado, com a ressalva de que a família, aliada à cultura, são elementos essenciais para a compreensão do indivíduo em sua singularidade. Para Dessen e Silva Neto (2000), ao focalizar a singularidade do indivíduo e a complexidade da rede relacional familiar, possibilita-se vislumbrar a família como um grupo específico, incorporado em um contexto cultural em contínuo desenvolvimento.

A história demonstra que, nos idos dos anos de 1970, surgiram os primeiros estudos dirigidos à compreensão do indivíduo no contexto familiar. Dessen e Silva Neto (2000) esclareceram que a publicação dos trabalhos de Urie Bronfenbrenner representou as primeiras pesquisas empíricas com famílias, quando esses autores desenvolveram a Teoria Bioecológica de Desenvolvimento Humano.

Nas décadas de 1980/90, houve aumento expressivo no número de pesquisas com o objetivo de estudar a dinâmica familiar (ZAMBERLAN; BIASOLI-ALVES, 1997; CERVENY, 2000; FONSECA, 2004; COELHO, 2005). Esses pesquisadores, estudando a família, concluíram que mudanças estruturais, funcionais e de relacionamento transformaram a dinâmica e o cotidiano familiar.

Na atualidade, as pesquisas científicas com famílias oriundas dos diversos campos do conhecimento surgem com mais frequência e representam relevante papel social. É o que ressaltou Coelho (2005), quando esclareceu que as pesquisas científicas com famílias propiciam a problematização teórica dos vários aspectos e situações, possibilitando o incremento de uma visão crítica de preconceitos, crenças e representações sobre as famílias.

Ao se tratar de ética na pesquisa, é preciso contextualizar as conquistas no campo dos direitos humanos, destacando-se as Declarações e Tratados Internacionais publicados no pós-guerra, em razão dos abusos que eram praticados, em nome da ciência, nos campos nazistas. A partir desse momento histórico, surge o primeiro

documento internacional voltado às considerações éticas da pesquisa – o Código de Nuremberg, que introduziu importantes recomendações éticas para pesquisas com seres humanos. Diniz et al. (2005) citaram, como recomendação, a necessária garantia do consentimento voluntário do sujeito da pesquisa e o seu esclarecimento sobre o processo a que seria submetido.

A preservação da integridade e do bem-estar dos sujeitos e o compromisso em evitar qualquer constrangimento, danos morais ou psicológicos são algumas precauções a serem tomadas pelo pesquisador. Kramer (2002) ressaltou a importância do cuidado em expor a imagem do pesquisado e também a sua identidade, ao apresentar o resultado de pesquisa.

Com relação à identificação do participante, Kramer (2002) defendeu como melhor estratégia o uso de pseudônimos, pois a identificação do participante por letras ou números “nega a sua condição de sujeito e, assim, desconsidera sua identidade”.

O Consentimento Voluntário para participar da pesquisa é fulcral, principalmente, quando famílias são pesquisadas. Se os envolvidos na pesquisa desejarem ter conhecimento dos resultados, é preciso proporcionar-lhes o acesso após a conclusão da sua análise. Quanto a esse íterim, Kramer (2002) ressaltou que o compromisso de devolver a pesquisa à sociedade pode se restringir a dar aos entrevistados cópias dos relatórios e artigos ou apresentar e socializar os resultados e se expor às críticas.

Enfim, para garantir o compromisso ético estabelecido na realização da pesquisa, os dados dos entrevistados serão resguardados em total sigilo e os arquivos, destruídos após a transcrição das entrevistas, para que se garanta a dignidade dos entrevistados e para que eles não tenham problemas futuros.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa são apresentados e discutidos neste capítulo e organizados de acordo com os objetivos propostos. *A priori*, são exibidos os resultados auferidos na análise documental referente ao objeto de pesquisa, destacando-se a *praxis* do Serviço, o perfil e caracterização das famílias acolhedoras entrevistadas e, por fim, os resultados e discussões sobre a percepção da Família Acolhedora no contexto da política pública.

4.1. Estrutura e funcionamento do Serviço

Em Belo Horizonte, de 2008 a abril de 2013, o acolhimento familiar de crianças e adolescentes em medida protetiva acontecia por meio de Programa Municipal, executado por Instituição Não Governamental e financiado pela Secretaria Adjunta de Assistência Social. Em 1º de abril de 2013, por força da Resolução Conjunta do CMDCA/CMAS nº 1/2013, de Belo Horizonte, o Programa Família Acolhedora passou a ter o *status* de Serviço.

A partir de então, iniciou-se a elaboração sistematizada das ações de implantação e implementação do Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora do Município de Belo Horizonte. No entanto, até o término da coleta de dados desta pesquisa, esse documento ainda se encontrava em adequação e formatação pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

A Resolução Conjunta do CMDCA e CMAS nº 1, de 1º de abril de 2013 (Anexo 3), que dispõe sobre a criação e funcionamento do Programa de Acolhimento Familiar de Crianças e Adolescentes no Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, no âmbito do Município de Belo Horizonte, MG, traz em seu bojo os princípios e as diretrizes norteadoras para o desenvolvimento do Serviço, destacando-se duas questões, dada a necessidade de serem expostas e discutidas nesta pesquisa. São elas:

1. A Resolução em discussão dispõe sobre o Serviço de Acolhimento Familiar para crianças e adolescentes.

2. Ao relacionar o público atendido no Serviço de Acolhimento Familiar, foi acrescido no item II, do artigo 8, da referida Resolução, a possibilidade de estender o Serviço para crianças e adolescentes, com ou sem histórico de institucionalização e afastados do convívio familiar (destituição do poder familiar ou falecimento dos pais) e sem possibilidades reais de adoção.

Nas questões em tela, destaca-se o não acolhimento de adolescentes desde a instituição do Programa Família Acolhedoras em 2009, pois o Programa direcionou-se apenas às crianças como público-alvo. O não atendimento de adolescentes confronta com as diretrizes nacionais, pois estas trazem em seu bojo a recomendação de que esse Serviço é particularmente adequado ao atendimento de crianças e adolescentes, cuja avaliação da equipe técnica indique possibilidade de retorno à família de origem, nuclear ou extensa. Sugerindo esse dispositivo da Resolução que o acolhimento familiar aconteça *ad aeternum*, ou seja, sem prazo definido para o encaminhamento da criança ou adolescente para outra realidade.

A análise do inciso II, do artigo 8, desta Resolução, traz reflexões sobre o sentido, o espaço/tempo de um Serviço que deve ser excepcional e provisório e pretende se tornar *ad aeternum*. Se as questões de apego e vinculação da família com o acolhido e vice-versa, como observado nas entrevistas, são notoriamente um possível dificultador para manutenção do Serviço, como pensar uma modalidade de acolhimento sem perspectiva de retorno ao lar familiar ou colocação em família substituta?

É urgente compreender as questões advindas desse dispositivo, como está em conhecer o destino dos jovens ao completarem 18 anos de idade, eles continuariam na Família Acolhedora? Em caso negativo, quem seria responsável por eles, a Família Acolhedora ou o município?

Outra questão a ser refletida está disposta no artigo 18 da Resolução em análise. O dispositivo determina o termo de guarda como meio jurídico de inserção do acolhido na Família Acolhedora. É preciso esclarecer que, à luz do Direito, a guarda representa um dos institutos jurídicos que possibilitam a colocação familiar de crianças e adolescentes, com o objetivo de sua proteção integral. Tem a característica da provisoriedade, pois se esvai com a maioridade dos acolhidos, não se observando entre o guardião e o acolhido dever algum de proteção ou direito sucessório, no término da relação de guarda.

Art. 18 – O acolhimento familiar será realizado por meio de termo de guarda, solicitado pelo Programa de Acolhimento familiar e emitido pela autoridade judiciária.

§ 1º – A indicação da Família Acolhedora ficará a critério da avaliação da equipe técnica do Programa de Acolhimento familiar, observada a anuência da família que irá acolher.

§ 2º – A guarda estará vinculada à permanência da Família Acolhedora no Programa de Acolhimento familiar (Resolução 01/2013 CMDCA/CMAS/BH).

Assim, no caso do inciso II, do artigo 8, depara-se com algumas incógnitas, como: para onde se dirigirá o acolhido ao completar 18 anos? Caso a Família Acolhedora não queira adotá-lo, mas permite a continuidade do acolhido, será justo para com o acolhido, pois não terá referência familiar legal e, portanto, sem papel definido no grupo familiar em que vive? Essa proposta não estaria trazendo à tona a figura dos antigos *filhos de criação*? Essas são perguntas a serem respondidas a partir da implementação dessa modalidade de Família Acolhedora, prevista para 2014, em Belo Horizonte, MG.

Ao observar a atual formatação do Serviço Família Acolhedora, em Belo Horizonte, percebe-se, em parte, o respeito às orientações técnicas do CONANDA (2009). Destaca-se a proposta de voluntarismo, o repasse de subsídio financeiro, com o objetivo de custear os gastos da criança acolhida e os critérios de cadastramento das famílias ao Serviço, como: morar em Belo Horizonte há mais de dois anos; ter, no mínimo, 21 anos de idade; não ter antecedentes criminais; concordância de todos os membros da família; estar disposto ao acolhimento temporário, não tendo a intenção de adotar; não ter dependentes químicos na família; e aceitação e comprometimento com as diretrizes do Serviço.

O Serviço conta com a Coordenadora, uma Assistente Social e uma Psicóloga, cumprindo, assim, a exigência de equipe mínima legal, determinada pela

Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) e com as orientações técnicas do CONANDA. Essa equipe se responsabiliza pela captação de famílias interessadas em aderir ao Serviço e pelo trabalho social essencial ao Serviço assim elencado: seleção, preparação, cadastramento e acompanhamento das famílias acolhedoras; orientação e encaminhamentos para a rede de Serviços locais; construção do plano individual e familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; informação, comunicação e defesa de direitos; apoio à família na sua função protetiva; providência de documentação pessoal da criança/adolescente e família de origem; articulação da rede de Serviços socioassistenciais; articulação com os Serviços de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; mobilização, identificação da família extensa ou ampliada; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio; e articulação interinstitucional com demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Ao analisar os dados da Prefeitura de Belo Horizonte, percebeu-se, além do pequeno número de famílias acolhedoras e, assim, de acolhidos (Tabela 3), a quase nulidade de crianças reintegradas às famílias de origens, o que sugere falha no atendimento técnico, na escolha da modalidade de acolhimento e na inexistência de diagnóstico prévio sobre a família violadora de direitos da criança e do adolescente. Tais inferências se justificam em razão dos números apresentados nesta pesquisa, seja nos dados documentais, seja nas entrevistas realizadas com as famílias acolhedoras.

Tabela 3 – Caracterização do número de famílias acolhedoras habilitadas, de crianças acolhidas, de reintegração familiar, ou de colocação em família extensa ou adoção e de egresso do Serviço

Ano	Família acolhedora	Criança	Destino do acolhido			Retorno ao acolhimento institucional
			Adoção	Família extensa	Família de origem	
2009 a 2012	14	18	14	0	0	4
2013	8	6	5	1	0	1

Fonte: Dados de 2009 a 2012 nos sites das instituições executoras; a partir de 2013, Sistema de Informação e Gestão de Política Social/PBH.

Os dados expostos na Tabela 3 destacam não só o aspecto quantitativo, que por si só já impactou sobremaneira a análise do Serviço quanto à efetividade de implementação, mas também o aspecto qualitativo direcionado ao público atendido. Ora, se a inserção no Programa, agora Serviço, deveria ter como critério a possibilidade real de reintegração familiar, como justificar apenas uma criança reinserida em família extensa? Além disso, como entender o alto índice de devolução das crianças atendidas nas Famílias Acolhedoras para o Serviço de Acolhimento Institucional?

Esses questionamentos demonstraram o enorme esforço necessário para corrigir o processo de encaminhamento das crianças ao Serviço e o percurso metodológico a ser percorrido pela equipe técnica responsável por acompanhar as famílias de origem e as famílias acolhedoras, evitando, assim, a revitimização das crianças acolhidas, o desânimo das Famílias Acolhedoras que passaram pela experiência de devolução da criança e o enfraquecimento do Serviço diante da opinião pública.

Objetivando conhecer o perfil das famílias acolhedoras, aplicou-se o questionário socioeconômico mostrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Perfil socioeconômico do Responsável Legal das famílias acolhedoras de Belo Horizonte, MG, 2013

Idade (anos)	Renda	Est. civil	Profissão	Escolaridade	Comp. Familiar	Religião
34 a 41	1.017,00 a 1.356,00	Casada	Agente de saúde	Nível Médio	3	Evangélico
42 a 49	1.356,00 a 3.390,00	Separada	Ass. Social	Superior	2	Católica
> 50	1.356,00 a 3.390,01	Separada	Psicóloga	Superior	3	Espírita
> 50	1.356,00 a 3.390,00	Solteira	Enfermeira	Nível Médio	3	Católica
42 e 49	3.390,00 a 4.068,00	Casado	Polícia PM	Nível Médio	4	Católica
> 50	1.017,00 a 1.356,00	Viúva	Enfermeira	Nível Médio	3	Católica

Fonte: Questionários socioeconômicos aplicados às famílias acolhedoras, previamente às entrevistas.

A Tabela 4 evidencia que 70% das famílias acolhedoras possuíam renda familiar inferior a três salários mínimos, e 80% representavam famílias

monoparentais femininas²², sendo apenas duas famílias compostas de maneira nuclear e uma família cujo responsável legal pela guarda da criança acolhida era o homem. Quatro dos entrevistados possuíam nível médio de escolaridade e, assim, ocupavam o mercado de trabalho com profissões de nível secundário. Ao analisar com acuidade a ocupação profissional das mulheres provedoras familiares e responsáveis pela guarda da criança acolhida, percebe-se que todas estavam envolvidas com profissões da área de saúde.

Outra importante análise para a compreensão da estrutura do Serviço de Acolhimento Familiar de Belo Horizonte é a do perfil do público atendido (Tabela 5), pois é fulcral conhecer as crianças acolhidas no que tange à sua idade, ao tempo e aos motivos que as levaram ao afastamento dos cuidados parentais.

Tabela 5 – Caracterização do perfil de crianças acolhidas no Serviço Família Acolhedora

Idade	Tempo de acolhimento	Motivo de acolhimento
Sete anos	Nove meses	Maus tratos
Dois meses	Um ano e sete meses	Abandono
Oito anos	Seis meses	Negligência
Quatro anos	Oito meses	Negligência
Nove anos	Nove meses	Negligência
Cinco anos	40 dias	Maus tratos
Quatro anos	15 dias	Maus tratos
Seis anos	Três meses	Negligência

Fonte: Entrevista aplicada às famílias acolhedoras.

Os dados expostos na Tabela 5 indicam a preferência das famílias acolhedoras por crianças maiores de 4 anos, e uma família acolhia uma criança recém-nascida. O tempo de acolhida oscilava entre seis meses e 1 ano e 7 meses, levando-se em conta o tempo de inserção da família no Serviço e da Criança na Família Acolhedora. Por fim, o motivo de acolhimento justificava-se por maus tratos,

²² A expressão *famílias monoparentais* foi utilizada, segundo Nadine Lefaucher, na França desde a metade dos anos de 1970, para designar as unidades domésticas em que as pessoas vivem sem cônjuge, com um ou vários filhos com menos de 25 anos de idade e solteiros (VITALE, 2002, p. 47).

abandono e negligência, indicando generalização por parte do órgão aplicador ao justificar a medida. Certo é que o acolhimento familiar ou institucional deveria ser sempre a última medida, devendo, assim, sua fundamentação ser consistente e robusta. Alegar apenas que houve maus tratos e negligência e não dizer o porquê desse entendimento leva o analista a entender que o pano de fundo dessas violações contra a criança pode perpassar pela pobreza, que redundam em violência doméstica, alcoolismo e drogadição, o que também leva aos outros tipos de violência, criando, assim, um círculo vicioso de violação de direitos.

Com relação ao motivo do acolhimento, é importante trazer à tona os conceitos de maus tratos e negligência, pois ambos os conceitos são utilizados pelos órgãos aplicadores da medida de acolhimento de forma generalizada e, assim, pouco assertiva.

Ao tratar sobre os maus tratos contra criança e adolescente, a Sociedade Brasileira de Pediatria (2001) entendeu ser toda ação ou omissão que suprima ou transgrida os direitos definidos nas convenções legais e, também, nas normas culturais. Assim, a negligência torna a opressão, o abandono, a violência física e psicológica etc., espécies tipificadas de maus tratos.

Ao buscar o conceito de negligência, fica claro ser esta uma espécie de maus tratos, pois se trata de omissão e, assim, supressão de direitos, como mostrado por Alberton (2005), ao conceituar a negligência, como sendo:

A omissão de prover as necessidades físicas e emocionais de uma criança ou adolescente, como de alimentação, de vestuário, de saúde, de educação, de higiene, ou de supervisão das atividades dos filhos de modo a prevenir riscos e danos (ALBERTON, 2005, p. 151).

Caminhando por esse viés, a análise dos conceitos das outras espécies de maus tratos demonstraria indubitavelmente a ação ou omissão delituosa dirigida às crianças e adolescentes, por aqueles que têm a obrigação de resguardar todos os direitos a elas inerentes. Cabe destacar como sujeitos dessa obrigação a família, a sociedade e o Estado.

4.2. Descrição contextual da Família Acolhedora

Para descrever o contexto das famílias participantes, empreendeu-se o contato direto com estas, no momento da aplicação do questionário socioeconômico e da

entrevista. O diálogo travado com a família possibilitou conhecer suas condições materiais, culturais, socioafetivas, políticas e sociais.

Os dados que compõem esse percurso de análise foram organizados por ordem de família e representados pelas mães entrevistadas, uma vez que estas são as responsáveis pela execução do Serviço de Acolhimento Familiar. As seis famílias estão caracterizadas por meio de descrição contextual, mesclado por trechos narrativos da pesquisadora em situação de entrevista e dos trechos de depoimento das mães entrevistadas.

Realizaram-se as entrevistas (Anexo B) entre os meses de agosto e setembro de 2013. Das seis famílias amostradas, quatro entrevistas aconteceram na residência delas, uma ocorreu no local de trabalho e outra no Centro Religioso da entrevistada. As entrevistas foram gravadas com a autorização dos entrevistados, e posteriormente procedeu-se à transcrição e análise, de acordo com os procedimentos da análise do conteúdo de Bardin (2011).

As entrevistas ocorreram individualmente, ou seja, com cada membro da família em separado. Salienta-se que as crianças não estavam presentes no momento da entrevista e não foram abordadas pela pesquisadora.

A seguir é apresentado o contexto familiar de cada Família Acolhedora, abstraído dos dados das entrevistas. Todos os nomes citados são fictícios e foram escolhidos pelo próprio entrevistado, visando preservar a identidade dos entrevistados e, ao mesmo tempo, possibilitar que cada um se reconheça na pesquisa.

Família 1 – Relato de entrevista com Maria Beatriz

A família 1 era composta pela esposa, marido e um filho. Eles residiam em casa própria, sendo vizinhos à sua casa: os pais maternos e os irmãos, cada qual em casas distintas, mas integrados entre si, pois ocupavam o mesmo lote. A residência da Família Acolhedora era simples e ordeira, percebendo-se equipada com o necessário para o conforto de todos. Ambos possuíam o segundo grau incompleto e professavam a religião evangélica. O casal vivia junto há 10 anos e possuía um filho de nove anos. Ela era funcionária pública contratada, trabalhava seis horas por dia e o restante se dedicava a cuidar da casa e das crianças; o marido era vigilante e estava frequentemente dobrando Serviço e, por essa razão, ficava longe de casa durante o dia e, por vezes, à noite.

A criança acolhida mostrava-se adaptada e integrada ao ambiente familiar. No momento da entrevista, ela manifestou desejo de estar presente no momento da entrevista, mas foi convencida a ir brincar com as outras crianças presentes na área externa da casa.

A acolhida da esposa para a entrevista foi receptiva e agradável, e iniciou-se com a apresentação da pesquisa e com a tabulação de uma conversa sobre o Serviço Família Acolhedora e, após, teve início a entrevista. A entrevistada, inicialmente, demonstrou nervosismo, mas pouco a pouco relaxou, e a entrevista fluiu normalmente.

Durante a entrevista, ela falou sobre o desejo de ser madrinha afetiva de crianças acolhidas institucionalmente, mas que não sabia como realizá-lo, dessa forma, o tempo passou e esse desejo não se concretizou. No entanto, um dia quando voltava para a casa vinda do trabalho, ela leu em um cartaz afixado no ônibus sobre o Serviço “Família Acolhedora”, e a partir de então resolveu de pronto conhecer o Serviço, mas antes conversou com o marido e o filho; logo após, dirigiu-se à sede do Serviço, onde se inscreveu. Em seguida, a família passou pelo processo de habilitação (definição de perfil da criança a ser acolhida, aplicação de questionário socioeconômico, visitas domiciliares e formação para o acolhimento).

A família aguardou aproximadamente quatro meses pela chegada da criança que atualmente está acolhida. O acolhimento aconteceu em razão de maus tratos da mãe para com os filhos, e a medida protetiva aplicada pelo Conselho Tutelar se concretizou por denúncias dos vizinhos. De acordo com a fala da entrevistada, a mãe da criança acolhida ainda tem mais cinco filhos e estão todos acolhidos em *abrigos* de Belo Horizonte.

A esposa curiosa sobre a situação da criança acolhida conversou com as técnicas (Assistente Social e Psicóloga) do Serviço e questionou sobre a mãe da criança. As técnicas, então, confirmaram a existência de maus tratos cometidos pela mãe aos filhos, dizendo que ela os deixavam “jogados” pelas ruas sem alimentação, sem encaminhamento para escola e acompanhamento médico. Elas deixam sozinhos durante as noites, para ir a festas e bares, salientando ainda que cada filho é de um companheiro diferente e nenhum deles assumiu a responsabilidade sobre eles.

Ressalta-se que durante a coleta de dados na sede do Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora (prédio da Pastoral do Menor de Belo Horizonte). A equipe técnica do Serviço de Acolhimento familiar informou que esta mãe estava

grávida de sete meses e demonstrara o desejo de ter os filhos de volta. No entanto, não concordava com as intervenções das técnicas do Serviço Família Acolhedora, mostrando-se sempre irritadiça e contrariada com a situação.

Durante a coleta de dados, na sede do Serviço de Acolhimento Familiar em Família acolhedora, pode-se observar o contato da criança acolhida com sua mãe, no chamado “encontro de convivência”. Esse encontro acontece uma vez por semana, na sede do Serviço, e tem como objetivo reconstruir o vínculo familiar entre mãe e filho, no entanto percebeu-se o distanciamento entre elas, apesar de a mãe se esforçar por ter a filha próxima a ela, a criança se sentia retraída e insegura com esse contato. Da mesma maneira, o contato com a Família Acolhedora foi rejeitado pela mãe da criança acolhida. Até o término da coleta de dados não havia indicativo de reintegração familiar, indicando, sim, uma possível destituição do poder familiar.

De acordo com a entrevistada, no momento do acolhimento a criança chorou muito, mas aos poucos foi se adaptando, e o convívio com o filho de nove anos do casal e da parentela que convive com a família contribuiu para a rápida adaptação. Atualmente, a criança acolhida fala muito pouco sobre a mãe. De acordo com a entrevistada, ela comenta mais sobre a avó, pois vivia mais com a avó do que com a mãe; ela diz gostar muito da avó: *oh tia eu tenho saudade da minha avó, eu gosto muito dela* (sic). De acordo com a esposa, as técnicas do Serviço declararam que estava a avó muito doente e incapacitada para o cuidado dos netos.

Com relação à adaptação da Família Acolhedora, ela se apresenta adaptada à criança, porém se preparam cotidianamente para a separação, pois sabem que não poderão estar com a criança para sempre. Sabem que a vida da menina está destinada a três possibilidades: a reintegração familiar; a colocação em família substituta (adoção ou guarda em família extensa); e, por fim, o reingresso à unidade de acolhimento institucional (abrigo), caso não aconteça uma das duas primeiras possibilidades no prazo de dois anos da data do acolhimento familiar.

A entrevistada ao ser questionada sobre a família de origem da criança e sobre a possibilidade de contribuir com a equipe técnica, a fim de proporcionar a reintegração familiar, alegou que a mãe da criança nunca a aceitou, e isso impossibilitou o convívio entre elas. No entanto, na oportunidade de outro acolhimento, se for aceita pela família de origem, ela contribuirá.

Sobre dia a dia da família a partir do acolhimento, a esposa alegou alterações significativas, pois trabalha e precisa do apoio da mãe para estar com a criança no

horário que não está em casa. Houve aumento nos gastos, apesar do subsídio financeiro oferecido pelo município, mas afirma terem sido mais positivas do que negativas as alterações ocorridas.

Até o momento, essa Família Acolhedora ainda está com a criança, pois o processo de acompanhamento da família de origem da criança pela equipe técnica do Serviço estava suspenso, pois a mãe havia gestado outra criança e se encontrava com problemas de saúde em razão do parto. Também, por essa razão, os encontros semanais da criança acolhida com a mãe na sede do Serviço foram suspensos, situação que inviabilizava em curto prazo a possibilidade de reintegração familiar, estendendo o tempo de acolhida da criança na família acolhedora.

Família 2 – Relato de entrevista com Carmem (Mãe), Julia e Eliane (Filhas)

A família 2 era composta pela mãe e três filhos adultos. A mãe acolhedora era viúva e se apresentou como mulher forte e preparada para enfrentar os embates da vida. Os filhos estavam solteiros e se mostraram obedientes à mãe e integrados à vida familiar. A residência é própria, simples, pequena, ordeira e se localizava na periferia do município. Salienta-se que a criança acolhida apresentava deficiência física, em razão de paralisia cerebral acometida ainda no período gestacional. No entanto, a residência da família não possuía acessibilidade para uma criança cadeirante.

A mãe responsável legal pela criança acolhida completou o ensino fundamental e trabalhou até se aposentar como auxiliar de enfermeira. Dois dos filhos tinham o Ensino Médio e trabalhavam como técnicos de Enfermagem, enquanto a filha mais nova possuía o curso de Técnica de Enfermagem, mas estava desempregada. A família professava o catolicismo e possuía estreita relação com a igreja da comunidade.

Iniciou-se a entrevista, primeiramente, com a mãe e provedora da família e, em seguida, com as duas filhas, pois o filho estava no trabalho. Foram feitas cinco tentativas de contato com o filho para a entrevista, porém todas foram infrutíferas.

A entrevista com a mãe e responsável legal pela criança acolhida aconteceu de forma tranquila. Inicialmente, ela apresentou timidez, mas se tornou receptiva quando passou a discorrer sobre a vivência do acolhimento, relatando seu desejo genuíno em ajudar o próximo, contando com a experiência vivida no passado quando acolheu, por um tempo, duas crianças de uma conhecida. Dessa forma, quando

tomou ciência do Serviço Família Acolhedora pela rádio, buscou conhecer o Serviço e se preparou para acolher a primeira criança, passando pelos trâmites de inscrição, habilitação e capacitação no Serviço.

A criança só chegou à sua casa após quatro meses e, em razão dessa espera, ela relatou o desejo de desistir do Serviço, pois a demora estava angustiante, no entanto, quando foi solicitada a ir ao hospital conhecer um recém-nascido abandonado pela mãe, ela deixou de lado a angústia da espera e se colocou pronta para o acolhimento daquela criança. O recém-nascido apresentava-se muito adoecido e, apesar de não conhecer a dimensão da doença e ser essa incapacitante, quis tanto aquela criança que nada ofuscava o desejo de acolhê-la. No momento da pesquisa, fazia um 1 ano e 6 meses do acolhimento desse bebê.

Os membros entrevistados da família pouco souberam dizer a respeito da mãe do bebê; apenas relataram que ela, assim que saiu do hospital, levou o filho à Vara da Infância e Juventude e o deixou lá; também se soube no hospital que nem a avó materna quis saber dessa criança, que simplesmente foi abandonada. O bebê, desde o seu nascimento, passou por várias intervenções médicas, saiu após dois meses de vida do hospital e esteve doente por meses; atualmente, está com 1 ano e 10 meses e bem de saúde.

Em razão da doença da criança, os gastos familiares aumentaram. Por esse aspecto, questionou-se sobre o subsídio financeiro oferecido pela Prefeitura do município a cada Família Acolhedora, e as três, mãe e filhas, disseram da importância desse aporte financeiro. Destacaram o início do acolhimento quando o bebê necessitava de tratamento intensivo para sobreviver, esclarecendo ser esse subsídio pequeno diante das demandas surgidas, porém toda a família cotizou para oferecer o melhor para o bebê.

A família sofreu mudanças importantes a partir do acolhimento familiar, pois a rotina da casa precisou ser adaptada às necessidades da criança: as idas constantes ao médico, medicamento a serem ministrados em horários rigorosos, tratamentos por profissionais de saúde, como fonoaudióloga, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional pneumologista e outros, além de cuidados pessoais e domésticos, como: alimentar e nutrir a criança o suficiente, ter atenção aos hábitos intestinais, realização de exercícios recomendados etc.

Essa entrevista se destacou pelo desejo subliminar nela contida, ao questionar as entrevistadas sobre a diferença do acolhimento familiar e a adoção, e todas

souberam distinguir ambos os conceitos. Entretanto, deixaram escapar o desejo de adotar a criança.

Família 3 – Relato de entrevista com Maria

A família 3 compõe-se pela mãe e pelo filho de 7 anos, os quais residiam em uma casa alugada na periferia do município. O contato com a entrevistada aconteceu em seu local de trabalho, não sendo possível conhecer o ambiente onde vivia com a criança acolhida. Ela era solteira, possuía o Ensino Superior completo e exercia a profissão a que se graduou, era funcionária pública concursada e, desse modo, responsável pela renda familiar. Atualmente, está acolhendo uma criança, sendo essa a segunda experiência de acolhimento familiar, no Serviço Família Acolhedora.

Apesar de a entrevista não ter acontecido na residência da entrevistada, foi possível perceber, pelos seus relatos, sobre seu cotidiano, ser a sua casa organizada e tranquila. A organização doméstica ficou clara, quando ela relatou a conciliação dos horários escolares com o horário de trabalho, possibilitando a atenção desejável às necessidades das crianças.

Essa família aguardou nove meses de espera até conseguir acolher a primeira criança. A responsável pelo acolhimento e provedora da casa relatou seu conhecimento sobre a situação de crianças institucionalizadas em Belo Horizonte e, a partir desse conhecimento, teve o desejo de fazer a diferença na vida de algumas delas. A partir desse desejo, buscou o Serviço para se inscrever, passou pelos procedimentos necessários e ficou aguardando a chegada da criança.

Ao ser questionada sobre possíveis alterações na rotina doméstica, ela as confirmou, mas disse terem sido positivas, em destaque para o comportamento do filho diante dos acolhimentos, pois ele se demonstrou, e ainda demonstra, durante o tempo de acolhida receptivo e acolhedor. Sobre o acolhimento, esclareceu que no momento da acolhida das duas crianças houve choro e, só depois de alguns dias, elas se sentiram seguras. Ao se inscrever no Serviço, essa família optou por crianças maiores e com certo grau de autonomia.

As conversas a respeito de uma possível reintegração familiar surgiam naturalmente no cotidiano da casa. Ela informou que no primeiro caso a criança já estava afastada da família por tempo maior e, aos poucos, o desejo de reingresso ao lar esvaiu-se; já a criança atualmente acolhida expôs o desejo de ir para a casa do pai.

Ela relatou que essa criança foi retirada da mãe por maus tratos, razão por que não desejava estar junto à mãe.

Das duas crianças acolhidas, uma foi reinserida à casa da família extensa. Relatou a entrevistada que a saída dessa criança de sua casa foi brusca e assustou a ela e o filho, pois não houve tempo para aceitar o afastamento, mas aos poucos a dor se esmaeceu. A tia dessa criança acolhida possibilitou o convívio da Família Acolhedora, e o relacionamento com a família extensa e a criança acontece até os dias atuais. Já no segundo acolhimento não houve ainda o afastamento, entretanto ela se sentia mais preparada e amadurecida para aceitar a separação.

Com relação às famílias de origem, no primeiro caso não houve possibilidade de acompanhamento familiar da família de origem e, assim, a criança foi integrada à família extensa. Com relação à família da outra criança, inicialmente houve o encontro dos pais com ela, mas depois esse contato foi suspenso e, hoje, encontra-se na mesma situação. Possivelmente, os pais perderão o poder familiar e a criança será apresentada à adoção.

Família 4 – Relatos da Entrevista de Márcio e Silva

A família 4 é composta pelo casal e dois filhos: um de 6 anos e outro de 9 anos de idade, os quais residem em região periférica de Belo Horizonte, MG. A casa é própria e apresenta boa estrutura, é confortável e organizada e possui três andares: no primeiro estão a garagem e uma pequena oficina mecânica, no segundo residem a irmã de Sílvia e família e no terceiro está a Família Acolhedora. O casal completou o Ensino Médio completo. Ela trabalhava com vendas em domicílio e ele no setor público, Polícia Militar, e ambos professavam a religião Católica.

Atualmente, eles estão acolhendo uma criança de 5 anos, mas anteriormente já haviam vivenciado a experiência de acolhimento, entretanto não exitosa, em razão de inadaptação da criança acolhida com a família, por incompatibilidade de gênios. A consequência disso foi a devolução da criança ao abrigo. Em razão dessa intercorrência, essa família aguardou bastante tempo entre o primeiro acolhimento e o atual, chegando, inclusive, a desistir de participar do Serviço, mas ambos resolveram tentar novamente, modificando o perfil da criança a ser acolhida, ou seja, diminuindo a idade.

Durante a entrevista, foi possível perceber o distanciamento conceitual do casal sobre o Serviço Família Acolhedora. A esposa imprimiu a abordagem mais assistencialista, e o marido utilizou um discurso higienista ao distinguir lar sadio de outros tipos de lares. Com relação ao funcionamento do Serviço Família Acolhedora, o marido, diferentemente da esposa, demonstrou conhecimento.

Eles disseram conhecer pouco a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente; apenas manusearam o Estatuto da Criança e do Adolescente, sem aprofundar nos princípios e diretrizes nele contido. Com relação ao Serviço de Acolhimento Familiar, também demonstram desconhecer os documentos que o norteiam.

O casal está inscrito no Serviço há pouco mais de um ano, e a sua intenção era adotar uma criança, desejo esse que motivou a busca pelo Serviço Família Acolhedora. Quanto ao desejo de adoção, deixaram de lado, alegando ser a morosidade da Justiça para concluir o processo de adoção a desencadeadora dessa desistência.

O primeiro acolhimento durou cerca de 40 dias, e o segundo, no momento da entrevista, ocorreu há 15 dias, mas tudo leva a crer que a criança acolhida ficará pouco com essa família – o Juiz da Vara da Infância já havia determinado sua adoção, só aguardando o aparecimento de interessados, pois a mãe, em razão da droga, abandonou os filhos, negligenciando-os e deixando-os no convívio de outros adultos drogaditos.

A acolhida de cada uma das crianças foi diferente, e a primeira, em três dias, já se sentia à vontade. Mas na segunda, no momento da entrevista, foi possível observar o estranhamento com o marido; ela não se dirigia a ele e, ao aproximar, se retraía. A esposa relatou o dia da chegada da segunda criança em sua casa, como um dia difícil, pois a criança chorava muito e teimava em não dormir. Apesar de a noite ir avançando, ela não saía do sofá da sala; dizia estar à espera da mãe, que a buscaria a qualquer momento, mas o cansaço a venceu, e ela aceitou ir para a cama. Os dias se passaram, e ela se adequou à nova realidade.

Ao serem questionados sobre o subsídio financeiro ofertado pela Prefeitura Municipal, ambos disseram ser de grande valia, pois contribuiu com os gastos da criança. Sobre esse aspecto, a esposa ainda ressaltou ser esse subsídio necessário e suficiente. Com relação às possíveis mudanças na rotina da casa, a esposa disse que pouco alterou, mas, em razão da acolhida da criança, deixou de sair para vender seus

produtos e, então, passou a convidar suas clientes para irem à sua casa quando desejassem comprar algo. O marido disse ter alterado bastante, pois os meninos eram acostumados com a convivência livre de convenções, como terem cuidados ao usar e sair do banheiro só de toalha, andar apenas com roupa íntima pela casa etc. Ele ressaltou mudanças no relacionamento entre os filhos e eles, pois, antes, toda a atenção era dirigida aos dois irmãos, o que deixou de acontecer com a chegada da criança acolhida.

Essa Família Acolhedora não vivenciou o contato com as famílias de origem das duas crianças acolhidas, no entanto, ao serem questionados sobre essa possibilidade, a esposa disse não aceitar contato com essas famílias, e o esposo aventou essa hipótese, desde que haja interesse da família de origem no contato. Asseverou o zelo para com a criança, entregando-a, se for o caso, saudável e bem formada ser a maior contribuição de sua família à família de origem. Percebeu-se no momento da entrevista que o casal já havia estabelecido o apego pela criança, e a separação seria difícil.

O casal informou que a criança não retornará ao lar de origem, o processo de destituição do poder familiar dos genitores no momento da pesquisa estava acelerado e a busca dos pais adotivos estava sendo empreendida pelos técnicos da Vara da Infância e Juventude (VIJ). Contudo, antes de terminar a coleta de dados, tomou-se ciência de que esse casal desistiu do acolhimento, devolvendo a criança para o Serviço Família Acolhedora, que a reintegrou a uma unidade de acolhimento institucional.²³

Família 5 – Relatos de Entrevista Vilma e Vera

A família 5 era composta por duas irmãs já senhoras, uma adolescente e o pai das duas irmãs. A família residia em casa própria, ampla, confortável e ordeira, localizada na periferia da cidade de Ribeirão das Neves, região vizinha com a cidade de Belo Horizonte, MG.

Durante a entrevista, não se constatou a presença do pai das duas irmãs na casa, porém ele constava no questionário socioeconômico e no relato das duas

²³ A criança está acolhida em uma unidade de acolhimento institucional de Belo Horizonte, aguardando uma adoção.

entrevistadas. Esse senhor estava com cerca de 80 anos de idade, residia com as filhas em tempos espaçados e, por essa razão, não foi encontrado para a entrevista.

A primeira entrevistada foi a provedora da família e a responsável legal pela criança acolhida, pois dela surgiu o desejo da acolhida, a qual demonstrou ser uma mulher frágil de saúde. Em seguida, passou-se a entrevistar a irmã, e esta demonstrou ser ativa e forte.

Sobre o Serviço, a família relatou conhecer a finalidade e a quem o compete, mas desconhecem os processos inerentes a ele. Isso porque não puderam estar em todos os encontros de formação. A irmã mais nova alegou não ter participado de nenhum desses encontros, apenas esteve presente em alguns encontros com as técnicas do Serviço em casa antes da chegada da criança a ser acolhida. Dessa forma, as irmãs alegaram desconhecer os documentos que regem a política de defesa da criança e do adolescente e também do próprio Serviço.

O movimento para participar do Serviço partiu da irmã mais velha, que alegou ter nutrido por muito tempo o desejo de acolher uma criança, mas não havia encontrado um modo de concretizá-lo. Assim, o Serviço Família Acolhedora deu-lhe a oportunidade de realizar esse desejo de acolhimento.

Essa família ficou mais de um ano inscrita no Serviço Família Acolhedora e, no momento da entrevista, já havia quatro meses de acolhimento da criança. E a responsável legal reafirmou ser a motivadora da família em participar do Serviço, afirmando que toda a família “teve” que aderir ao seu desejo, pois sozinha não conseguiria esse intento. Hoje, a criança acolhida tem 6 anos de idade e, de acordo com relatos da família acolhedora, a negligência materna motivou a retirada da acolhida da sua família de origem. Assim, *a priori*, a ela foi encaminhada para a unidade de acolhimento institucional (abrigo) para, *a posteriori*, ser encaminhada para a Família Acolhedora. No momento da acolhida, a criança apresentou-se tímida e, nas palavras da família acolhedora, com ares de *coitadinho*, mas com o tempo se adaptou.

Com relação às mudanças ocorridas no ambiente familiar, as duas entrevistadas alegaram ter alterado substancialmente, pois a criança acolhida apresentou pouca autonomia pela idade, exigindo da família atenção todo o tempo. Alegaram também ter que repetir frequentemente as mesmas coisas, para que ela reagisse aos estímulos e comandos direcionados pela família.

De acordo com as irmãs, durante a acolhida a criança não expressou o desejo de retorno ao seu lar, tendo demonstrado fragilidade de vínculos com a mãe, além de ter apresentado dificuldades em manifestar sentimentos, e isso as preocupavam sobremaneira.

Outra preocupação vinha assolando a família. A criança aparentemente era saudável, mas apresentava dificuldades cognitivas, era distraída com relação ao ambiente e às pessoas com quem ele convivia, tinha sinusite e doença renal grave. A família acolhedora alegava ter solicitado ao Serviço uma criança saudável, pois a idade já avançada e os problemas de saúde de uma das irmãs dificultavam a realização dos cuidados médicos caso a criança necessitasse. Mas, infelizmente, ressaltou a responsável legal pela criança acolhida, em pouco tempo de acolhida a criança apresentou saúde frágil e passou a necessitar de constantes intervenções médicas.

Ao serem questionadas sobre a possibilidade de haver o contato entre as duas famílias (Acolhedora e de Origem), a família alegou ter considerado essa hipótese, mas depois a deixou de lado. Nas falas das entrevistadas transpareceu certo desconforto advindo de um comentário da família de origem, dito em um dos encontros de convivência entre a mãe e a criança acolhida. Na oportunidade, a mãe perguntou à família acolhedora se o filho estava se alimentando direito, pois para ela a criança estava magra.

De acordo com a família acolhedora, a mãe da criança acolhida era analfabeta e possuía leve deficiência mental. Era viúva, vivia com o filho mais velho e estava desempregada desde o nascimento do segundo filho. Esclareceu também que o primeiro filho nasceu com deficiência física e era totalmente dependente. Por essa razão, não soube equilibrar o cuidado de um e de outro, deixando o mais novo de lado até que houve uma denúncia de vizinhos e a criança lhe foi retirada. Essa mãe estava sendo acompanhada há seis meses pelas técnicas do Serviço, mas sem indicativo de reintegração familiar.

Ao questionar essa família acolhedora sobre o subsídio financeiro ofertado pela Prefeitura, disseram que dele não necessitavam e propuseram, inclusive, que a Prefeitura utilizasse esse recurso para investir nas famílias de origem em vez de subsidiar as Famílias Acolhedoras.

Essa família demonstrou insegurança e dúvida a respeito da experiência vivenciada na Família Acolhedora. Não reconhecia ser positivo para a criança estar

em outra família; entendia ser prejudicial a retirada brusca da criança da casa da mãe para o abrigo e do abrigo para a Família Acolhedora.

Família 6 – Relato de entrevista de Flávia, Mara e Luiza

A família 6 compõe-se pela mãe e duas filhas jovens e maiores de idade, sendo a mãe separada judicialmente do marido, possuía Ensino Superior e trabalhava no ramo de confecção. Ela era a principal provedora da casa, pois uma das filhas trabalhava e auxiliava no custeio doméstico e a outra estudava. Residiam em casa própria e em bairro próximo à região central da cidade.

Ao surgir o convite para participar da pesquisa, essa família logo buscou informações sobre a pesquisa e sobre a pesquisadora com as técnicas do Serviço Família Acolhedora, e só a partir de então aceitaram participar, mas não permitiram que se realizasse a entrevista em sua residência.

O cenário da entrevista foi o espaço denominado sala de encontro fraterno em um dos muitos Centros Espíritas de Belo Horizonte, onde aconteciam encontros entre espíritas e pessoas que necessitam de orientação. Ao iniciar a entrevista, percebeu-se certa ansiedade da entrevistada, mas logo se tranquilizou e discorreu sobre os temas propostos. É preciso ressaltar o grau de conhecimento social dessa família, para além da formação acadêmica e religiosa, pois seus membros demonstraram valor coletivo e humanitário em suas respostas.

A família acolhedora demonstrou pouco conhecimento sobre as diretrizes que norteiam a execução do Serviço e também sobre seu funcionamento. Ela estava inscrita no Serviço de Acolhimento Familiar desde a sua implantação, em dezembro de 2008, e até o momento da entrevista já havia acolhido oito crianças. Atualmente, estão com duas crianças acolhidas.

Quando foi proposto à família entrevistada discorrer sobre esses acolhimentos, destacaram o primeiro acolhimento por ter deixado marcas profundas em todos os componentes da família, desde o momento da acolhida até o desligamento. A mãe relatou ter estremecido as pernas quando a assistente social da instituição executora do Serviço da época por telefone a informou da necessidade de acolhimento de uma criança, ainda bebê.

Durante a experiência de acolhida, a família destacou algumas dificuldades, como: obter informações sobre a tramitação dos processos das crianças, pois, quando

precisa saber algo sobre a criança, os profissionais da VIJ não lhe informavam e, assim, precisava recorrer às técnicas do Serviço. Outra dificuldade relatada foi a falta de apoio das políticas sociais, como educação e saúde, voltadas especificamente para o acolhimento de crianças em Família Acolhedora.

Destacando à saúde, em que a dificuldade está para além da falta de atendimento, mas também no sistema de informação interligado do Sistema Único de Saúde, pois ele acaba por revelar o endereço da Família Acolhedora à família de origem, podendo colocar em risco a criança e a Família Acolhedora, pois há casos de famílias envolvidas com o crime ou de serem muito violentas.

Quanto à escola, fica a cargo da Família Acolhedora buscar uma vaga e, assim, garantir o direito ao acesso escolar ou à creche, entretanto é dificultada a transferência da criança de escola de origem para outra escola próxima à residência da família acolhedora. Outros cuidados também são de responsabilidade da Família Acolhedora, como tratamento dentário e psicológico e inserção aos programas de cuidados especiais, serviços esses que não são ofertados pela rede pública etc.

No relato da família acolhedora, até mesmo em razão das experiências vivenciadas, pode-se perceber o sentido do vocábulo acolhimento ao responder sobre o acolhimento de crianças em famílias acolhedoras. Eles ressaltaram a importância do contato diário da figura do cuidador, que representa a referência de proteção para a criança e a necessidade da criança do sentimento de pertencimento em um ambiente de atenção.

Essa família não vivenciou a experiência do retorno de criança acolhida à família de origem, ressaltando nem mesmo a certeza de que este seja o melhor caminho para a criança. Demonstrou possuir, no início dos primeiros acolhimentos, dúvidas sobre a possibilidade de a família de origem reagir e se reorganizar para receber o filho de volta. Mas, atualmente, dirige o olhar relativizado para essa família, procurando entender a história por trás do abandono, dos maus tratos e da violência contra o filho.

Com relação ao contato da Família Acolhedora com a família de origem, toda a família se coloca pronta a essa possibilidade, no entanto pouco vivenciou essa experiência. No entanto, ressaltou que depende do desejo e da receptividade da família de origem em aceitar ou não o contato; caso contrário, se a família de origem não estiver preparada ou não quiser, esse encontro não acontece ou é postergado.

Voltando o olhar para as crianças acolhidas por essa família, foi questionado sobre a reação das crianças ao serem acolhidas, e as respostas coincidiram: tímidas, assustadas, demorando de 15 a 30 dias para se adaptar à família. Relatou que a maioria expressava, à sua maneira, a vida junto à família de origem, nos primeiros dias, e com o passar do tempo de acolhida dava lugar ao esquecimento. Entretanto, os mais velhos, em razão do vínculo estabelecido com os genitores ou com o responsável com quem vivia, apresentavam maior dificuldade de adaptação, relatando ainda que um dos acolhidos chegou a fugir e a ir para a casa do pai, lá ficando com autorização judicial.

A família demonstrou conhecer a finalidade do Serviço, que é a garantia do direito à convivência familiar da criança e do adolescente em sua família de origem e, para isso, desenvolveu no decorrer das experiências de acolhimentos atitude assertiva ao vislumbrar cada criança acolhida e sua família, sem julgamento, procurando se colocar como apoio ou suporte necessário para o refazimento do vínculo familiar da criança com sua família de origem e, ou, extensa.

4.3. Conclusão da Análise da Caracterização do Perfil das Famílias Acolhedoras

Concluindo a caracterização do perfil das famílias executoras do Serviço de Acolhimento Familiar, percebeu-se o desejo de acolhida, a capacidade afetiva de cuidado e a proteção dessas famílias, mas, também, famílias com baixa renda familiar, monoparentais e chefiadas por mulheres, resignação dos membros familiares quanto à tomada de decisão pela participação no Serviço, geralmente do membro provedor da família, pouco conhecimento sobre o Serviço, dificuldade para lidar com a história de vida da criança acolhida e de cuidar e educar no que tange ao acesso às políticas essenciais a elas, como saúde e educação e, enfim, rejeição de contato e possível apoio às famílias de origem das crianças acolhidas.

A seguir serão apresentadas e discutidas as representações das famílias acolhedoras sobre o Serviço Acolhimento Familiar e sobre o que representa o seu exercício para a criança acolhida, a sociedade e o poder público.

4.4. Representações da Família Acolhedora sobre o Serviço Acolhimento Familiar

A fim de investigar as representações das famílias acolhedoras em relação ao Serviço Acolhimento Familiar, realizou-se uma entrevista clínica semiestruturada e organizada a partir das categorias de análise: a representação da Família Acolhedora sobre o Serviço Acolhimento familiar; e a representação do *ser* executora de Serviço público.

Ressalta-se a importância de se resgatar a proposta metodológica apresentada no roteiro de entrevista, como forma de referendar a técnica utilizada para a discussão das respostas dos entrevistados. Utilizou-se para elaboração das perguntas a organização proposta por Deval (2002), e essa organização possui uma lógica e coerência interna, assim disposta:

Descrição inicial: este item apresenta perguntas que introduzem o tema para os sujeitos entrevistados, utilizando-se a questão norteadora: *o que é?*
Autocaracterização: item caracterizado por perguntas que estimulam o sujeito a pensar e responder como ele se vê em determinada situação – assim, o que norteia a questões é: *como me vejo?*
Aspecto: neste item, buscam-se o detalhamento e caracterização da temática, sendo, dessa forma, apresentadas situações fronteiriças à realidade do sujeito, o que lhe possibilita a identificação com essas. Assim, a questão norteadora é: *Como é/são?*
Extensão: as perguntas deste item propõem levar o sujeito a ampliar para além de si mesmo as situações que envolvem a temática, portanto o sujeito poderá refletir e trazer vivência para além das próprias. O que norteia essa questão é: *como é/são?*
Mudança: as perguntas deste item possibilitam conhecer as situações geradoras de mudanças, como o que pode ser feito ou como a situação mudou ou pode mudar. A questão norteadora é: *como?*
Justificativa: aqui se busca conhecer as explicações do sujeito sobre as causas da situação em questão. A pergunta norteadora é: *por quê?* Finalizando, apresenta-se o item **Solução**, em que as perguntas possibilitam obter dos sujeitos de pesquisa as soluções que propõem para a situação envolvida na temática, destacando o que pode ser feito e como pode ser feito. Tem-se aqui o desfecho da problemática abordada, sendo a questão norteadora: *como?*

1. Descrição inicial

Este item objetivou inferir como o sujeito de pesquisa conceituou, identificou e caracterizou o Serviço de Acolhimento Familiar, demonstrando o grau de conhecimento sobre ele, ao responder às seguintes perguntas: O que é o Serviço Família Acolhedora? Como ele funciona e quais os requisitos para ser uma Família Acolhedora?

Ao analisar as respostas apresentadas pelos entrevistados, tem-se que as famílias não identificam o Serviço como ação de governo, ou uma política. Ao serem estimuladas a conceituar o Serviço, por meio da pergunta: O que é o Serviço Família Acolhedora? As seis famílias mencionaram como objetivo precípua do Serviço: acolher e proteger a criança ou o adolescente afastado da família de origem. Assim, demonstram distanciamento do conceito utilizado nos documentos e na prática formal do Serviço.

Ao lançar luz à discussão, apresenta-se o esclarecimento de Cabral (2004) sobre o conceito de acolhimento familiar em Família Acolhedora como um Serviço formal. O Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução 109/2009, apresenta a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais que, a respeito do Serviço de Acolhimento Familiar, dispõe o seguinte conceito:

Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. É previsto até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O Serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e, ou, adolescente acolhido e sua família de origem (CNAS, 2009, p. 41).

É relevante destacar o cunho caritativo atribuído ao Serviço de Acolhimento Familiar por cinco das seis famílias ao serem estimuladas a conceituá-lo, utilizando termos como ajudar, minimizar, doar, amar. O seguinte extrato sintetiza essa inferência:

Família Acolhedora é um Serviço que a gente faz para ajudar as pessoas que esta necessitada de ajuda (Família 2).

Entretanto, uma família apresenta não a formalidade do conceito, mas, além disso, declara a essência propositiva dessa modalidade de acolhimento, ao imbricar em sua resposta o valor da participação cidadã no cuidado de crianças e adolescentes

vítimas de violação de direitos. Esse valor está incutido **no artigo 4º** do Estatuto de Criança e do Adolescente, quando declara ser dever da família, da sociedade e do Estado garantir os direitos inerentes a eles, enfatizando aqui o direito às convivências familiar e comunitária, conforme descrito no extrato a seguir:

Eu percebo a Família Acolhedora primeiro um exercício de cidadania e primeiro um exercício de amor (...), eu vejo uma questão de compromisso social apenas isso uma escolha pessoal e social neste ponto (Família 6).

Ao complementar sua resposta, essa família outorgou ao Serviço sua segunda principal finalidade, qual seja o acompanhamento da família de origem com vista à reintegração. Isso remete a um dos princípios²⁴ utilizados para esculpir o arcabouço da política de proteção integral à criança e ao adolescente, como mostrado no extrato seguinte:

O objetivo principal deste programa é reorganizar a família de origem, né, que enquanto a criança está protegida está acolhida, a família de origem é trabalhada para que a criança retorne à família de origem, quando a família de origem não consegue mesmo se reestruturar aí a criança ou vai para adoção ou para o abrigo (Família 6).

Quanto ao objetivo do Serviço, esclareceu Martins et al. (2010) serem partes da organização do Serviço a preservação e a reconstrução do vínculo com a família de origem e também a manutenção de crianças e adolescentes com vínculos de parentesco (irmãos, primos etc.) numa mesma família. Assim, o atendimento também deve envolver o acompanhamento das famílias de origem, com vista à reintegração familiar.

Para descrição do Serviço, questionou-se também sobre seu funcionamento, com a pergunta: Como funciona o Serviço? Buscou-se apreender das famílias entrevistadas informações sobre a responsabilidade da execução, critério de habilitação e caracterização das funções das famílias acolhedoras, da equipe responsável pela execução e dos gestores municipais envolvidos com essa política.

Percebeu-se pouca apropriação por parte das famílias sobre o funcionamento do Serviço. Apenas três famílias o reconheceram como um Serviço executado pela Pastoral da Criança, de Belo Horizonte, de responsabilidade da Prefeitura Municipal em parceria com a Vara da Infância e da Juventude.

²⁴ Princípio Preservação e Fortalecimento dos Vínculos Comunitários – Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças (2006). Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/sedh>>. Acesso em: 2 Fev. 2009.

Quanto à execução do Serviço, salienta-se que a política de atendimento à criança e ao adolescente contemplada na Lei 8069/90 (Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente – ECA) define em seu artigo 88, inc. I, a municipalização do atendimento, representando nele o princípio vinculador da obrigação de fazer do poder público municipal, considerando, assim, a descentralização político-administrativa (inc. II).

Para explicitar o princípio da obrigação de fazer, no viés da descentralização político-administrativo, esclarece-se que a Política de Assistência Social, conforme a LOAS (Lei nº 8.742/93), tem a função de garantir o mínimo social, por meio do conjunto de ações, entre iniciativas públicas e da sociedade, para atendimento das necessidades básicas. Para tanto, determina a descentralização político-administrativa e a observância da normatização do CNAS (arts. 5º, inc. I, e 7º). E é justamente pela atribuição desse Conselho que se estruturaram a NOB-SUAS e a PNAS, cuja regulamentação impõe ao município a obrigação de executar a política de Assistência Social.

A municipalização se fundamenta pela capacidade e obrigação do município em lidar diretamente com questões delicadas, demandantes da atenção direta e constantes das políticas setoriais empreendidas no executivo municipal, como é o caso do Serviço de Acolhimento Institucional e Familiar de crianças e adolescentes em medida protetiva.

A execução desses Serviços, no entanto, acontece de forma direta quando executada pelos servidores públicos municipais, alocados nas Secretarias de Assistência Social, ou indireta quando executada pelas Instituições Filantrópicas, conveniadas para esse fim. No caso de Belo Horizonte, a execução acontece indiretamente, pois o Serviço está alocado na Pastoral do Menor – movimento da Igreja Católica pertencente à Arquidiocese de Belo Horizonte.

Ao questionar sobre o funcionamento do Serviço, as famílias apenas souberam dizer sobre critérios de habilitação para o ingresso ao Serviço e demonstrou não conhecer sobre a rotina, o contexto, a caracterização de funções da equipe responsável pela execução e da gestão responsável pelo Serviço na Secretaria Adjunta de Assistência Social, onde o Serviço está conveniado, e, por fim, sobre a atuação do Ministério Público e da Vara da Infância e da Juventude. Para exemplificar, apresenta-se o extrato a seguir:

(...) Eu posso falar como eu sinto o Serviço, agora como funciona eu acho que a equipe técnica é que pode falar melhor (...). (Família 3).

De modo geral, as famílias, ao tentarem descrever o funcionamento do Serviço, focaram suas respostas na atuação delas como famílias acolhedoras, direcionando o atendimento direto à criança acolhida, ou descreveram o percurso que levou o acolhido até a Família Acolhedora. É o que se pode observar nos extratos a seguir:

Nesse Serviço uma família voluntária recebe em casa uma criança ou adolescente que foi retirado da família de origem por violação de direitos. Esse jovem fica morando com a Família Acolhedora e participando da rotina da família por no máximo um ano e seis meses (Família 6).

A pastoral é comunicada pelo conselho tutelar que tem uma criança, daquele perfil que a gente escolheu né? E é avisado pra gente às vezes a criança vai para o abrigo, às vezes já sai da casa direto para minha casa (...). (Família 4).

Sobre esse tema, salienta-se a importância do conhecimento conceitual e do funcionamento sobre esse Serviço, pois a sutileza das ações cotidianas pode acarretar equívocos no atendimento das crianças acolhidas e no acompanhamento das famílias de origem. É preciso que a Família Acolhedora conheça minuciosamente os princípios e todo o percurso metodológico que forma o arcabouço do Serviço²⁵, pois, assim, poderá contribuir para a efetividade do Serviço.

²⁵ ECA, artigo 92: As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou deverão adotar os seguintes princípios: I – Preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; Inclui-se a reintegração familiar como um dos objetivos das entidades que acolhem crianças e adolescentes. II – Integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; Incluiu a família extensa como uma das possibilidades de encaminhamento da criança ou do adolescente. § 1º: O dirigente de entidade que desenvolve programa de acolhimento institucional é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito. § 2º: Os dirigentes de entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional remeterão à autoridade judiciária, no máximo a cada seis meses, relatório circunstanciado acerca da situação de cada criança ou adolescente acolhido e sua família, para fins da reavaliação prevista no § 1º do art. 19 desta Lei. § 3º: Os entes federados, por intermédio dos Poderes Executivo e Judiciário, 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. § 4º: Salvo determinação em contrário da autoridade judiciária competente, as entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional – se necessário com o auxílio do Conselho Tutelar e dos órgãos de assistência social – estimularão o contato da criança ou adolescente com seus pais e parentes, em cumprimento ao disposto nos incisos I e VIII do *caput* deste artigo. § 5º: As entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional somente poderão receber recursos públicos se comprovado o atendimento dos princípios, exigências e finalidades desta Lei. § 6º: O descumprimento das disposições desta Lei pelo dirigente de entidade que desenvolva programas de acolhimento familiar ou institucional é causa de sua destituição, sem prejuízo da apuração de sua responsabilidade administrativa, civil e criminal.

Na busca da melhor conceituação sobre o Serviço, apresenta-se a clareza das orientações técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional e familiar para Crianças e Adolescente:

Serviço que organiza o acolhimento, em residências de famílias acolhedoras cadastradas, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva (ECA, art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para adoção. Propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente (CONANDA, 2009, p. 76).

Nessa conceituação estão a finalidade do Serviço, o público a quem é dirigido e os motivos justificadores para a medida de acolhimento familiar. Por fim, são elencados os direitos a serem garantidos pela Família Acolhedora ao acolhido. Nota-se a presença das diretrizes da política nacional de atendimento às crianças e aos adolescentes afastados do cuidado parental, sobretudo a diretriz da provisoriedade do acolhimento, reforçando a garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Ao questionar sobre os requisitos necessários à habilitação no Serviço, as seis famílias indicaram entre três e cinco dos requisitos estabelecidos pela gestão municipal do Serviço. São eles: 1) morar em Belo Horizonte há mais de dois anos; 2) ter, no mínimo, 21 anos; 3) não ter antecedentes criminais; 4) todos os membros da família devem concordar em acolher uma criança; 5) estar disposto ao acolhimento temporário, não tendo a intenção de adotar; 6) não ter dependentes químicos na família; e 7) aceitar e comprometer-se com as diretrizes do Serviço.

Concluindo esse item de análise, verificou-se o desconhecimento das seis famílias sobre o Serviço, sobretudo do seu funcionamento, a partir do processo de cadastramento das famílias para o acolhimento familiar, até o encaminhamento da criança a ser acolhida por elas.

Esse desconhecimento comprovou-se nas falas entrecortadas, na falta de coerências e estrutura lógica do pensamento e na superficialidade conceitual explicitadas nas respostas das famílias entrevistadas. Assim, sugerem-se a incipiência de formação e a informação sobre o Serviço a ser oferecido pela gestão da Entidade responsável pela sua execução e não monitoramento e avaliação da sua execução a ser realizada pelos gestores municipais.

2. Autocaracterização

Neste item, buscou-se conhecer a elaboração de cada família sobre a perspectiva do acolhimento de uma criança estranha em seu lar. As famílias entrevistadas discorreram os motivos que os levaram a ser “Família Acolhedora” e também relataram os movimentos para a tomada de decisão do grupo familiar para esse intento.

A primeira questão colocada às famílias destinou-se a discorrer sobre o tempo que estavam exercendo a função acolhedora. Cinco famílias disseram ter recebido a primeira criança no início de 2013, perfazendo, à época da coleta de dados, um período de oito a nove meses de acolhimento. Uma família disse ter cinco anos de experiência, pois exerceu a função acolhedora de 2009 a 2012, enquanto o Serviço era apenas um Programa. Cabe destacar que apenas essa família migrou-se do Programa para o Serviço.

Posteriormente, questionou-se sobre o desejo que a impulsionou a exercer o acolhimento familiar, e as motivações relacionadas pelas famílias foram: desejo de ajudar, de proteger, motivo solidário e preocupação social. Destaca-se a motivação alegada por uma das famílias, pois ela foi categórica em dizer do desejo de adotar, desejo esse não realizado, em razão das dificuldades apresentadas no processo de adoção pela Vara da Infância e da Juventude. Enfim, uma família utilizou o termo voluntariado, ao dizer da sua motivação para estar no Serviço de Acolhimento Familiar.

Considera-se fulcral conhecer a motivação dos candidatos ao acolhimento para avaliar a disponibilidade, inclusive afetiva, e o desejo dessas famílias em participar e desempenhar a função de acolher crianças e adolescentes que se encontram em situação vulnerável e de vitimização.

O desejo de proteção e auxílio à criança, como agente motivador das famílias entrevistadas, são elementos impulsionadores do *voluntariado*, e esse tema está no âmago da questão deste estudo. Assim, o acolhimento em si compõe-se de ação voluntária. Dessa forma, destacou Valente (2006):

Conta no desenvolvimento de suas ações com a Família Acolhedora, entendida aqui como aquela que *voluntariamente* tem a função de acolher em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, a criança e, ou, o adolescente, para ser protegido (VALENTE, 2006, p. 61).

Para Gomes (2004), o exercício do voluntariado inculcido na execução do Serviço de Acolhimento Familiar está imbricado na mudança de paradigma com relação à violência doméstica contra criança e adolescente e no incentivo à cultura do acolhimento, ao entender que as famílias acolhedoras não acolhem o filho do outro, mas um filho da sociedade.

Outro aspecto importante a se analisar está em como se orquestrou a tomada de decisão pela participação no Serviço no seio de cada família. Ao serem questionadas sobre como foi decidida a participação no Serviço, as famílias acolhedoras disseram, de forma unânime, ter partido do desejo de um dos membros da família. Como pode ser observado nos extratos a seguir:

(...) Mas assim ela sempre gostou de ajudar, como ela gosta de ajudar e a gente sempre foi muito unida, vamos ajudá-la a ajudar né? (Família 5).

(...) quando eu troquei ideia com as filhas elas gostaram e quando eu disse que elas iriam participar aceitaram tranquilamente sendo que a responsável sou eu né? (...) (Família 6).

O universo de pesquisa contou com duas famílias nucleares, sendo as outras monoparentais lideradas por mulheres. No entanto, mesmo nas famílias nucleares, a tomada de decisão em participar do Serviço coube à mulher.

Para Goldani (1993), esse fenômeno se explica pelo crescimento vertiginoso nas últimas décadas de famílias monoparentais, sobretudo matrilineares, resultantes, no dizer de Chuairi (2001), das metamorfoses do mundo contemporâneo, da situação de crise social e das consequências da modernidade no cotidiano da sociedade.

Ao analisar o poder de tomada de decisão das mulheres sobre a participação no Serviço, é relevante destacar o entendimento de Ferreira (2002) sobre as mudanças nos papéis de homens e mulheres na sociedade contemporânea. Para essa autora, essa mudança se dá a partir das alterações econômicas e sociais (morais) e são propiciadoras do aparecimento de distintas formas de conjugalidade.

Tais alterações estão relacionadas à não condicionalidade do casamento para o sexo, o trabalho feminino, fragilizando o estatuto de dominação do sexo masculino e a possibilidade de as mulheres terem maior patrimônio educacional e profissional, propiciando maior liberdade de escolha da mulher, quanto à formação ou não de uma família.

A composição das Famílias Acolhedoras pesquisadas demonstrou diferentes arranjos familiares e, notoriamente, a hegemonia da mulher na gestão familiar. Isso

justifica o número de famílias cujas mulheres tomam as decisões, no que tange à inserção no Serviço de Acolhimento Familiar. Essa decisão é acompanhada por todos os membros da família, pois passam também a exercer a função acolhedora.

A seguir, verifica-se o que as famílias pensam e respondem sobre situações que se identificam para maior aprofundamento da temática estudada.

3. Aspecto

A análise das entrevistas teve o escopo de apresentar situações próximas à realidade dos entrevistados, a fim de que estes se identificassem com elas. Para esta pesquisa, este item sugeriu buscar o empreendimento realizado pela família para o acesso ao Serviço e à sua manutenção nele. Assim, questionou-se sobre o conhecimento das famílias sobre os documentos norteadores do Serviço, sobre a preparação prévia pelo qual passaram e também sobre o subsídio oferecido pelo município para complementar os recursos financeiros das famílias.

O primeiro questionamento tratou do conhecimento das diretrizes norteadoras da política de atendimento à criança e ao adolescente. Assim, indagou-se: Existem documentos norteadores da política de atendimento à criança e ao adolescente? Do que tratam esses documentos?

As seis famílias apresentaram conhecimento superficial sobre o teor dos documentos básicos norteadores do Serviço de Acolhimento Familiar, como o Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente, as Resoluções que regulam o Serviço em âmbitos nacional e municipal e os tratados internacionais que tratam dessa agenda política, como As Diretrizes Internacionais de Cuidados às Crianças e Adolescentes afastados do cuidado parental. No entanto, as seis famílias demonstraram interesse em conhecer tais documentos, sugerindo, então, a necessidade de formação continuada sobre esses documentos e essa temática. Como pode ser observado nos extratos a seguir:

(...) o Estatuto da Criança é um documento, né? Que protege a criança, porque se haver maus tratos é a proteção que eles têm, né? (Família 1).
Não conheço, mas tenho vontade de conhecer (Família 2).

Outra questão investigada foi a participação das famílias acolhedoras na preparação prévia e continuada para executar o acolhimento familiar. Dessa forma,

propôs-se a seguinte pergunta: Para iniciar o acolhimento da criança, é preciso que participe de uma formação, o que pensa sobre essa formação?

Ao sistematizar os dados referentes ao tema em tela, pode-se perceber a importância dada pelas seis famílias à preparação prévia. Os relatos deram conta da imprescindibilidade dessa formação, mas, também, deram conta da necessidade premente de ser ampliada e continuada.

As Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento de 2009 estabelecem a capacitação das famílias cadastradas e habilitadas ao acolhimento familiar, para o ingresso e permanência no Serviço. Ressalta, ainda, a convocação compulsória dos entes que compõem a unidade familiar acolhedora para participar. No bojo deste documento está exposto o seguinte:

As famílias selecionadas deverão participar de processo de capacitação. Tal processo deve ser desenvolvido com metodologia participativa, de modo dinâmico, por meio de oficinas e seminários, que podem ser conduzidos pelos profissionais da equipe do Serviço e por especialistas convidados (outros profissionais da rede, do Sistema de Justiça etc.) (CONANDA, 2009, p. 79).

E, ainda, cita como temas relevantes para serem tratados na capacitação inicial:

- Operacionalização jurídico-administrativa do Serviço e particularidades deste.
- Direitos da criança e do adolescente.
- Novas configurações familiares e realidade das famílias em situação de vulnerabilidade social.
- Etapas do desenvolvimento da criança e do adolescente (características, desafios, comportamentos típicos, fortalecimento da autonomia, desenvolvimento da sexualidade); brincadeiras e jogos adequados para cada faixa etária, exploração do ambiente, formas de lidar com conflitos, colocação de limites etc.
- Comportamentos frequentemente observados entre crianças/adolescentes separados da família de origem, que sofreram abandono, violência etc.
- Práticas educativas; como ajudar a criança/adolescente a conhecer e a lidar com sentimentos, fortalecer a autoestima e contribuir para a construção da identidade.
- Políticas públicas, direitos humanos e de cidadania.
- Papel da Família Acolhedora, da equipe técnica do programa e da família de origem.

Ao constatar o desconhecimento das seis famílias acolhedoras sobre o arcabouço técnico e jurídico da modalidade acolhimento familiar, percebeu-se a incipiência do processo formativo dessas famílias. Esclarecendo, assim, as divergências conceituais e, sobretudo, o afastamento dessas famílias das atuais concepções sobre a criança acolhida, a família de origem e a prática da função acolhedora. Enfim, tratou-se neste item sobre o subsídio financeiro oferecido às famílias acolhedoras, com a seguinte questão: Com relação ao subsídio financeiro oferecido às famílias acolhedoras, o que pensa sobre ele?

As seis famílias discorreram sobre o assunto e foram explícitas a destacar a importância desse aporte financeiro. É importante salientar que o Município de Belo Horizonte passou a ofertar às famílias acolhedoras o valor de um salário mínimo, como forma de subsídio a partir do ano 2012. Com relação ao recurso destinado às famílias, o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 90 determina:

Os recursos destinados à implementação e manutenção dos programas relacionados neste artigo serão previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, dentre outros, observando-se o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente preconizado pelo *caput* do art. 227 da Constituição Federal e pelo *caput* e parágrafo único do art. 4º desta Lei (Incluído pela Lei nº 12.010/2009).

Ao analisar a transferência de recursos públicos para a Família Acolhedora, Valente (2008) demonstrou preocupação, pois constatou, em seus estudos, que as famílias de baixa renda são as que se colocam disponíveis à responsabilização pela guarda de crianças e adolescentes afastados dos cuidados parentais. A autora chama atenção para que não haja a transferência da responsabilidade de proteção e o cuidado para as camadas mais pobres da sociedade, como era feito no passado pelo Estado.

Na análise da renda familiar das seis famílias acolhedoras, pode-se constatar uma família com condição econômica suficiente para não depender do subsídio financeiro. Isso demonstra que o acolhimento familiar em Belo Horizonte configura-se como prática empreendida pelas camadas mais pobres. Dessa forma, é preciso se debruçar sobre essa questão e buscar envolver as outras camadas para o exercício da proteção integral de crianças e adolescentes em situação vulnerável, seja na execução do Serviço Família Acolhedora, ou seja, nos outros programas, projetos e ações governamentais ou não voltadas para esse público.

A seguir, verifica-se o que as famílias acolhedoras pensam e respondem quando se amplia para mais pessoas algumas situações, ou seja, como elas pensam as vivências para além das suas próprias.

4. Extensão

No item *extensão*, buscou-se abstrair das falas a percepção das famílias para além da criança acolhida e também sobre a família de origem e sobre a diferença entre o acolhimento familiar e a adoção, ou seja, pretendeu-se que os entrevistados discorressem sobre a oportunidade de convívio com a família de origem e sobre a provisoriedade do acolhimento da criança em seu lar.

Nesse ínterim, utilizou-se a seguinte questão: Existe contato de sua família com a família de origem da criança que acolhe? As seis famílias responderam negativamente a essa questão. Ressalta-se que, no momento da coleta de dados, apenas duas famílias de origem estavam sendo acompanhadas, pelas técnicas do Serviço, e estas estavam impedidas de estabelecer contato com a Família Acolhedora, sendo os motivos desse impedimento não explicitado pelas técnicas. As outras crianças já estavam destinadas à adoção, portanto as famílias de origem estavam em processo adiantado de perda da guarda familiar.

Em complementação a essa pergunta, questionou-se se haveria possibilidade de acontecer tal contato no futuro, com outras famílias de origem. Ao responderem, duas famílias disseram não considerar essa possibilidade, alegando receio de serem mal interpretadas ou julgadas pelas famílias de origem, duas se mostraram abertas, mas não proativas, ou seja, a relação deveria ser construída pela equipe do Serviço e aceita, primeiramente, pela família de origem. Enfim, duas famílias se mostraram abertas e assertivas quanto à possibilidade desse convívio, pois consideravam a importância do acolhimento também da família de origem, para propiciar a reintegração mais rapidamente e de forma efetiva.

As orientações técnicas do CONANDA (2009), ao definir parâmetros de funcionamento para o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora, tratam com acuidade a possibilidade do contato entre as famílias acolhedoras e as famílias de origem da criança acolhida, quando afirma ser o contato da Família Acolhedora com a família de origem não obrigatório, mas o considera instrumento de

fortalecimento da família de origem. Dessa forma, afirma ser de responsabilidade da equipe técnica no acompanhamento à Família Acolhedora, como disposto a seguir:

Intermediar e orientar a Família Acolhedora com relação à manutenção de vínculos com a criança/adolescente e sua família inclusive após a reintegração familiar, o que também amplia a proteção da criança/adolescente acolhido. Entretanto, deve ser respeitado o desejo de todos os envolvidos, além de serem consideradas as características de cada caso, avaliando-se a pertinência ou não da manutenção desde contato (CONANDA, 2009, p. 76).

As Orientações Técnicas do CONANDA (2009) sobre esse assunto em tela complementam o entendimento quando determina ser uma das atribuições da equipe técnica do Serviço a intermediação e orientação da Família Acolhedora com relação à manutenção de vínculos com a criança/adolescente e sua família após a reintegração familiar. Assim, conclui-se que o Serviço não propiciou às famílias acolhedoras o entendimento de ser o contato e ter uma possível relação entre Família Acolhedora e de origem, factível e relevante, e a justificativa está posta quando se mira o olhar para o maior interesse em jogo, o da criança acolhida. A existência dessa relação pode propiciar a manutenção da capacidade protetiva da família de origem, pois ofertará a ela a ampliação da rede pessoal e social, afastando-a, assim, de situações vulnerabilizadoras.

Posteriormente, questionou-se sobre a diferenciação entre as modalidades de adoção e acolhimento familiar. Na resposta, as famílias foram enfáticas em citar do princípio da temporalidade do acolhimento, reconhecendo a necessidade do acolhimento por um período até que a criança seja reintegrada à família de origem, ou à família extensa, ou encaminhada para adoção e, enfim, na pior das hipóteses, ser reencaminhada à modalidade de acolhimento institucional. No entanto, duas famílias acolhedoras deixaram implícito, em sua fala, o desejo de adotar a criança acolhida, como pode ser observado nos extratos a seguir:

Então, eu acho que a adoção é melhor do que ser Família Acolhedora. Ser Família Acolhedora é bom, mas acho que a adoção é melhor tanto para criança não só para gente, pra criança também, né? (Família 2).

Eu acho que o acolhimento é um negócio bem mais difícil do que, a meu ver, a adoção, né? Porque a adoção você vai ficar, o acolhimento mexe mais com a gente (Família 4).

Muito se tem discutido na rede de atendimento à criança e ao adolescente e, no âmbito da política de acolhimento familiar, sobre a conveniência ou não da

adoção de crianças/adolescentes acolhidos por parte da Família Acolhedora. Essa discussão amplia-se em razão da falta de orientação formal ou normatização sobre o tema e, também, da escassez de estudos sobre essa política. Dessa forma, para definir qual a melhor decisão com relação à possibilidade de a Família Acolhedora adotar a criança que está acolhendo, será imprescindível levar em conta a prevalência do Princípio do “Melhor Interesse da Criança”. Ele surgiu esculpido na Convenção de Genebra em 1924, e ratificou-se na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1959, de acordo com a redação de Pioversan (2008), com a seguinte redação:

Todas as medidas relativas às crianças, tomadas por instituições de bem-estar social pública ou privadas, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão como consideração primordial os interesses superiores da criança (PIOVERSAN, 2008, p. 314).

No Brasil, o “Princípio do Melhor Interesse da Criança” não se encontra expresso, no entanto a doutrina especializada o sustenta no estabelecimento do artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 1º do Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente, que estabeleceram a doutrina da proteção integral, da qual decorre esse Princípio como critério hermenêutico e como cláusula genérica que inspira os direitos fundamentais assegurados pela Constituição às crianças e adolescentes.

Para Pereira (2009), o Princípio do “Melhor Interesse da Criança e do Adolescente” precisa ser entendido e contextualizado, levando-se em conta o espaço e o tempo, a valorização e visualização cultural, pois esses fatores são determinantes para sua aplicabilidade, que se dará no caso concreto. Ressalta esse autor o cunho subjetivo envolvido no princípio e, nesse sentido, expõe:

Ficar sob a guarda paterna, materna, de terceiro, ser adotado ou ficar sob os cuidados da família biológica, conviver com certas pessoas ou não? Essas são algumas perguntas que nos fazem voltar ao questionamento inicial: existe um entendimento preconcebido do que seja o melhor para a criança ou para o adolescente? A relatividade e o ângulo pelo qual se pode verificar qual a decisão mais justa passa por uma subjetividade que veicula valores morais perigosos. Para a aplicação do princípio que atenda verdadeiramente ao interesse dos menores, é necessário em cada caso fazer uma distinção entre moral e ética (PEREIRA, 2009, p. 128-129).

Discutir a adoção de crianças acolhidas por Família Acolhedora se mostra uma questão de suma importância, pois impacta na vida de todos os envolvidos. No entanto, a possibilidade existe e é recomendável, a partir do momento em que a

criança não possui vinculação jurídica com a família de origem, não possui família extensa interessada em sua guarda e não possui família habilitada no Cadastro Nacional de Adoção do Conselho Nacional de Justiça com interesse na adoção.

A adoção, na perspectiva da política nacional de atendimento à criança e ao adolescente em medida protetiva, deveria ser a última medida a ser tomada, mas, infelizmente, pelos dados apontados nesta pesquisa, a adoção se mostrou a trajetória de vida de quase a totalidade das crianças acolhidas em Família Acolhedora de Belo Horizonte.

O acolhimento familiar é uma modalidade de acolhimento temporária, e a colocação em família substituta não é o fim a que se destina. Seguindo essa lógica, Cabral (2004) destaca ser a colocação em família substituta necessária apenas se o trabalho direcionado à família de origem não surtir êxito e a situação de risco prevalecer, impossibilitando a reintegração da criança em seu núcleo familiar. Assim, pode-se perceber que a escolha por inserir a criança no Serviço Família Acolhedora precisa ser cercada de critérios previamente definidos, para que não haja desacertos na tomada de decisão. A esse respeito, as Orientações Técnicas do CONANDA (2009) determinam como um dos critérios de inserção no acolhimento familiar a possibilidade de a criança/adolescente acolhidos serem reintegrados no menor tempo possível à família de origem ou extensa. No entanto, conforme Tabela 3, não foram encontradas crianças reintegradas à família de origem; encontrou-se uma integrada à família extensa.

A seguir, verificou-se o que as famílias acolhedoras pensam e respondem sobre as possíveis mudanças que podem acontecer em determinadas situações e, ou, fenômenos que lhes são apresentados.

5. Mudança

O escopo deste item está em inferir sobre as mudanças ocorridas no cotidiano da família a partir do acolhimento da criança. Para este estudo, as famílias foram estimuladas a dizer se ocorreram mudanças no dia a dia delas em razão do acolhimento e, também, que citassem possíveis aspectos positivos e negativos do acolhimento familiar.

As famílias entrevistadas demonstraram tranquilidade ao responderem dizendo do aumento de atividades e de responsabilidade, mas não relacionaram carga

negativa; pelo contrário, atribuíram à experiência do acolhimento à melhoria das relações familiares, ao aumento da maturidade dos entes mais jovens e, por fim, à definição equitativa das tarefas doméstica, como pode ser observado no extrato a seguir:

(...) Acho que a responsabilidade, porque antes eu era mais ou menos irresponsável, mas agora é responsabilidade, tem que cuidar, tem horários, tem remédios, tem responsabilidade, um ponto muito positivo (Família 2).

Todavia, uma das famílias entrevistadas apontou apenas pontos negativos, não indicando sequer um ponto positivo, como pode ser visto no extrato seguinte:

(...) a rotina mudou completamente, porque ela é completamente dependente, não é que você tem que por comida na boca nem nada, mas ela é uma criança que não te escuta, (...), se ela tiver que tomar banho, você tem que falar lave os pés, lave as cabeças, ela não é um de fácil aprendizagem, sabe? Então assim você tem que falar direto com ela. Então a rotina mudou completamente, porque na verdade a gente se desgasta, porque é 24 horas, monitorando (Família 5).

Essa família demonstrou quanto impactou a inclusão de um membro externo na família. Por essa razão, é necessário, ao habilitar as famílias, observar todas as nuances que a cercam, sendo uma delas a mudança que ocorre do ciclo de vida familiar. Nessa perspectiva, essa mudança gera novos desafios e conflitos a serem enfrentados por toda a família. A família 5 trouxe explicitamente a situação de desamparo e a dificuldade de adaptação à criança acolhida. Entretanto, pode-se perceber também, durante a aplicação da entrevista, a não adaptabilidade da criança que se mostrava introspectiva e arredia ao ambiente.

Para ultrapassar tais desafios, é necessário o acompanhamento sistêmico da equipe responsável pelo acompanhamento às famílias acolhedoras, a fim de proporcionar segurança e conforto em seu dia a dia com relação à sua nova condição familiar e ao acolhimento das crianças.

Esta lógica foi prevista no documento orientador do Serviço (CONANDA, 2009), quando citou, entre as funções da equipe técnica, o acompanhamento psicossocial e, ainda, complementou tal orientação, determinando as seguintes ações:

- Preparação da Família Acolhedora para a recepção da criança/adolescente, inclusive informando a situação sociojurídica do caso e, quando possível, a previsão inicial do tempo de acolhimento.

- Aproximação supervisionada entre a criança/adolescente e a Família Acolhedora.
- Preparação da criança/adolescente para a entrada no Programa, buscando-se estabelecer um vínculo de confiança, explicação da situação e esclarecimentos quanto ao acolhimento familiar.
- Escuta individual da criança/adolescente, com foco na adaptação à Família Acolhedora.
- Acompanhamento à Família Acolhedora, com entrevistas e visitas domiciliares periódicas, com foco na adaptação e desenvolvimento do acolhimento.
- Desenvolvimento de grupos de escuta mútua com famílias acolhedoras.

Enfim, pode-se perceber pelos dados o impacto gerado no âmbito familiar, em razão do acolhimento e da pouca incidência da equipe técnica nas famílias, deixando-as em descoberto diante das situações que emergiam no cotidiano da acolhida.

6. Justificativa

O item “justificativa” objetivou conhecer como os sujeitos justificam a existência de determinadas situações. No caso deste estudo, que diz respeito à justificativa pela escolha da criança a ser acolhida, assim propôs-se o seguinte questionamento: O senhor (a) sabe dizer como é o critério de escolha da criança que será encaminhada para sua família, a fim de ser acolhida?

Ao analisar as respostas contidas no roteiro de entrevista, pode-se constatar que as seis famílias acolhedoras tiveram a possibilidade, no momento do cadastramento ao Serviço, de escolher o perfil de crianças que mais lhes convinham, destacando a escolha por gênero e idade, como ilustra o extrato a seguir:

Quando a gente entra para o projeto, eles pedem para gente traçar um perfil da criança, idade, sexo, como se fosse para adoção mesmo. Eles pedem pra gente traçar esse perfil da criança e, à medida que vai aparecendo essas oportunidades, eles vão comunicando para gente; eles perguntam se a gente está apto a acolher, aí a gente dá o *feedback* da resposta se sim ou se não, se não eles vão procurar outra, se sim aí eles começam a fazer as tramitações (Família 5).

Ao realizar a busca apurada nos documentos norteadores dessa política, nos artigos e nas pesquisas científicas, deparou-se com a total nulidade de discussão sobre a possibilidade desse critério de escolha. Apenas encontrou-se nas Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes (2009) referência singela sobre o critério de escolha pelo perfil, como expõe tal documento:

As famílias que forem consideradas aptas a serem acolhedoras deverão formalizar sua inscrição no Serviço, com o preenchimento da ficha de cadastro, onde constam os documentos necessários, informações sobre toda a família e indicação quanto ao perfil de criança/ adolescente que se julga capaz de acolher (BRASIL, 2009, p. 80).

Assim, pode-se inferir a importação desse critério de escolha de perfil do Instituto da Adoção para a modalidade de Acolhimento Familiar, todavia é preciso ponderar se esse critério de escolha é razoável, uma vez que ele corresponde mais aos interesses da família acolhedora do que propriamente os interesses do acolhido. E, também, é preciso avaliar se esse critério de escolha de perfil representa o objetivo maior do Serviço, ou seja, a proteção integral a todas as crianças e adolescentes brasileiros sem distinção de sexo, idade, cor, etnia, classe social, condição física etc.

Ressalta-se o entendimento de Orseli (2011) sobre o critério de escolha do perfil de adotados, pois ele definiu como uma afronta ao princípio da dignidade humana, uma vez que esse critério só interessa aos adotantes, criando, assim, um processo seletivo e segregador com base diretamente nas características físicas e mentais do possível adotado, transformando-o em mero produto a ser oferecido ou não no mercado. A esse respeito, o autor acrescenta:

Oportunizar a escolha do adotando por suas características biológicas, permite também o surgimento de um perfil idealizado, no qual o pretendente apoia suas expectativas de realização pessoal e de busca pela felicidade. Permitir a seleção do adotando de acordo com os desejos do pretendente faz surgir ainda, a segregação de crianças e adolescentes. De um lado, o adotando que se enquadra nas expectativas do adotante terá oportunidade de ser inserido em família substituta e crescerá acalentado por esse núcleo. De outro, o adotando não preferido, o qual, lamentavelmente, por não atender às expectativas do adotante, crescerá sem o amparo de uma família (ORSELI, 2011, p. 4).

Essa afirmativa é comprovada quando se joga luz ao número de adoções realizadas no Brasil e no número de crianças e adolescentes em acolhimento institucional e familiar com o processo de destituição do poder familiar tramitado em julgado, portanto habilitados a serem adotados. No ano 2013, de acordo com o

Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o número de pessoas habilitadas à adoção era de 28.780. Mas o número de crianças e adolescentes com a destituição do poder familiar transitado em julgado e, portanto, aptos a serem adotados era de 2.559. Para os Conselheiros, o grande entrave para a adoção dessas crianças e adolescentes está no perfil exigido pelos pretendentes.

No entender de Silva et al. (2010), existem preconceito e mitos em torno do processo de adoção. Entre eles, destacam-se o preconceito de cor dirigido às crianças e adolescentes que estão à espera de adoção e não são de pele clara ou da sociedade que discrimina pessoas que adotam uma criança com cor da pele diferente da sua; a adoção por homossexuais que sofrem com a homofobia e a ausência de igualdade de direitos na lei; e o preconceito na escola sofrido pelos pais adotivos e pelas próprias crianças/adolescentes. Já para Neto e Pachá (2008) a maioria dos interessados em adotar crianças e adolescentes é composta por casais brancos, e isso justifica o motivo da procura maior para adoção de crianças de pele branca.

Quanto aos mitos, Schettini (2007) citou os mais comuns, como o medo da hereditariedade e o fato de os filhos adotivos serem vistos como problemáticos, rebeldes e mal agradecidos com a família adotiva, não superando o trauma de terem sido abandonados.

A fim de empreender pesquisa sobre o assunto em tela, busca-se a lei que normatiza o instituto da adoção no Brasil e nela está exposto que o perfil estabelecido para os adotados é de que sejam crianças e adolescentes até 18 anos, órfãos, de pais desconhecidos ou falecidos, que concordaram com a adoção do filho ou que foram retirados da família de origem depois de não terem mais recursos para mantê-los (CÓDIGO CIVIL, 2002).

É importante destacar o número de 526 crianças acolhidas em famílias acolhedoras no Brasil e o número de 29.32 crianças e adolescentes acolhidos em unidades de acolhimento. Ao compará-los, observa-se grande número de crianças e adolescentes necessitando de medida de proteção, em relação ao número incipiente de famílias acolhedoras, demonstrando, assim, que a demanda e oferta do Serviço de Acolhimento Familiar se encontra irregular, podendo ser o critério de escolha do perfil de crianças o fator gerador de tal desproporcionalidade da oferta do Serviço.

É relevante debruçar sobre o tema para compreender como a Família Acolhedora se engajou em um Serviço Socioassistencial – determinado a proteger integralmente crianças e adolescentes afastados do cuidado parental – poderia

segregar usuários da Política da Assistência Social por raça, gênero, idade e condição física. Ora, se assim o fazem, passa a segregar o usuário de Serviço Público que, por sua natureza, deveria alcançar a todos sem qualquer discriminação. Essa assertiva está exposta no quarto princípio estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social (2004), ao garantir:

Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais (PNAS, 2004, p. 39).

Desse modo, o critério de escolha aqui apresentada representa uma questão de vulto a ser refletida. É preciso conhecer o cerne dessa questão e investigar o impacto dessa escolha, relacionando-a ao número de crianças acolhidas em Serviço de Acolhimento Familiar, ao número de famílias interessadas no Serviço e se essa prática se perpetua em outros países que também executam essa modalidade de acolhimento.

7. Solução

O item “soluções” objetivou conhecer as soluções apresentadas pelas famílias acolhedoras para determinadas situações, como o que é necessário melhorar para alcançar as finalidades do Serviço; se apercebiam lacunas na gestão e no atendimento e qual seria a solução dada para resolver tal lacuna.

As seis famílias foram unânimes em afirmar sobre a necessidade delas, de maior formação, pois os momentos formativos e informativos para elas foram insuficientes, seja no volume de informação, seja no tempo disponibilizado, seja na não continuidade dessa formação.

Outro ponto observado na fala de uma das seis famílias refere-se ao aumento da preparação prévia e, também, na melhoria da relação entre os parceiros do Serviço, entre eles Gestor – Subsecretaria de Assistência Social, Executor – Instituição Filantrópica e Família Acolhedora. Essa família demonstra necessidade de maior autonomia do executor do Serviço e das famílias acolhidas, nas tomadas de decisão com relação ao acolhido, como pode ser observado no extrato a seguir:

(...) na minha prática eu vejo o seguinte que precisa um pouco mais de autonomia para eles, para as técnicas do programa Família Acolhedora de

no sentido de agilizar, por exemplo, uma creche, ter essa autonomia de auxiliar a gente (...) (Família 6).

Ao trazer para discussão a questão da autonomia, é preciso entender qual a relação que se estabelece entre as famílias acolhedoras e as crianças acolhidas, entre as famílias acolhedoras e a executora do Serviço e as famílias acolhedoras do Poder Público representado pela Secretaria de Assistência Social do Município. *A priori*, analisa-se a relação estabelecida entre a Família Acolhedora e a criança; neste caso, deixando de lado as relações subjetivas, passa-se a observar a relação objetiva, ou seja, o instrumento que transfere o poder familiar da família de origem para a Família Acolhedora.

Esse instrumento se materializa por meio de “Guarda”, no entanto não se confunde a guarda conferida pelo Código Civil Brasileiro à família de origem, pois ela trata do “Poder Familiar”²⁶, como a conferida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que trata da proteção da criança e do adolescente que se encontrem afastados dos cuidados parentais, em razão da ausência dos pais ou da pessoa legalmente responsável para criá-los e educá-los. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 33 e seguintes, assim a caracteriza:

- Guarda temporária ou provisória objetiva o atendimento de situação limitada ou por termo ou por condição, não sendo, assim, um fim em si mesmo, por isto encerra-se quando se realiza o termo ou condição.
- Guarda liminar, utilizada para regularizar situação de posse de fato, ou seja, guarda de fato de criança ou de adolescente pura e simples, com vistas a uma situação jurídica futura.
- Guarda incidental, acontece nos procedimentos de tutela e adoção, também para regularizar posse de fato ou com vistas a uma situação jurídica futura.
- Guarda especial, para atender situações peculiares ou suprir a falta eventual dos pais ou responsável, com o possível deferimento de direito de representação para a prática de atos determinados (BRASIL, 2013, p. 17).

Desse modo, no ato do acolhimento da criança pela Família Acolhedora se transfere a guarda e, intrínseca a essa, a obrigação de prestar a assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente. Diante disso, pressupõe autonomia das

²⁶Poder familiar é o conjunto de direitos e deveres atribuídos aos pais, no tocante à pessoa e aos bens dos filhos menores de 18 anos.

famílias acolhedoras no cuidado com o acolhido, ressaltando-se apenas a proibição de viagem sem autorização judicial.

Na análise dos dados contidos na entrevista, pode-se perceber, com relação ao contato da Família Acolhedora com a executora do Serviço, representada pela equipe técnica responsável pelo acompanhamento delas, que esse contato era incipiente, pois não era contínuo e nem permanente.

As visitas às famílias acolhedoras eram feitas em datas distantes, e uma família cita o período de três meses sem que houvesse o atendimento em seu domicílio. Outra questão apontada estava na dificuldade que a instituição executora apresentava em ofertar às famílias o suporte ao acesso às políticas públicas básicas para a criança acolhida em Família Acolhedora. Como ilustra o extrato a seguir:

(...) eu não digo todo mundo que tá lá, mas no caso dessa criança ficou um pouco a desejar, porque tem quatro meses que ele está aqui e elas falaram que vinham aqui conversar com ele, inclusive por causa do retorno dele com a mãe que ele tem possibilidade de voltar, porque a mãe o quer, a mãe tá com ciúme que ele tá aqui sabe? (Família 5).

Por fim, a relação com a Família Acolhedora e o órgão gestor do Serviço era inexistente, portanto não havendo referência dessa relação, o que causa estranheza, uma vez que o Serviço é de responsabilidade do município, especificamente da Subsecretaria de Assistência Social, e por isso deveria estabelecer relação próxima com seus conveniados e, ou, colaboradores. Ressalta-se a relevância dessa proximidade no sentido de construir consenso em relação ao papel de cada um na execução do Serviço e da responsabilidade compartilhada de proteção integral de todas as crianças e adolescentes do poder público e da sociedade civil.

A análise desta categoria propiciou a conclusão de que as famílias acolhedoras demonstraram dificuldade em compreender a dinâmica do Serviço, o conceito que o estrutura e a completude de sua finalidade. Percebeu-se, todavia, nas falas das famílias entrevistadas a compreensão do sentido de proteção no que tange às atividades de cuidado para com o acolhido ao utilizarem nas respostas os vocábulos verbais **cuidar**, **educar**, **corrigir**, **atender**, **conviver** e **ouvir**, mas não demonstraram conhecer a dimensão dessa proteção quando provocadas a discorrer sobre as diretrizes que fundamentam a política de atendimento e o Serviço do qual fazem parte.

Outro aspecto a ser destacado foi a não representação pelas famílias acolhedoras das crianças acolhidas como “sujeitos de direito”, em que cinco famílias deixaram claro o olhar assistencialista voltado aos acolhidos. Isso implica dizer que as famílias se dirigiam mais à situação vivenciada pelas crianças do que pelo dever de protegê-las.

4.5. Representação do *ser* executora de Serviço público

Ao efetivar o *status* de sujeito de direitos, o Estatuto da Criança e do Adolescente propôs, entretanto, romper com antigos estereótipos, elencando no artigo 4º da Lei nº 8.606/1990 todos os direitos que, se garantidos, proporcionariam proteção integral.

Para Shanti (2003), os países em desenvolvimento, como Guatemala, Venezuela, Filipinas, Brasil e outros, ainda tratam o acolhimento familiar com o enfoque colonial de não intervenção. Esse autor ratifica essa afirmação ao alegar que esses países apresentam pouca legislação sobre esse Serviço.

Destaca-se que no Brasil essa modalidade de acolhimento se tornou política pública há pouco menos de uma década, salvo algumas experiências vivenciadas em alguns municípios brasileiros. Só a partir de 2009 é que passou a ser proposta sua implementação em todo o país, sobretudo em virtude da alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei nº 12.010/2009, conhecida como Lei da Adoção.

Ao finalizar a análise categoria – as representações da Família Acolhedora sobre o Serviço Acolhimento Familiar –, passa-se à outra categoria de análise proposta neste estudo, qual seja: a percepção da Família Acolhedora sobre o fazer e o agir no âmbito do Serviço Público e, por esta razão, da Política Pública.

A análise desta categoria objetivou inferir sobre a percepção da Família Acolhedora do *ser* executora de política pública. Para tanto, procurou-se conhecer a intimidade das famílias com o tema política. Dessa forma, propuseram-se sete itens (DEVAL, 2002). Examinaram-se as perguntas seguindo os sete itens: Descrição inicial, Autocaracterização, Aspectos, Extensão, Mudança, Justificativa e Solução. Esses dados são expostos nos parágrafos subsequentes.

O Serviço de Acolhimento Familiar está inserido na Política de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente, imbricada na Política Nacional de Assistência Social. Isso representa historicamente a primeira categoria a necessitar da tutela

estatal e a ter uma política estruturada de proteção em todos os países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

No Brasil, a preocupação com a criança e o adolescente propiciou o construto da Política de Proteção Integral voltada a esse público. Essa política, mesmo perpassada de equívocos e acertos, como comprova a História, alcançou na atualidade, a partir da Constituição Federal de 1988, o aprimoramento do arcabouço jurídico e político para a sua consolidação tão desejada.

Atualmente, o país se encontra às voltas com os muitos enredos que cercam a implantação e implementação da referida política, representando o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora uma de suas ações. Entretanto, essa ação/Serviço traz em sua fundação a especificidade da participação direta do cidadão em sua execução, representado, sobremaneira, algo novo na seara da política.

Assim, a análise dessa categoria almejou retratar a apropriação dos princípios, das diretrizes e das normas em que se ancora a essência da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, sobretudo daqueles que estão diuturnamente exercendo ações de garantia dos direitos da criança afastada do convívio parental.

1. Descrição inicial

No item **descrição inicial**, a proposta apresentada instigou as famílias acolhedoras a descreverem sua atuação no Serviço, com o objetivo de identificar o reconhecimento das famílias como participantes de Política Pública. Questionou-se, então, o que é o Serviço Família Acolhedora? Das seis famílias entrevistadas, uma percebeu, em sua atuação enquanto Família Acolhedora, a interface com a práxis pública. É o que ilustra o extrato a seguir:

Eu acho que é uma parceria muito positiva com o poder público (Família 3).

Não se constatou, porém, o reconhecimento das famílias como participantes de um Serviço Público, uma vez que elas apenas reconheciam a existência de instituição como executora do Serviço – no caso desta pesquisa, a Pastoral do Menor de Belo Horizonte – e identificavam a vinculação dessa instituição como gestão pública municipal. Assim se observa no seguinte extrato:

Olha ele é um serviço da arquidiocese de Belo Horizonte, com vicariato para Ação Social da Pastoral da Criança e do Adolescente, assim eu vejo falar (Família 5).

Quando se fala de Serviço na esfera pública, é imprescindível conhecer seu conceito, que pode ser entendido em sentidos amplo e restrito. Cretella Junior (1980) apresenta o sentido amplo do conceito quando determina ser o Serviço público:

(...) toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público (CRETILLA, J., 1980, p. 59).

No sentido restrito, o conceito apresenta a distinção entre atividade jurídica e atividade social exercida pelo Estado, pois na atividade social está o lócus do Serviço público, onde há um Estado voltado para o atendimento dos interesses coletivos e bem-estar social através do fornecimento de Serviços essenciais aos particulares. Di Pietro (2010) esclarece:

(...) toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2010, p. 102).

Nesse sentido, o conceito de Serviço Público traz em sua essência a finalidade, o público a ser alcançado e o interesse social como condicionante para a sua existência. O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora possui extenso arcabouço legal e técnico, pois está inserido no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), alterado pela Lei nº 12.010/2009, na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC, 2006). Compõe como modalidade de atendimento à Proteção Social Especial de Alta Complexidade, e sua operacionalização está disposta nos documentos “Orientações Técnicas: Para Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (MDS, 2009) e Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” (MDS, 2009).

Salienta-se que a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, amparada pela Lei nº 8.069/1990 – Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente (ECA) –, estabelece em seu artigo 88, inc. I, como uma das diretrizes da política de atendimento à municipalização do atendimento, princípio vinculador da obrigação de fazer pelo poder público municipal, considerado a descentralização

político-administrativa (inc. II), o que se aplica ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes (art. 90, inc. IV, do ECA).

De acordo com o Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa da Criança e do Adolescente, a Convivência Familiar e Comunitária (2007) trata da municipalização dos Serviços de acolhimento institucional e familiar de crianças e adolescentes em medida protetiva. Essa municipalização fundamenta-se pela capacidade e obrigação do município em lidar diretamente com questão tão delicada, que demanda atenção direta e constante, como é o caso do acolhimento institucional.

Nessa perspectiva, o CONANDA (2009) apresenta um conjunto de ações para capacitar o município, a fim de qualificar o Serviço e responder aos ditames da Lei, entre elas: O financiamento das unidades de acolhimento institucional, sejam estas governamentais ou não governamentais, demandando a qualificação profissional dos funcionários; A busca de indicadores qualitativos e quantitativos; O estabelecimento de metodologia de trabalho com famílias para prevenção do abandono; A potencialização das competências das famílias; A adequação de espaço físico; O atendimento individualizado e em pequenos grupos; e A acessibilidade e articulação com rede de Serviços.

2. Autocaracterização

No item autocaracterização, buscou-se conhecer como as famílias falam de assuntos referentes a elas diretamente, ou seja, como se veem nas situações apresentadas. Objetivando, desse modo, demonstrar o grau de importância direcionada à causa da criança e do adolescente, foi proposta a seguinte questão: *Quando surgiu o desejo de participar deste Serviço?* Na análise apurada das respostas, **três** famílias foram enfáticas em demonstrar a preocupação com a situação do acolhido, no entanto essas seis famílias demonstraram que o desejo de acolhimento não representava algo efêmero, pois ele nascia da essência daquelas famílias e do desejo de fazer parte de algo que realmente contribuísse com a criança acolhida. Essa inferência se justifica nos extratos a seguir:

(...) Então, assim eu sempre fui engajada na causa criança e adolescente e eu quando vi quando conheci o Serviço senti que tinha oportunidade e eu quis experimentar para ver como é que ia ser aí deu certo (risos) (Família 3).

Na verdade, eu sempre tive vontade assim, (...) Tá convivendo com essa criança ajudando ela acolhendo, aí eu comecei a interessar, liguei para lá e aí por aí foi (Família 1).

A mensagem deixada pelas seis famílias com relação a esse desejo satisfaz inicialmente a proposta do Serviço. No entanto, é preciso constatar o rígido direcionamento do olhar apenas para a necessidade das crianças. Essa constatação se comprovou quando não se identificou na fala de nenhuma das famílias o desejo direcionado ao apoio à família de origem. Essa preocupação se fundamenta na diretriz norteadora desse Serviço, pois possui a função de garantir a proteção integral da criança e do adolescente; imbricada nessa proteção está o direito à convivência familiar. Dessa forma, para além do acolhimento em si, a Família Acolhedora precisa perceber a importância da garantia do direito do acolhido ao conviver com sua família de origem ou extensa.

Cabral (2004) esclarece sobre esse tema:

Durante o período em que a criança permanece sob a guarda das famílias acolhedoras, um trabalho deve ser desenvolvido junto à família de origem visando “uma mudança em sua dinâmica com o propósito de possibilitar o retorno dessas crianças, desde que somados os riscos de novas violências” (CABRAL, 2004, p. 32).

Essa assertiva se mostra harmônica quando comparada com o texto constitucional brasileiro, que em seu artigo 226 expõe ser a família um dos sustentáculos para efetivação de direitos das crianças e adolescentes e por essa razão, quando não puder por seus próprios meios concretizar tais direitos, deve recorrer ao poder público, sendo dever deste disponibilizar todos os recursos necessários para garantir a convivência digna de crianças e adolescentes com suas famílias.

Seguindo essa lógica, tem-se que o Estado é o tutor da família, para garantia de todos os direitos das crianças e adolescentes. Custódio (2009) confirma esse entendimento quando esclarece:

O poder público tem o dever de disponibilizar todos os recursos necessários para garantir a convivência digna de crianças e adolescentes com suas famílias. Não é “caridade ou ação boazinha” do Estado, mas um dever de concretização dos direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO, 2009, p. 53).

Garantir a convivência familiar de crianças acolhidas, seja em acolhimento institucional e, ou, familiar, tem demonstrado ser o maior desafio dos operadores

sociais engajados na defesa dos direitos da criança e do adolescente. A execução de ações voltadas para essa garantia é absurdamente complexa por estar imbricada em valores socioculturais das famílias de origem, das famílias acolhedoras e, também, dos profissionais envolvidos nesse Serviço. Além desses valores, é preciso levar em conta as condições de fragilidade das famílias de origem e o grau da violação infringido à criança acolhida.

Para enfrentar esse desafio, ancora-se em Carvalho (2008), que ao tratar da metodologia de trabalho social assevera ser imprescindível pensar o trabalho social que se deseja e os objetivos a serem alcançados, levando-se em conta, sobremaneira, o seu lugar ético, de realimentação do sentido que envolve o trabalho, mesmo que tal ação seja pública.

Enfim, para o alcance desse desafio é fundamental, na execução do Serviço Família Acolhedora, de acordo com França (2006), o reconhecimento pelos profissionais responsáveis da necessidade de trabalhar as questões referentes aos preconceitos pessoais e coletivos, romper com a alienação da vida cotidiana por meio de estudo e investigação, pesquisar como as questões sociais são tratadas e dar intencionalidade à sua ação profissional como garantia de um trabalho comprometido com a efetivação e garantia da cidadania.

3. Aspectos

O item “aspectos” trouxe como escopo apresentar situações mais próximas da realidade dos sujeitos da pesquisa para que eles pudessem se identificar com elas. Propôs-se, então, avaliar o nível de participação política das famílias entrevistadas, visto que essa avaliação levou à importante inferência para a corroboração das hipóteses lançadas neste trabalho. Ao serem questionadas sobre *a participação ou não em algum movimento social e político*, as **seis** famílias entrevistadas alegaram não participar de nenhum movimento social, no entanto demonstraram a importância dessa participação, como ilustra o extrato a seguir:

(...) acho que devia participar, mas eu trabalhava então não tinha tempo né? A gente se acomoda, depois aposentei e não participo de nada não, mas seria bom né? A gente participar né? (Família 5).

Ah, eu não estou muito participativa ultimamente não, sabe? Eu estou meio parada no tempo em questão disso? Mas eu acho muito importante quem participa? Porque precisa? Igual aqui no bairro mesmo, aí tem uma reunião ali, comissão local, ninguém vai, entendeu? (...) (Família1).

Ao avaliar o nível de participação política do sujeito de pesquisa, emergiram questões importantes a serem analisadas. Enfatiza-se, neste trabalho, a participação popular no âmbito da administração pública, considerando não o sentido amplo dessa participação, como ratifica Modesto (2002), mas o sentido restrito, pois este trata da interferência no processo de realização da função administrativa estatal, aqui realizada por uma família que compõe a sociedade civil. Dessa forma, sem vinculação administrativa com o poder público, mas legitimada a agir em nome da sociedade como um todo.

O alemão Jürgen Habermas se destacou no âmbito sociológico quando teorizou sobre a participação democrática, jogando luz ao conceito de democracia deliberativa. Para Habermas (1987), a organização da sociedade tem como eixo fundamental a organização das estruturas políticas não apenas o Estado ou o mercado, mas a sociedade civil. Assim, o projeto político de Habermas se caracteriza por possibilitar à sociedade civil mecanismo de discussão sobre os rumos da organização social e política, uma vez que os cidadãos são membros da comunidade política.

Partindo dos pressupostos de Habermas, Joshua Cohen (2000) propôs a chamada “Poliarquia Diretamente Deliberativa”, para além da mera participação dialógica entre cidadão e Estado, caracterizando, assim, a participação direta da sociedade nas decisões civis.

Para Tenório (2000), em uma sociedade marcada pela evolução científico-tecnológica e pela globalização da economia, valorizar a cidadania é uma forma de promover um novo paradigma organizacional, baseado numa gestão dialógica e participativa. Esse autor reforça seu pensamento quando diz que a base epistemologia da gestão social deve ser a intersubjetividade, baseada na dialogicidade, pois só assim a cidadania se solidificará na esfera privada e pública, mediante uma gestão de recursos humanos mais participativos.

Ora, se o lócus privilegiado aqui discutido é a participação da família no âmbito da administração pública, é fulcral jogar luz às análises já consolidadas sobre o tema em tela. Para tanto, Modesto (2002) considera a participação popular na administração pública de forma restrita, como interferência de terceiros no processo da função administrativa do Estado.

Complementando a concepção do conceito de participação popular na administração pública, Ayres Brito (1992) distingue a participação popular focada na

garantia de interesses individuais na efetividade da ação administrativa em si, da participação cidadã, pois esta retrata o maior desenvolvimento político ao se referir às formas de participação do povo na gestão da coisa pública.

Ao vislumbrar a gestão da Política de Assistência Social, é preciso entender o papel do gestor, pois este, ao assumir a responsabilidade de organizar a Proteção Social Básica e Especial no município, deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos no município. Portanto, é o responsável pela oferta de programas, projetos e Serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a transferência de renda, que vigiem os direitos violados no território e que potencializem a função protetiva das famílias e a auto-organização e conquista de autonomia de seus usuários.

É importante ressaltar que a definição dos níveis de complexidade do atendimento, dividido em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especializada (PSE), criou bases concretas, em termos de estruturas de prestação de Serviços públicos, a fim de preencher um grande vazio de cobertura na implementação dos regimes de atendimento do Estatuto da Criança e do Adolescente. Tudo isso, principalmente, no que diz respeito às medidas especiais de proteção (proteção especial) às crianças ou aos adolescentes ameaçados ou vítimas de violação em sua integridade física, psicológica e moral.

É preciso, no entanto, observar as entidades filantrópicas, no novo contexto exposto pela PNAS, a fim de perceber se as famílias acolhedoras como prestadoras do Serviço de Acolhimento Familiar ainda estão ligadas a antigos paradigmas, como o assistencialismo. Tal fato denotaria pouca influência da gestão social e, conseqüentemente, a ineficácia da gestão por não garantir a esse Serviço o caráter público.

Ao retomar as possibilidades de inserção da sociedade civil, organizada no debate referente à assistência social, percebe-se a participação popular de forma mais clara após a aprovação da LOAS, pois ela estabelece, como condição para repasse de recursos da assistência social aos Estados e municípios, a instalação e funcionamento dos conselhos paritários e deliberativos, além de fundos e planos de assistência social (artigo 30 da Lei nº 8.742/1993).

Conforme Dagnino (2000), esse novo caráter representa uma concepção ampliada do espaço da política, que extrapola os limites da política institucional, configurada pela ação do Estado e dos partidos, e enfatiza o terreno da sociedade civil organizada. O artigo 18 da LOAS trata da responsabilidade do CNAS, no sentido de normatizar o registro e a concessão do certificado de filantropia para as entidades sociais, trazendo mais densidade a toda a complexidade do assunto, ao definir o que é uma entidade de assistência social e os critérios básicos para sua inscrição.

Não se pode perder de vista que, enquanto a filantropia caminha dentro das motivações particulares, muitas vezes religiosas, a assistência social está na categoria do que é público, tendo como princípio garantir direito e não favores. Consolidando, assim, o conceito de amparo social como concepção de assistência social e não mais identificado como benemerência, como esclarece Sposati (1998):

Não se trata de enquadrar a liberdade de organização e colaboração da sociedade civil, ou de o Estado institucionalizar a solidariedade, mas, sim, de subsidiá-la, desde que imbuída do caráter públicos da política de Assistência Social (SPOSATI, 1998, p. 24).

Assim, a participação da sociedade civil na execução dos Serviços, programas e projetos não deve ser mais tida de maneira pontual e filantrópica, mas como parcerias, pois o trabalho em rede possibilita o acesso a todos os outros Serviços que compõem a seguridade social.

Outra questão apresentou aspecto importante de análise: as famílias foram questionadas sobre *o que pensavam sobre o subsídio financeiro repassado às famílias para contribuir com o custeio do acolhimento?* Em resposta, as seis famílias foram unânimes em anuírem sobre a importância do subsídio, pois a renda familiar sofre considerável aumento de gastos após a inserção de mais um membro. É o que se expõe nos extratos a seguir:

Eu penso assim que contribui sim; eu acho que ajuda bastante (Família 3).

Olha, ele é muito bem-vindo; claro ajuda em termos de manutenção da criança, fraldas, roupas, medicamentos, deslocamentos (...) (Família 6).

Importante salientar que o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora possui a especificidade da gratuidade, ou seja, as famílias participantes

não são remuneradas para a função que exercem, não configurando relação empregatícia com o município. Assim, assevera Valente (2004):

Família Acolhedora é aquela que, voluntariamente, tem a função de acolher em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, a criança e o adolescente vítima de violência doméstica que, para ser protegido, foi retirado do seu ambiente natural, respeitada sua identidade e sua história (VALENTE, 2004, p. 17).

Entretanto, nada obsta que o município responsável por todos os Serviços voltados à proteção da criança e do adolescente contribua com a disponibilização do auxílio financeiro à Família Acolhedora, para que ela mantenha o mesmo padrão econômico que possuía antes do ingresso de mais um integrante na família.

Sobre esse tema, a análise das respostas dos entrevistados, ratifica-se a total anuência dos entrevistados em relação ao auxílio financeiro destinado às famílias acolhedoras, sobretudo em razão das condições físicas e psicológicas em que se encontram as crianças, no momento da acolhida.

Salienta-se que o município, por meio da Secretaria Adjunta de Assistência Social, iniciou o repasse desse auxílio em 2012, cujo valor corresponde ao salário mínimo vigente, quando o Serviço passou a ser oferecido pela atual executora, a Arquidiocese de Belo Horizonte, com vicariato para Ação Social da Pastoral da Criança e do Adolescente.

4. Extensão

O item “extensão” buscou compreender as representações das famílias sobre o tema “acolhimento familiar” de forma mais abrangente, englobando e estendendo as situações para além daquelas vivenciadas por eles próprios. Para este estudo, solicitou ao sujeito de pesquisa que discorresse sobre o que pensava sobre o agente motivador do acolhimento da criança recebida em sua casa.

Destaca-se a escuta sobre a violação de direitos sofrida pela criança, na voz da Família Acolhedora, ao ser questionada sobre o que levava à necessidade do acolhimento familiar de crianças e adolescentes por famílias acolhedoras. As seis famílias acolhedoras discorreram não só sobre os motivos do acolhimento, mas também sobre as vantagens desse acolhimento para a criança, como pode ser exemplificado pelo extrato a seguir:

Bom, eu imagino que seja pelos pequenos mesmo, porque muitas vezes eles estão em um ambiente tumultuado, sofrem agressão igual ela sofreu, aí o conselho vai lá tira e põe no abrigo, né? No abrigo, beleza, tem o quartinho, tem roupa, almoço e janta tudo na hora certa, mas o tratamento é igual para todo mundo, né? Então quer dizer o que vive aqui é totalmente ao contrário do que ela viveu lá na casa dela (Família 4).

Eu acho que minimizar, como eu disse no início, é minimizar o sofrimento da criança (Família 3).

Percebeu-se similaridade na fala das famílias, pois três das seis famílias entrevistadas alegaram a necessidade de acolhimento em razão da situação de risco a que as crianças estavam expostas, e duas justificaram o acolhimento em razão da falta de estrutura familiar. Assim, ambos os discursos remeteram à culpabilização das famílias de origem.

Eu acho assim que por muita dificuldade que a família tem ela nunca deve fazer as maldades, vamos supor maldades assim, maus tratos. Sei lá o que for nunca deve ser, nunca deva fazer. Então eu acho que surgiu dessa família, surgiu um pouco de falta de responsabilidade compromisso com as crianças, eu acho que foi uma família assim irresponsável nesta parte, entendeu? Não teve amor, não teve carinho, não pensou no bem dos filhos, entendeu? Acho assim, uma família bem desestruturada, sabe? (Família 1).

Ao analisar o discurso contido nas falas das famílias entrevistadas, percebeu-se a repetição padronizada do discurso socialmente aceito da família idealizada. No entanto, o que está em julgamento não é a família e, sim, a situação em que se encontra. Assim esclarecem as Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento do CONANDA, que determina como público-alvo crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, cujas famílias ou responsáveis se encontram temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção.

Não obsta ressaltar a necessidade de se superarem estereótipos e estigmas que ainda hoje orientam o olhar dos profissionais e dos envolvidos em todas as áreas de atuação da política de atendimento à criança e ao adolescente sobre as crianças em medida protetiva e, sobretudo, suas famílias. Urgente também é o abandono de juízos referenciados em uma família idealizada e adotar sem receios o juízo que reconheça outras formas de arranjo familiar.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais complementa as orientações técnicas do CONANDA, quando assevera ser o “Serviço particularmente adequado ao atendimento de crianças e adolescentes, cuja avaliação da equipe

técnica indique possibilidade de retorno à família de origem, nuclear ou extensa” (RESOLUÇÃO CNA nº 109/2009).

Uma das famílias entrevistadas, no entanto, mostrou-se assertiva com relação à necessidade do acolhimento familiar de crianças e adolescente por famílias acolhedoras ao relacionar a necessidade do acolhimento à violação de direitos de crianças e adolescentes garantidos no ECA, associando a eles à condição de sujeito de direitos, como explicita o seguinte extrato:

O não cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes, previstos no ECA pela família de origem. Já acolhemos crianças que foram negligenciadas, sofreram agressões, abuso sexual e recebiam dos pais, bebidas alcoólicas. Houve também uma criança recém-nascida que foi deixada no hospital pela mãe (Família 6).

Ao usar os termos *direito* e *ECA*, o sujeito de pesquisa demonstrou estar ciente da real condição da criança que acolhe, não o vendo como um *coitadinho* que necessita de amparo e consolo, mas o vendo como uma criança com direitos violados a serem resgatados. Essa distinção transforma o contexto desse Serviço ao imprimir no tempo/espaço do acolhimento, a prerrogativa da garantia do direito. Nessa prerrogativa está imbricada a real concepção da medida protetiva em acolhimento familiar de que a criança e o adolescente têm o direito de serem protegidos, cabendo aos adultos o dever de protegê-los, de forma organizada, como em um Serviço, ou espontaneamente como na guarda provisória e na adoção.

No Brasil, a criança também passou por períodos complexos, pois o tratamento destinado a esse público não se distinguia do resto do mundo. Apenas em 1980 depois do fim da ditadura e por meio dos movimentos sociais mobilizados na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, iniciam-se as mudanças de paradigmas com relação ao tratamento dirigido a esse público. Piovesan (2004) justifica esses movimentos com um reflexo do que estava acontecendo em vários países do mundo.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, como já reiterado, direciona a criança e ao adolescente o *status* de sujeito de direitos, Pontes Junior (1993) ainda afirma serem esses direitos universalmente reconhecidos, como direitos que extrapolam os direitos dos adultos, pois possuem especificidade de condições inerentes às pessoas em desenvolvimento.

5. Mudança

O item “mudança” teve por escopo conhecer as explicações das famílias que envolvem mudanças, ou seja, o que eles acham que poderia ser feito para mudar algo ou determinada situação. Dessa forma, propôs-se ouvir dessas famílias se elas contribuíram para possibilitar a reintegração familiar da criança acolhida e, assim, mudar a situação atual da criança. Dessa maneira, questionou-se: *Sua família pode contribuir para possibilitar a reintegração familiar da criança/adolescente acolhidos? Se sim, como pode ser feito isto?*

Apresenta-se aqui a complementação do que foi dito no item anterior, em que as famílias discorreram sobre o desejo ou não de contatar e, assim, orientar e até mesmo auxiliar a família de origem, a fim de contribuírem para a reintegração familiar. Esclarece-se não ser essa atitude uma obrigatoriedade, mas, sim, uma faculdade salutar à família de origem, pois ela teria a oportunidade de vivenciar outros padrões de cuidado e proteção referente ao filho.

Sobre essa possibilidade, ratifica-se que as seis famílias entrevistadas demonstraram não ter interesse em estabelecer relação com a família de origem, pois não entendiam ser o trabalho de reintegração familiar atribuição delas, mas de responsabilidade da equipe técnica do Serviço, como pode ser observado nos seguintes extratos:

(...) eu acho, assim, que o poder público é quem tem que ajudar essa família (Família 5).

(...) eu particularmente não gostaria de ter contato com a família (Família 4).

Acho difícil, mas a única coisa que está no meu alcance, se eles quisessem, né? É ter contato com a criança para poder ajudar ela, mesmo no momento que ela for embora, mas isso vai depender deles, né? (Família 1).

Na análise das mensagens expostas, percebe-se fragilidade do Serviço diante do acompanhamento da família de origem com vista à reintegração familiar. É imprescindível destacar que apenas duas famílias estavam sendo acompanhadas com o objetivo de reintegração familiar. É preciso ressaltar que a possibilidade de reintegração na família de origem é considerada um dos agentes propiciadores da escolha dessa medida protetiva.

A proposta estabelecida pela política de acompanhamento familiar mostra nítida possibilidade de relação das famílias acolhedoras com as famílias de origem, pois o Serviço, ao deixar de contar com a Família Acolhedora como estratégia de potencialização da família de origem, não oportuniza à Família Acolhedora ser assertiva no acolhimento da criança e provoca a sensação de disputa entre as duas famílias.

Para Sarti (1996), o não acompanhamento das famílias de origem sugere o desconhecimento dos limites, das possibilidades e das necessidades dessas famílias, e esse desconhecimento inviabiliza o desenvolvimento de um trabalho que mitiga os problemas vivenciados por elas. Assim, é imprescindível conhecer essas famílias na sua integralidade, levando em conta não só um aspecto, mas, também, em seu simbolismo e nas questões materiais que vivenciam.

Esse autor ainda afirma ser esse desconhecimento uma realidade vivenciada no âmbito da gestão das ações de governo e dos programas sociais, levando-os a negligenciar as famílias de origem ao ofertarem um trabalho integrado e dirigido às questões situacionais²⁷ ou geracionais²⁸ dessas famílias, com o objetivo de sua autonomia e seu protagonismo.

Outra questão a ser levantada está na concepção estereotipada sobre as famílias de origem, ainda encontrada nos vários setores públicos de atendimento social. É o que destacam Yunes e Szymanski (2003), quando dizem persistir entre profissionais da Saúde e da Educação, a crença de que a maioria das famílias pobres é acomodada na pobreza, “desorganizada”, “comprometida” e “desestruturada”, incapaz de superar e reverter a situação de adversidade.

A concepção desestruturante de família não só existe em meio aos operadores de Serviços públicos, mas entre os operadores de direito do Sistema Jurídico e também em toda a sociedade em geral, nesses espaços, prevalece o conceito da família ideal também denominada nuclear, sendo considerada composta pelo pai, mãe e filhos. No entanto, Pereira (2006) explicita que a família é uma estruturação

²⁷ SITUACIONAIS: são famílias que possuem histórias muitas vezes positivas de relacionamento passado, mas que se encontra em situações de afrouxamento na rede pessoal e de Serviços. Apresentam dificuldade de adaptação e cuidado com a prole, imaturidade dos pais, drogadição, alcoolismo, desemprego, entre outros;

²⁸ TRANSGERACIONAIS: Essas famílias são caracterizadas por diversas modalidades de violência e apresentam características específicas em cada uma delas. A fragilidade nas relações interpessoais, a inexistência de uma rede de apoio e relações, problemas de ordem psíquica, relações violentas reproduzidas, pactos, entre outros, repercutem situações problemas de âmbito maior e exigem também uma atenção ampliada envolvendo a rede de atenção.

psíquica, em que cada membro ocupa um lugar, uma função, mas não necessariamente possui vínculo biológico ou consanguíneo, e o que se tem como referência básica do conceito de família é a afetividade, ou seja, os laços constituídos pelos indivíduos. Exemplificando essa assertiva, tem-se o Instituto da Adoção.

Assim, no dizer de Moreira (2006), é preciso avançar em propostas de ressignificação do conceito nuclear e burguês de família para um conceito adequado aos novos arranjos existentes na contemporaneidade, em que os vínculos e laços de afinidades entre os indivíduos são incorporados nas relações familiares.

6. Justificativa

O item “justificativa” teve por objetivo conhecer como os sujeitos justificam a existência de determinadas situações. No caso deste estudo, diz respeito às justificativas que os sujeitos da amostra apresentam para a existência do Serviço de Acolhimento Familiar, tendo em vista os impactos positivos na vida da criança acolhida e de sua família de origem. Assim, buscou-se nas entrevistas conhecer a avaliação das famílias entrevistadas sobre o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora para além da função precípua, ou seja, o acolhimento de crianças e adolescentes em medida protetiva. Desse modo, questionou-se: *Como o senhor (a) o considera (ou avalia) o Serviço Família Acolhedora?*

A priori, as seis famílias entrevistadas avaliaram o Serviço de forma positiva, mas apontaram algumas dificuldades na execução do Serviço, como expressa o extrato a seguir:

Eu acho tão difícil, né? Podia ser mais fácil assim, para mais famílias vê o projeto e entrar é muito difícil porque quando é explicado como funciona a Família Acolhedora desiste porque acha que é um passo à frente que vai dar para uma adoção e não é. Eu acho que o acolhimento é um negócio bem mais difícil do que a meu ver a adoção, né? Porque a adoção você vai ficar, o acolhimento mexe mais com a gente (Família 4).

(...) eu vejo hoje que ele está sendo muito limitado pelas burocracias da prefeitura; então na minha prática eu vejo o seguinte que precisa um pouco mais de autonomia para as técnicas do programa família acolhedora de no sentido de agilizar, por exemplo, uma creche, ter essa autonomia de auxiliar agente (Família 6).

Ao solicitar às famílias entrevistadas sugestões de propostas que envolviam mudanças estruturais nos Serviço, elas apontaram a necessidade de aperfeiçoamento do modelo utilizado para formação prévia e continuada das famílias cadastradas no Serviço; o aumento do número de profissionais no Serviço; a maior autonomia das técnicas responsáveis pelo acompanhamento da criança acolhida, da Família Acolhedora e da família de origem; maior divulgação para o engajamento de mais famílias no Serviço; e, por fim, surge de uma família a sugestão, no entendimento desta pesquisadora, fulcral para a efetividade do Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora, cuja sugestão propõe prévia e substancial análise sobre a real situação da criança e de sua família, para a escolha assertiva da medida de proteção, a fim de não revitimizar ou violar os seus direitos, no afã de proteger, é o que se pode observar no extrato a seguir:

É um Serviço bom a intenção foi das melhores, mas eu acho que tem que melhorar alguma coisa, eu não sei como, eles tem que fazer um estudo lá vê como é que fica, porque eu acho que depois desse acolhimento, eu queria ver como fica a cabecinha das crianças, para ver se vale a pena mesmo, porque eu acho assim que no momento a criança tá ali está sofrendo, tá precisando de apoio, está precisando de família, mas depois ela volta pra casa ou volta para o abrigo, então eu não sei se isso aí resolveria, e de repente quem sabe o abrigo mesmo acolheria a mãe também, para ficar ali no abrigo com o filho ali junto para poder não perder o vínculo igual ele que nem lembra o nome da mãe, né? (Família 5).

A mensagem do extrato de entrevista apresentada traz à tona a discussão do tema *convivência familiar e comunitária*. Por todo o Brasil, questionam-se os indicadores elevados de institucionalização de crianças e adolescentes, mesmo depois da consolidação de marco normativo a ancorar a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente em medida protetiva.

As pesquisas apresentadas neste trabalho, do IPEA e da Fundação João Pinheiro, demonstraram ser a pobreza o pano de fundo da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil. Assim, é preciso buscar alternativas para que as camadas sociais sem acesso às políticas possam, de fato, ser alcançadas. Dessa forma, o entendimento anterior sobre a pobreza que aqui se trata se torna fulcral para o alcance de tais alternativas.

O analista social Sean (2001) defende que a pobreza deve ser pautada pelo interesse na deficiência de capacidades básicas para realizar funcionamentos e não nos funcionamentos realizados. Isso se explica quando ele esclarece as variações de

entendimento sobre a privação que acontece diferentemente de sociedade para sociedade. Em complementaridade a esse entendimento, salienta o analista:

No espaço das rendas, o conceito relevante de pobreza tem de ser a inadequação (para gerar capacidades minimamente aceitáveis). Uma “linha de pobreza” que ignora completamente as características individuais não consegue fazer justiça às nossas verdadeiras preocupações sobre o básico na pobreza, a insuficiência de capacidade devida a meios econômicos inadequados. Seguidamente será sensato agrupar os indivíduos em categorias particulares (relacionadas com classe, sexo, grupo ocupacional, status do emprego e assim por diante). Se escolhermos expressar a pobreza no espaço de rendas, então as rendas requeridas terão de ser ligadas às exigências causais das capacidades mínimas (SEN, 2001, p. 175).

Na análise do conceito exposto, observa-se a pobreza não como sinônimo único de precariedade de renda, mas como privação de capacidades básicas, suscitadoras de vulnerabilidade, exclusão, carência de poder, de participação de voz, exposição à violência e, por fim, exclusão dos direitos básicos e de bem-estar. Portanto, suscita nesta análise a questão da desigualdade social, que também prescinde da ampliação do debate para além da desigualdade de renda, pois se relacionam com outros tipos de desigualdades como raça, gênero, classe e tantas outras dimensões que permeiam as questões sociais.

7. Solução

No item “Solução”, os entrevistados foram instigados a pensar sobre soluções para melhoria do Serviço. Dessa forma, propôs-se que eles apresentassem sugestões de melhorias para Serviço, elencando suas contribuições, questionando: *Para o senhor (a), qual é a contribuição do Serviço Família Acolhedora para a sociedade e para o poder público?*

O escopo deste item objetivou buscar nas entrevistas a contribuição social do Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora para além da função precípua, o acolhimento de crianças e adolescentes em medida protetiva. Na oportunidade, cinco das seis famílias entrevistadas enfatizaram como contribuição o auxílio à criança acolhida. No entanto, com relação aos outros envolvidos, como: a família de origem, a sociedade e o poder público, apenas duas famílias reconheceram o impacto social de suas ações. É o que ilustra os extratos a seguir:

Primeiro para a sociedade é a responsabilidade que nós temos com as nossas crianças (Família 6).
Eu acho que é uma parceria muito positiva com o poder público (Família 3).

É importante destacar a fala de uma família, pois ela denota o olhar estereotipado que ainda permeia a sociedade brasileira com relação às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade. Em resposta ao questionamento, duas famílias alegaram estar contribuindo para a formação de uma pessoa de bem e afastando-a de situações de marginalização, como explicita o extrato a seguir:

(...) quando ela crescer, ela vai ter um futuro melhor, não vai crescer marginalizada, não vai virar um mendigo sei lá! Para o poder público, nós estamos tirando um futuro marginalizado da rua (Família 4).

Nesse sentido, discute-se o que vem a ser situação de vulnerabilidade e se essa situação por si só leva à culpabilização da família. No entender de Yazbek (2001), pessoas ou grupos vulneráveis são aqueles que, por condições sociais, de classe, culturais, étnicas, políticas, econômicas, educacionais e de saúde, distinguem-se por suas condições precárias de vida e pelos riscos sociais aos quais estão sujeitos, levando-os à ocorrência de eventos causadores de danos e possíveis rupturas familiares.

As pesquisas já realizadas sobre o motivo de acolhimento institucional e familiar de crianças e adolescentes apontam a pobreza como pano de fundo das situações de ruptura dos vínculos familiares. Favero (2001) corrobora essas pesquisas quando afirma:

As difíceis condições de trabalho, a baixa remuneração percebida e a ausência de renda mostram a face mais violenta de suas condições de vida, notadamente se forem analisadas em relação aos parâmetros da renda necessária para uma família viver com o mínimo de dignidade (FÁVERO, 2001, p. 90).

Nesse sentido, apresenta-se o conceito de questão social, não simplesmente como sinônimo de problema social ou de pobreza, que responsabiliza e culpabiliza o indivíduo isoladamente, ou a certos grupos sociais, pelo conjunto de privações e carências por eles vividas, em razão da falta de oferta de políticas públicas efetivas no combate a essas privações e carências. Sobre esse tema, esclarece Yazeck (2003):

São pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos sendo, portanto, excluídos em graus diferenciados da riqueza social (YAZECK, 2003, p. 63).

Essa autora ainda ressalta o entendimento de que não se expressa na incapacidade do indivíduo e de sua família em prover a sua existência, mas, sim, do não acesso a bens e Serviços imprescindíveis ao seu desenvolvimento, situação que aguça o aumento dos conflitos e das desigualdades sociais. Dessa forma, compreende-se que a vulnerabilidade social está intimamente imbricada na miséria estrutural. Vasconcelos (1999) também corrobora esse entendimento:

A família é apenas uma das instâncias de resolução dos problemas individuais e sociais. Os Serviços públicos devem ser flexíveis para responder de forma diferenciada às diversas formas de apresentação dos problemas locais. Apenas aqueles a quem interessa esconder os conflitos de classe social, de raça e sexo, negar a relação fundamental dos problemas pessoais com a forma de organização do Estado e da economia, bem como diminuir a importância das lutas dos movimentos sociais e dos partidos políticos, é que busca colocar a família como centro absoluto da abordagem dos problemas sociais (VASCONCELOS, 1999, p. 13).

Sobre esse viés, percebe-se o desafio da gestão social ao empreender o atendimento às famílias, objetivando a inserção social. Para Teixeira (2010), é preciso realizar tal empreendimento de maneira dialética e articulada, alcançando os aspectos internos e externos, objetivos e subjetivos no contexto social em que vivem. Assim, o trabalho social com famílias prescinde urgência na ampliação do universo informacional, na oferta de Serviços e recursos no âmbito das políticas consideradas básicas, a fim de propiciar a inserção das famílias na rede de segurança social e o acesso delas aos direitos de cidadania.

Percebeu-se, no entanto, o certo esvaziamento conceitual nas falas de cinco famílias entrevistadas, por exemplo: o sentido de parceria entre sociedade civil organizada e poder público; o sentido de responsabilidade para com a criança como sujeito de direito, contrapondo-se ao assistencialismo; e, por fim, a fragilidade em se perceber copartícipe da política nacional de atendimento à criança e ao adolescente em medida protetiva, não reconhecendo, em sua ação, um exemplo de ação social.

Nesse ínterim, é importante salientar como contributo social não só o acolhimento em si, mas, também, a conscientização política cidadã exposta na Constituição Federal como essência do Estado Democrático de Direito, incorporada no exercício da democracia direta e na participação popular.

A única ressalva às inferências expostas foi o entendimento de uma família, que reconheceu, em sua ação diante do Serviço, o sentido de dever para com a criança, para com a família de origem e para com o Estado. O que pode ser visto no seguinte extrato:

(...) Então, qualquer família esta sujeita a uma intervenção nesse sentido e isso faz agente ver, percebe a fragilidade nossa, então agente tem mais é que se apoiar mesmo e o Estado como parte desse tripé Religião, Estado e Comunidade (Família 6).

A mensagem retirada do extrato de entrevista remete aos fundamentos teóricos apresentados neste trabalho, ao associar o vocábulo *apoiar* aos vocábulos *Estado* e *Comunidade*. Essa família demonstrou reconhecer o sentido de solidariedade cidadã e deixou claro o entendimento conceitual do que venha a ser a vida em uma sociedade democrática de direito, em que todos possuem os mesmos direitos e também deveres, destacando-se o dever de proteção à criança e ao adolescente.

Habermas (2002) enfatiza a necessidade de o cidadão conhecer e vivenciar os direitos lhe conferido na sua integralidade, para que haja reciprocidade mesmo diante das diversidades. Ele alega ainda a necessidade de eficácia nos mecanismos de implementação desses direitos, sob pena de não constituir a solidariedade em uma nação dita democrática. Esse mesmo autor complementa a sua análise quando assevera:

Os cidadãos precisam poder experienciar o valor do uso de seus direitos também sob a forma de segurança social e do reconhecimento recíproco de formas de vida culturais diversas. A cidadania democrática e ligada ao Estado só exercerá força integrativa – ou seja, só promoverá a solidariedade entre estranhos – quando der mostra de sua eficácia enquanto mecanismo, pelo qual pressupostos constitutivos das formas de vida desejadas possam de fato tornar-se realidade (HABERMAS, 2002, p. 130).

Harbermas (2002), ao trazer para este estudo essa mensagem, contemplou-o com a imperiosa fórmula de sucesso para o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora – o conhecimento dos direitos aliado à eficácia da práxis pública. Entretanto, questiona-se o alcance desta política quando se dirige olhar para as famílias das crianças acolhidas em vulnerabilidades pessoal e social, pois estas representam não só o indicador de fracasso dessa política, mas também a sua ineficácia, quando não se apresentam respostas às seguintes perguntas: Qual o

investimento que se empreende para mitigar tais vulnerabilidades? Quais os métodos interventivos utilizados para potencializar essas famílias? Por que subsidiar financeiramente outra família para o cuidado da criança e não subsidiar a família de origem, dando a ela condição de manter a prole? Diante de tais indagações, o que se tem é a retirada abrupta do filho de uma mãe abandonada, que mal consegue cuidar de si, quanto mais dos filhos. Para responder a tais indagações, Petrine (2003) afirma:

A família, por ser o lugar da primeira socialização e por desempenhar funções socialmente importantes junto aos seus membros, constitui um ponto nevrálgico com relação a um amplo conjunto de necessidades. Com efeito, quando a família se encontra em situação de fragilidade e ausente da existência das pessoas, os problemas enfrentados tendem a agravar-se. Família é, portanto, um sujeito social, alvo estratégico de políticas públicas que venham a atuar no sentido de promovê-la, enquanto rede social eficaz, conduzindo, através do seu fortalecimento, ao desenvolvimento de toda a sociedade (PETRINI, 2003, p. 23).

Em contrapartida, o fomento à cultura de valorização do respeito e promoção da convivência familiar e comunitária passou a constituir o cerne dos referenciais normativos, os quais reconhecem a família como o ambiente de excelência para o desenvolvimento da criança e do adolescente. Esses referenciais representam um marco na defesa do direito à convivência familiar e comunitária, constituindo como parâmetros para a reflexão e reorientação de práticas cristalizadas de atendimento à família, à criança e ao adolescente.

Ao concluir a análise desta categoria, pode-se inferir que as famílias participantes desta pesquisa não se reconheceram participantes de política pública, sequer distinguiram o seu papel no âmbito do Serviço. Sobretudo, desconhecem suas atribuições como guardiãs dessas crianças e, por isso, não se implicaram com os gestores do Serviço em prol de propiciar uma possível reintegração familiar ou reinserção em família extensa.

Das seis famílias entrevistadas, quatro se apresentaram desmotivadas e abandonadas pelos operadores do Serviço, uma delas manifestou o desejo de adotar a criança acolhida e a outra família não suportou o ônus do acolhimento, devolvendo, consecutivamente, as duas crianças por ela acolhida ao Serviço de acolhimento institucional.

Dessa forma, ao trazer em seu bojo a análise da percepção das famílias acolhedoras sobre o Serviço e sobre a peculiaridade de executar uma política pública

extraordinariamente complexa e impactante na vida de todos os envolvidos – Criança, Família de Origem, Família Acolhedora, Operadores e Gestores sociais –, demonstrou-se que, além do desejo do Estado de buscar alternativas ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes em medida protetiva, é preciso dialogar com as famílias e a sociedade para que todos possam encontrar políticas públicas assertivas e suficientes para a realização da idealizada Proteção Integral.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou a análise do Serviço de Acolhimento Familiar na percepção da Família Acolhedora, a fim de inferir as significações sobre a execução deste Serviço no âmbito da política de proteção social às crianças e aos adolescentes.

Preliminarmente, considerou-se o motivo impulsionador para participação no Serviço, observou-se como discurso comum o impulso solidário voltado à criança acolhida, sendo essa a motivação também colocada pela quase totalidade das famílias entrevistadas para a permanência no Serviço. Percebeu-se, então, pouco autorreconhecimento do compromisso social imbricado na execução do acolhimento familiar, quando se observa o viés político em que isso está inserido. No entanto, as Famílias Acolhedoras executam uma política pública que representa impacto importante na vida da criança acolhida, no usuário e também na política de proteção social à criança e ao adolescente afastados dos cuidados parentais.

Essa percepção contrapõe o sentido intrínseco estabelecido na ação solidária, como foi explicitado neste trabalho a partir do referencial teórico sobre participação popular. A solidariedade aqui defendida necessariamente há de ser crítica e ter como valor fundamental a auto-organização social, constituindo, assim, o espaço único para o exercício da cidadania como direito/dever do cidadão, consolidado em uma democracia participativa. Assim, a solidariedade representa não só um valor humano, uma conduta social aprendida e garantida por todos, mas, também, algumas necessidades de sujeitos engajados, politizados e comprometidos com a causa social para a concretização da prática solidária crítica. Nesse viés, as Famílias acolhedoras

não demonstraram o engajamento e comprometimento político transformador, porém apresentaram uma visão crítica sobre a finalidade e a estrutura de Serviço.

As famílias acolhedoras demonstraram pouco conhecimento sobre as premissas elementares que formam o arcabouço da política e do Serviço em que estão inseridas. Esse desconhecimento não se justificou pelo desinteresse em compreender os contextos normativo e político envolvidos na implementação do Serviço, mas, sobretudo, na pouca preparação dessas famílias por parte da executora do Serviço. Em todas as entrevistas, pudemos constatar a insuficiência de encontros das famílias com as técnicas de referência para a formação contínua e direcionada a elas. Não se constatou nem mesmo um cronograma definido para tais atividades, sendo a inexistência desses espaços um implicador de ineficácia do Serviço. Pois não possibilita às famílias o conhecimento imprescindível do espaço que passam a transitar, espaço esse de uma política pública complexa e de enorme impacto social. Entretanto, a análise dos dados coletados evidenciou o desejo das famílias de conhecer os meandros dessa política, a fim de compreender o Serviço que ora executam e de se sentirem participantes efetivos na garantia dos direitos das crianças e adolescentes afastados dos cuidados parentais.

A revisão bibliográfica trouxe importantes inferências sobre a participação popular na administração pública, destacando-se a profícua literatura, nacional e internacional, a enaltecer o valor da participação popular como virtudes do regime democrático e a fragilidade da democracia meramente representativa. No entanto, percebe-se na literatura especializada pouco detalhamento das estratégias utilizadas para propiciar a efetiva participação popular, acarretando o desconhecimento das formas básicas de participação, dos instrumentos processuais que as tornam real e factíveis e, sobretudo, das condicionantes extraleais que perpassam a ação participativa cidadã.

A análise do tema está implicada não só nas questões jurídicas ou normativas, mas para além, ratificando o já exposto neste trabalho, ou seja, na participação popular, pois esta representa uma questão política e está intimamente ligada à efetivação da democracia e, portanto, ao grau de desenvolvimento político e social da nação. Mas, para alcançar o ciclo de desenvolvimento político brasileiro, é preciso retomar a história recente da política e reconhecer o atraso civilizatório vivenciado no Brasil após a existência de duas décadas de ditadura (1964 a 1984) e, assim, o recrudescimento do totalitarismo imposto ao povo brasileiro pelos militares, o que

impediu qualquer possibilidade de participação popular no âmbito da política ou social.

Outro ponto a considerar está na capacidade ou não das famílias acolhedoras em descrever a operacionalização do Serviço. As famílias entrevistadas não foram assertivas nessa descrição, pois o fizeram de forma fragmentada, deixando transparecer o desconhecimento operacional do Serviço. Para a quase totalidade das famílias estão implícitos o foco no acolhimento da criança e o desinteresse pela situação desta na família de origem, no que tange à possibilidade ou não de reintegração.

Ainda no discurso contido nas entrevistas, destaca-se a pouca relação de parceria entre os envolvidos no Serviço de acolhimento em famílias acolhedoras, como gestores, executores, famílias acolhedoras, crianças e famílias de origem. Destaca-se que, tanto na modalidade de acolhimento familiar quanto na modalidade de acolhimento institucional, as atividades estão imbricadas na lógica da intersectorialidade. Isso pelo fato de essas ações comporem a rede socioassistencial municipal e não necessitarem das redes existentes nas políticas setoriais de proteção básica, como: saúde, educação, emprego e renda, segurança pública etc., além de possuírem importante interface com o Sistema de Justiça, por meio da Vara da Infância e Juventude, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Nesse sentido, nota-se que as famílias acolhedoras, apesar de elogiarem a atuação técnica contida na sua gestão, pontuaram necessidades urgentes a serem garantidas, para o bom desempenho do acolhimento familiar, como a falta de implicação do município na oferta de Serviço elementar nos âmbitos da saúde, da educação, do esporte, da cultura e do lazer; o pequeno número de operadores responsáveis pela manutenção das ações inerentes ao acolhimento familiar, também denominado “equipe mínima” pelos documentos que ditam as diretrizes para implantação e implementação desse Serviço; e, por fim, a morosidade da Vara da Infância e Juventude em solucionar questões jurídicas relacionadas ao acolhimento.

Não obsta ratificar o objetivo precípua dos Serviços de acolhimento de crianças e adolescentes nas modalidades institucional e familiar, o reconhecimento e o fortalecimento dos vínculos familiares, com vista à reintegração do filho à família e a sua comunidade de origem. Essa compreensão leva à elaboração de políticas voltadas para a garantia da convivência familiar e comunitária para crianças e

adolescentes, independentemente de onde estejam no âmbito de suas famílias ou no âmbito dos Serviços de Proteção Básica ou Especial.

A prática, entretanto, assim como também os dados da pesquisa, tem demonstrado ser a proteção de crianças e adolescentes, por meio do Serviço de Acolhimento Familiar, o maior acontecimento entre famílias de baixa renda. Dessa forma, será preciso analisar o alcance das campanhas de divulgação do Serviço, a fim de entender por que são atraídas para o Serviço apenas as famílias com renda inferior a três salários mínimos.

A partir de 2012, o Serviço de Acolhimento Familiar de Belo Horizonte passou a ser subsidiado financeiramente, ou seja, a Família Acolhedora na execução do acolhimento passou a receber recurso financeiro para custear as despesas cotidianas das crianças acolhidas, e esse valor, padrão para todas as famílias, independentemente da especificidade do acolhimento, se aproximava do salário mínimo vigente. A respeito da padronização do valor de subsídio há um equívoco, pois se podem perceber, na constância da pesquisa de campo, famílias acolhendo crianças muito pequenas e outras com deficiência grave e altamente incapacitante, situações que por si só geram mais custos e mais dedicação ao acolhimento.

Durante o processo de coleta de dados, ocorreu no Município de Belo Horizonte ampla discussão sobre a possibilidade de implementação de outra modalidade de acolhimento familiar, denominada modalidade de acolhimento familiar II, propondo o acolhimento de longa duração, direcionado às crianças e aos adolescentes com a destituição de poder familiar já definidas por sentença judicial e em razão da idade, etnia, gênero e, ou, deficiência, ou seja, situações que levam o acolhido a permanecer por longo período no acolhimento institucional, ou até que o acolhido complete a maioridade civil e precise deixar o Serviço.

Essa modalidade de acolhimento está em fase inicial de implementação, sendo esse momento oportuno para trazer à tona a reflexão sobre a efetividade do Serviço. Para iniciar a análise, é preciso se ater aos números de famílias acolhedoras e de crianças acolhidas em Belo Horizonte. Salienta-se a baixa adesão de famílias acolhedoras no município, pois, em cinco anos de funcionamento do Serviço, o número de famílias acolhedoras não ultrapassou duas dezenas, o número de crianças acolhidas a duas dezenas e meia e, enfim, o número de crianças reintegradas às famílias de origem não passou de meia dezena.

A julgar pelos investimentos político, financeiro e social envolvidos no empreendimento de um Serviço socioassistencial, é urgente avaliá-lo, de acordo com os critérios já consolidados na administração pública. Para avaliar as ações da administração pública, é preciso o estabelecimento de indicadores capazes de dimensionar o grau de cumprimento dos seus objetivos (eficácia), o nível de utilização de recursos perante os custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social.

Ao perpassar pelas considerações sobre solidariedade, participação popular, política pública voltada para a garantia da convivência familiar e comunitária e avaliação, este estudo possibilitou a percepção do nível de complexidade envolvido na implementação de política pública em parceria com a sociedade civil, especificadamente para este trabalho. Aqui está se falando não de um indivíduo, ou de um cidadão, mas de um grupo socialmente construído, arraigado de princípios, valores e tradições próprios somente a ele, a família.

Esta pesquisa propiciou inferir que as famílias acolhedoras não se percebem copartícipes da política de proteção social à criança. Até reconhecem certo nível de impacto positivo na vida da criança, mas não percebem a importância de sua participação na engenharia política que a cerca. Propiciou também o entendimento de que o reconhecimento de participação na política pode propiciar o sentimento de pertença, integrando a Família Acolhedora ao Serviço de Acolhimento Familiar e aos gestores da política.

Ao propiciar essa integração, passa-se, no âmbito do Serviço, a provocar permanente alinhamento de conceitos, de práticas e de discurso sobre essa modalidade de atendimento à criança e ao adolescente, sobretudo sobre a possibilidade real de participação efetiva na execução de uma política pública pelo cidadão comum.

O que está posto nos dados demonstrou a pouca participação das famílias em movimentos associativos e sociais, o conhecimento incipiente sobre o marco regulatório e conceitual e o não reconhecimento do seu fazer como resultado efetivo não só para a criança acolhida, mas, também, para a sociedade e para o poder público. Essa inapropriação pode acarretar o entrave para a almejada resolutividade do Serviço de Acolhimento Familiar no Município de Belo Horizonte, MG, quando não se têm recursos humanos suficientes e capacitados para realizar a operacionalização e gestão do Serviço.

Esta pesquisa se dedicou à análise da parceria que se estabelece entre a família que acolhe e o poder público na execução de uma política pública típica do Serviço socioassistencial do Sistema Único da Assistência Social, tendo em vista a parceria estabelecida. Em síntese, a questão que norteou esta pesquisa estava em conhecer como a família executora do Serviço Família Acolhedora e a família de origem do acolhido se percebiam no contexto do Serviço de Acolhimento Familiar para criança e adolescente.

Ao empreender buscas dos dados sobre as famílias de origem, deparou-se, no entanto, com a seguinte limitação: havia apenas duas crianças acolhidas cujas famílias estavam sendo acompanhadas na perspectiva de reintegração familiar. Entretanto, os técnicos do Serviço impossibilitaram a entrevista e qualquer forma de coleta de dados com as duas famílias de origem acompanhadas, sob a alegação de que as famílias estavam muito fragilizadas com a retirada das crianças.

A realização deste trabalho foi oportuna para desvendar a necessidade de se empreender conhecimento teórico e prático sobre o aspecto político e social imbricados na execução do Serviço de Acolhimento Familiar. Ao que parece, ofertar essa modalidade de acolhimento tem sido desafiador em todo o mundo. São vários os desafios a se enfrentar, sendo o primeiro deles: a mudança de paradigmas calcificados em meio à sociedade sobre o que fazer com a criança órfã e abandonada. Ora, ao se observar a história da infância, tem-se cronologicamente a repetição secular da institucionalização e da cultura da segregação a forma mais adequada de tratá-la.

Outro paradigma a ser transformado está na implicação da sociedade com a proteção da criança e do adolescente. Nas últimas três décadas, por meio dos movimentos sociais nacionais e internacionais, empreendeu-se a mudança desse paradigma. No entanto, essa mudança de consciência coletiva se faz paulatinamente, e assim a sociedade brasileira ainda se encontra afeita em optar pela segregação institucional.

No Brasil, o número de crianças e adolescentes institucionalizados e o número de família acolhedora podem ser indicativos de que a sociedade ainda não se implicou com a proteção da criança e do adolescente ou, ainda, um indicativo de que o Estado não investiu no processo educativo da sociedade para que ela se sinta pertencente aos espaços de deliberação e execução de política pública voltada para a infância.

Destaca-se que nos países da América de Norte e europeus a consciência de dever coletivo de proteção integral da criança e do adolescente é uma realidade, mas em muitos países da América Central e Sul, África e Ásia ainda persistem o conceito de que as Instituições, sejam elas públicas ou privadas, são as únicas responsáveis pelas crianças e adolescentes afastados do cuidado parental.

Em meio a tantos desafios, a pesquisa indicou outro desafio de vulto: o número incipiente de estudos analíticos sobre a cultura, o protagonismo, a capacidade de resiliência e de enfrentamento das necessidades da família brasileira. Entretanto, mostrou também a necessidade de estudos sobre métodos interventivos competentes para propiciar à família vulnerável o seu empoderamento e competência em empreender sua autonomia econômica e social, sobretudo estudos voltados para as famílias de origem das crianças acolhidas que identifiquem a razão do baixo índice de reintegração familiar, apresentado no Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora em todo o Brasil.

Além de ratificar a hipótese de que a Família Acolhedora de Belo Horizonte não se reconhece copartícipe da política pública, pois na sua percepção o acolhimento familiar representa apenas a possibilidade de acolher para proteger a criança da família de origem perversa e sem capacidade protetiva, e de si mesma, para que não venha a ser um marginal quando estiver na fase adulta.

Esta pesquisa indica novas possibilidades de investigações sobre a família como copartícipe de política pública, já que nesta oportunidade se vislumbrou um lado dessa relação. Aponta para a necessidade de estudos comparativos da prática de acolhimento familiar nos países onde essa política se faz com maior resolutividade. Pois, por meio da análise de modelos diversos do estabelecido no Brasil, poderá buscar alternativas para enfrentar, por exemplo, a baixa adesão das famílias brasileiras à participação no Serviço. Podem ser citados, por exemplo, modelos como os da França, onde se instituiu a profissionalização acadêmica da Família Acolhedora, com o curso de graduação de Assistente Familiar, assim como os de Portugal, Espanha, Romênia e outros países europeus, que optaram pela profissionalização informal das famílias acolhedoras, em contraposição aos do Brasil, da Itália, dos Estados Unidos, do Canadá etc., que trabalham na perspectiva do voluntariado.

Considerando que este estudo contribuiu para a análise do processo de implantação e implementação de política pública, objetivando contribuir para a

reinvenção da gestão pública nas políticas sociais e, para tanto, aliar aos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade social aos outros quatro conceitos: o de contratualização de resultados, o da melhoria da eficiência operacional, o da reinvenção do controle e o do comprometimento das pessoas. Além de ter suscitado a necessidade de estudos sobre o voluntariado orgânico na perspectiva da solidariedade crítica e outros modos de solidariedade, como forma de participação popular nas políticas socioassistenciais.

6. REFERÊNCIAS

ALBERTON, M. S. **Violência da infância e violência doméstica crimes abomináveis**: humilham, machucam, torturam e matam. Porto Alegre: AGE, 2005.

ANJOS, F. M. Bioética nas desigualdades sociais. In: GARRAFA, V.; COSTA, S. I. F. (Org.). **A bioética no século XXI**. Brasília: UnB, 2000.

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. 2006. Disponível em: <www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf>. Acesso em: 12 Jan. 2014.

AYRES BRITTO, Carlos. Distinção entre controle social do poder e participação popular. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, Jul./Set. 1992.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sonia E.; BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edição 70, 2011. p. 42.

BERLINGUER, G. **Ética da saúde**. Tradução por Shirley Morales Gonçalves. São Paulo: Hucitec, 1996.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicolas; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: UNB, 2004. p. 775.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2014a. 177 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS)**. Brasília: SUAS, 2006. 44 p.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 Dez. 1993. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>>. Acesso em: 8 Dez. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 71, de 15 de junho de 2011. **Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2013/Resolu__ao_n__71__alterada_pela_Res_96_2013_.pdf>.

BRASÍLIA. Secretária Especial dos Direitos Humanos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência familiar e Comunitária**. Brasília, 2006.

CABRAL, Cláudia (Org.). **Acolhimento familiar: experiências e perspectivas**. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.

CAMPS, V. **Virtudes públicas**. Madrid: Piliar Cortés, 1996. p. 37.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 259.

CARVALHO, Maria do C. Políticas públicas e trabalho social: polêmicas em debate. In: CARBAJAL, Carola (Org.). **Metodologias do trabalho social**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2008. p. 23.

CCDCA/CEAS-MG. **Plano Estadual de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência familiar e Comunitária**. Minas Gerais, 2009.

CÓDIGO BRASILEIRO DE OCUPAÇÕES. **Recuperado em 15 de fevereiro de 2012**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/home.jsf>>. Acesso em: 5 Abr. 2013.

CRETELLA, José Junior. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Forense, 1980. 59 p.

CRUZ, Paulo Marcio. **Fundamentos do direito constitucional**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 101-107.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma, SC: UNESC, 2009. 53 p.

DAGNINO, Evelina et al. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

DELVAL, J. **Introdução à prática do método clínico descobrindo o pensamento das crianças**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I. A. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Forense, 2010. 86 p.

DURKHEIM, E. A geração da passagem do século. In: RAYMOND, A. (Org.). *As etapas do pensamento sociológico*. Trad. por Sérgio Bath. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes; Brasília: UnB, 1987.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo**. 5. ed. Madrid: Civitas, 1998. v. 2.

FÁVERO, Eunice Teresinha. **Rompimento dos Vínculos do Pátrio Poder: condicionantes socioeconômicos e familiares**. São Paulo: Veras, 2001.

FONSECA, Claudia. Orphanages, foundlings and foster mothers: the system of child circulation in a Brazilian squatter settlement. **Anthropological Quarterly**, v. 59, n. 1, p. 15-27, 1986.

FONSECA, Claudia. Aliados e rivais na família: o conflito entre consangüíneos e afins em uma vila porto-alegrense. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, v. 2, n. 4, p. 88-104, Jun. 1987.

FONSECA, Claudia. **Caminhos da adoção**. São Paulo: Cortez, 1995.

FRANÇA, Marina. **Famílias acolhedoras: preservando a convivência familiar e comunitária**. São Paulo: Veras, 2006.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.

GENRO, T. Globalitarismo e crise da política. **Folha de São Paulo**, 1º Caderno, 25 de março, 1997.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, Marcy. O Projeto Família Acolhedora no Rio de Janeiro. In: CABRAL, Claudia (Org.). **Acolhimento Familiar: experiências e perspectivas**. Rio de Janeiro: ABTH, 2004. p. 51.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Curso de direito processual civil coletivo**. 2. ed. São Paulo: Srs., 2008. p. 4.

GONÇALVES, Cristiane Vitória. Aplicação da modicidade tarifária como direito subjetivo do indivíduo de acesso ao Serviço público. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 18, n. 3732, 19 Set. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25342>>. Acesso em: 22 Nov. 2014.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. por George Spiber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)/CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA) (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília, 2003.

KLIKSBERG, Bernardo. Seis teses não convencionais sobre participação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 7-37, Maio/Jun. 1999.

KRAMER, Sonia. **Autoria e autorização: questões éticas na pesquisa com crianças**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 116, p. 41-60, Jul. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14398.pdf>>. Acesso em: 15 Maio 2013.

SILVA, L. A.; MESQUITA, D. P. de; CARVALHO, B. G. E. Investigando o processo de adoção no Brasil e perfil dos adotantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 44, n. 1, p. 191-204, Abr. 2010.

LIMA, S. C. C. **Coletivo de trabalho e reconhecimento: uma análise psicodinâmica dos cuidadores sociais**. 2011. 220 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez Luño. **Derechos humanos, estado de derecho y constitucion**. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1999.

MAGALHÃES, S. M. de O.; BARBOSA, I. G. Do topo de uma montanha temos um ótimo ângulo de visão das coisas. **Estudo e Pesquisas em Psicologia**, UERJ, v. 5, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.revispsi.uerj.br/v5n1/artigos/a03.pdf>>. Acesso em: Nov. 2014.

MARCÍLIO, M. L. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998. p. 11 e 22.

MARCÍLIO, M. L. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 2006. 64 p.

MARIN, I. S. K. **Febem, família, identidade**: o lugar do outro. São Paulo: Escuta, 1999.

MARINI, C. **Um decálogo da boa gestão pública**: os desafios de um Estado para resultados. 2008. Disponível em: <<http://www.portalct.com.br/blogs/gestaopublica/administracao/files/files/Artigo%20Caio%20Marini%20Gest%C3%A3o%20por%20Resultados.pdf>>. Acesso em: 13 Jan. 2014.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Altas, 2008. 50 p.

MARQUES, C. M. L. **A percepção dos cuidadores sociais de crianças em abrigos em relação ao processo de cuidar**. 2006. Dissertação (Mestrado em Saúde) – Universidade de Franca, Franca, SP, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 48 p.

MENDEZ, E. G. **O Novo Estatuto da Criança e do Adolescente**: uma visão latino-americana. Brasília: UnB, 1991. 47 p.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Associações civis e a defesa dos interesses difusos em juízo: do direito vigente ao direito projetado. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (Coord.). **Direito processual coletivo e anteprojeto de código brasileiro de processos coletivos**. São Paulo: RT, 2007. p. 115.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Rede – Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 2, Abr.-Maio-Jun. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-2-ABRIL-2005-PAULO%20MODESTO.pdf>>. Acesso em: 12 Mar. 2012.

MONTENEGRO, C. M. **Agência CNJ de Notícias**. 2013. Disponível em: <www.cnj.jus.br/r2rc>.

MUNIZ, E. SUAS e os Serviços socioassistenciais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 88, p. 139-159, Nov. 2006.

NOGUEIRA, P. C.; COSTA, L. F. A criança, a mãe social e o abrigo: limites e possibilidades. **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**, v. 15, n. 3, p. 36-48, 2005a.

NOGUEIRA, P. C.; COSTA, L. F. Mãe social: profissão? Função materna? **Estilos da Clínica**, São Paulo, v. 10, n. 19, p. 162-181, 2005b.

ORSELLI, Helena de Azeredo. **Adoção**: a possibilidade de escolha das características do adotando no processo de adoção – Análise a partir dos fundamentos constitucionais. Disponível em: <<http://www.pasquali.adv.br/public/uploads/downloads/adocao.pdf>>. Acesso em: 1º Set. 2013.

PEREIRA, Alda. Análise de conteúdo de uma entrevista semiestruturada. Disponível em: <mpelearning.pbworks.com/f/MICO.pdf>. Acesso em: 20 Out. 2013.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Princípios fundamentais norteadores do Direito de Família**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora e Livraria Del Rey, 2009. p. 128-140.

PETRINI, J. C.; FIGINI, M. DAS G.; PERDIGÃO, L. C. R. Série Percurso Educativo. In: COGO, Luisa; CHAVES, Cilene C. C. (Org.). **Família**: o primeiro sujeito educativo. Belo Horizonte: CDM: AVSI, 2003. p. 23.

PIOVESAM, Flávia. **Código de Direito Internacional de Direitos Humanos Anotado**. São Paulo: DPJ Editora, 2008. p. 314.

PIOVESAN, F. **Mecanismos Internacionais e construção de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos**. Comissão de Cidadania e de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: CORAG, 2004. p. 362-369. (Relatório Azul, edição comemorativa de 10 anos).

PONTES JÚNIOR. **Conselho de direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Malheiros, 1993.

PRUDENTE, G. M. **Bioética** – Conceitos fundamentais. Porto Alegre: Ed. do Autor, 2000.

RIZZINI, I. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

RORTY, R. **Contingência, ironia e solidariedade**. Trad. por Fonseca N. F. Lisboa: Presença, 1994. 18 p.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 54-61.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 12-13.

SARTRE, J. P. **O existencialismo é um humanismo**. Trad. por Ferreira, V. São Paulo: Abril Cultural, 1973. 124 p. (Coleção Os Pensadores).

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 171.

SIQUEIRA, A. C.; DELL'AGLIO, D. D. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: Uma revisão de literatura. **Psicologia e Sociedade**, v. 18, n. 1, p. 71-80, 2006.

SCHETTINI, S. S. M.; AMAZONAS, M. C. L.; DIAS, C. M. S. Famílias adotivas: identidade e diferença. **Psicologia em estudo**, Maringá, PR, v. 11, n. 2, 2006.

SBP/FIOCRUZ/MJ – Sociedade Brasileira de Pediatria/Fundação Oswaldo Cruz/Ministério da Justiça, s/d. **Guia de atuação frente a maus-tratos na infância e na adolescência**, 2001. p. 40.

SZTOMPKA, P. **A sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1998[1993].

TINOCO, V.; FRANCO, M. H. P. O luto em instituições de abrigamento de crianças. **Estudos de Psicologia**, v. 28, n. 4, p. 427-434, 2011.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e Assistência Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

YAZBEK, M. C. Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Brasília, ABEPSS, Grafile, v. 2, n. 3, p. 33-40, Jan./Jun. 2001.

YUNES, M. A.; SZHMANSKI, H. Crenças, sentimentos e percepções acerca da noção de resiliência em profissionais da Saúde e Educação que atuam com famílias pobres. **Psicologia da Educação**, v. 17, p. 119-137, 2003.

VALENTE, J. A. G. Uma reflexão sobre o acolhimento familiar no Brasil, São Paulo: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 92, 2007.

VALENTE, J. A. G. (Org.). **Acolhendo crianças e adolescentes**. São Paulo: Cortez; Distrito Federal: UNICEF; Rio de Janeiro: PUCRJ, 2006.

VASCONCELOS, E. M. A. Priorização da Família na Política de Saúde. **Revista Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 53, p. 6-19, Set./Dez. 1999.

VITALE, M. A. F. Famílias monoparentais: indagações. **Revista Serviço Social e Sociedade: Família**, São Paulo, v. 13, n. 71, 2002.

APÊNDICES

APÊNDICE A

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DOMÉSTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DOMÉSTICA

Belo Horizonte, __ de _____ de 20__.

Ao senhor(a)
Secretário da Secretaria Adjunta de Assistência Social
Prefeitura de Belo Horizonte, MG.

Prezado (s) Senhor (a):

Sou mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa, cujo projeto de pesquisa se intitula: **Família e política pública: Uma análise do Serviço Família Acolhedora do município de Belo Horizonte, MG.** Está vinculado à linha de pesquisa: Família, Políticas Públicas e Avaliação de Programas e Projetos Sociais.

O projeto de pesquisa objetiva conhecer a percepção da família como coparticipante na execução do Serviço Família Acolhedora. Este trabalho contribuirá para a compreensão de um novo fenômeno social, explicitado na relação estreita e direta que se faz entre família e Estado na execução de política pública. E também representará importante contributo para o meio social, pois coloca em pauta tema capaz de propor novo viés de observação da política de atendimento à criança e ao adolescente em acolhimento familiar.

Para efetivarmos o estudo vimos, por meio desta, solicitar a autorização para empreender a pesquisa junto à Secretaria de Adjunta de Assistência Social e a Entidade executora do Serviço Família Acolhedora. A escolha por pesquisar o Serviço Família Acolhedora de Belo Horizonte se justifica por estar envolvida com o atendimento à criança e ao adolescente em medida protetiva há três anos, como funcionária da Associação Casa Novella, uma das instituições de acolhimento de Belo Horizonte, MG, reconhecida como referência nacional no atendimento, na promoção e na defesa da criança e do adolescente em medida protetiva.

A amostra será constituída por todos os componentes da família que executa o Serviço de Acolhimento Familiar, e dos genitores da criança acolhida (família de origem), todos maiores de 18 anos e residentes no mesmo domicílio familiar. Será utilizado como

instrumento de coleta de dados: a entrevista, que será áudio gravado, e conterà prévia autorização dos participantes, além da autorização por escrito para a utilização de seus depoimentos no estudo, mediante assinatura de Termo de Consentimento Informado; e a pesquisa documental (projeto de estruturação do Serviço e a lei que o institui, fichas de cadastro das famílias e, ou, registros necessários).

Esclarecemos que o contato com os participantes, a organização da entrevista será de inteira responsabilidade da pesquisadora, tendo como princípio o sigilo absoluto das informações, além de respeitar a dinâmica da instituição executora e das famílias acolhedoras pesquisadas.

Certas de contar com a colaboração dessa Gerência, agradecemos.

Atenciosamente,

Denise Andreia de Oliveira Avelino
Mestranda

Prof^ª Dr^ª Maria de Lourdes Matos Barreto
Orientadora

APÊNDICE B

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DOMÉSTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DOMÉSTICA.

Número do Protocolo: _____

ENTREVISTA PARA OS MEMBROS DA FAMÍLIA ACOLHEDORA

Nome: _____

Nome fictício: _____

Instituição: _____

Responsável: _____

Idade: _____ Data de nascimento: ___/___/___

Data da entrevista: ___/___/___

Início: _____ Término: _____ Duração: _____

1. Descrição inicial

- O que é o Serviço Família Acolhedora?
- O senhor (a) sabe como ele funciona?
- Quais os requisitos para ser uma Família Acolhedora?

2. Autocaracterização

- Há quanto tempo estão inscritos no Serviço Família Acolhedora?
- Quando surgiu o desejo de participar deste Serviço?
- Como foi decidida por sua família a participação no Serviço Família Acolhedora?
- Quantas crianças já acolheram?
- Qual a idade delas e por quanto tempo ficaram acolhidas?

3. Aspectos

- Existem documentos que norteiam esta política como o ECA, o PNCFC e as Orientações Técnicas do CONANDA: o senhor (a) sabe do que estes documentos tratam?

- Quais equipamentos sociais (UBS, Creches, Escolas, Hospitais, Centros de Convivência, etc.) disponibilizados em Belo Horizonte, já utilizaram?
- Para iniciar o acolhimento de crianças há uma preparação prévia, o que pensa sobre esta preparação?
- O senhor (a) pode descrever o percurso que fez até o primeiro acolhimento?
- O senhor (a) participa ou já participou de algum movimento ou reunião comunitária? Se sim, quais eram os objetivos desse movimento ou reunião?
- Com relação ao subsídio financeiro pela prefeitura às famílias, o que pensa sobre isso?

4. Extensão

- O que leva a necessidade do acolhimento familiar de crianças e adolescente por famílias acolhedoras?
- Existe contato de sua família com a família de origem da criança/adolescente que acolhem? Se sim, como é realizado; se não, qual o motivo que leva o não contato?
- O que é diferente nas modalidades Família Acolhedora e a adoção?

5. Mudança

- Ocorreram mudanças no dia a dia da família? Se sim, elas influenciaram na vida de seus familiares? De que forma? Cite aspectos positivos e aspectos negativos.
- Durante a acolhida a criança tece comentário sobre a vida anterior ao acolhimento?

6. Justificativa

- Com relação às crianças acolhidas, como elas reagem no momento da acolhida?
- O senhor (a) sabe dizer como é o critério de escolha da criança que será encaminhada para sua família a fim de ser acolhida?
- A criança/adolescente expressa o desejo de retorno ao convívio familiar?
- Como a criança/adolescente reage ao saber de seu retorno à família de origem?
- De que maneira o senhor e sua família reagem em razão do retorno da criança para casa da família de origem?
- Como o senhor (a) considera (ou avalia) o Serviço Família Acolhedora?

7. Soluções

- Para o senhor (a) qual é a contribuição do Serviço Família Acolhedora (para a sociedade e para o poder público)?
- O que pode ser feito por sua família para contribuir com o Serviço Família Acolhedora e assim possibilitar a reintegração familiar?
- O senhor (a) deseja dizer algo mais sobre a experiência que vivencia na realização do Serviço Família Acolhedora?

APÊNDICE C

Quadro 1C – Análise de conteúdo sobre o tema *percepção da Família Acolhedora sobre o Serviço acolhimento familiar*

Categoria	Item 1	Item 2	Unidade de registro	Unidade de contexto
1. Percepção sobre o Serviço	Descrição	Conceito e conhecimento da funcionalidade.		
	Autocaracterização	Autoconhecimento Serviço, a forma e o motivo de entrada.		
	Aspectos	Execução do Serviço.		
	Extensão	Contato com a família de origem e diferenciação da modalidade de acolhimento, com a adoção.		
	Mudança	Alteração no cotidiano da família. Impacto na vida da criança acolhida e da família de origem.		
	Justificativa	Escolha do perfil de acolhidos; Reintegração da criança à família.		
	Solução	Efetividade do Serviço.		
2. Percepção do ser executora de Serviço público	Descrição	Reconhecimento familiar enquanto participante de Política Pública.		
	Autocaracterização	Reconhecimento pelo tema criança e adolescente.		
	Aspectos	Participação ativa na política.		
	Extensão	Atitude frente ao Serviço.		
	Mudança	Reconhecimento do Serviço como político.		
	Justificativa	Reconhecimento da finalidade da política		
	Solução	Relação com o Serviço.		