

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA
PÚBLICA

CINTHIA OLIVEIRA DOS ANJOS

**GESTÃO DO PROCESSO INTERSETORIAL NO ACOLHIMENTO
INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES:** uma análise de
Curitiba (PR)

DISSERTAÇÃO

CURITIBA
2019

CINTHIA OLIVEIRA DOS ANJOS

**GESTÃO DO PROCESSO INTERSETORIAL NO ACOLHIMENTO
INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: uma análise de
Curitiba (PR)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Governança Pública. Área e concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marília de Souza

Coorientador: Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento

Curitiba
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Anjos, Cinthia Oliveira dos

Gestão do processo intersetorial no acolhimento institucional de crianças e adolescentes [recurso eletrônico] : uma análise de Curitiba (PR) / Cinthia Oliveira dos Anjos. -- 2019.

1 arquivo texto (188 f.) : PDF ; 5,75 MB.

Modo de acesso: World Wide Web

Título extraído da tela de título (visualizado em 16 dez. 2019)

Texto em português com resumo em inglês

Dissertação (Mestrado em Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2019

Bibliografia: f. 160-169.

1. Administração pública - Dissertações. 2. Assistência social - Curitiba (PR). 3. Assistência a menores - Curitiba (PR). 4. Assistência a menores - Política governamental - Curitiba (PR). 5. Política pública. 6. Crianças - Assistência em instituições - Curitiba (PR). 7. Crianças - Maus-tratos - Curitiba (PR). 8. Crime contra a criança - Curitiba (PR). I. Nascimento, Décio Estevão do. II. Souza, Marília de. III. Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. IV. Título.

CDD: Ed. 23 – 351

Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba
Bibliotecário: Adriano Lopes CRB-9/1429



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO N° 103

A Dissertação de Mestrado intitulada **Gestão do processo intersetorial no acolhimento institucional de crianças e adolescentes: uma análise de Curitiba (PR)**, defendida em sessão pública pelo(a) mestrando(a) **Cinthia Oliveira dos Anjos**, no dia 7 de novembro de 2019, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento – UTFPR (Presidente)

Prof.a Dr.a Vanessa Ishikawa Rasoto – UTFPR

Prof.a Dr.a Daniele Regina Pontes –UFPR

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 16 de dezembro de 2019

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

Dedico esta dissertação:

À minha mãe Osanir: pela força infinita, fonte de inspiração e admiração. Por todo o amor possível. Ao meu pai, Gervásio (*in memorian*), por ter inculcado em mim desde cedo a curiosidade e o inconformismo.

Ao meu marido André: pela parceria de uma vida, por TODO o suporte que um parceiro poderia proporcionar.

Aos meus filhos Francisco (*in memorian*) e Malu (no ventre): pela determinação proporcionada. Pelo desejo de estar em um mundo melhor, para vocês e para o crianças e adolescentes. Por tudo que me ensinaram e certamente ainda irão ensinar.

AGRADECIMENTOS

Aos inúmeros percalços que se entrelaçaram à conclusão deste trabalho, pois não *apesar de*, mas *por causa de* o encerramento deste ciclo torna-se ainda mais valoroso e enriquecedor.

Ao Compadre Gabriel, obrigada pela fratura no pé.

À amiga que o trabalho me trouxe e agora colega de Mestrado Cassiana, obrigada pelo imenso incentivo, pelos cafés, pelas mensagens, pela presença.

Aos amigos e colegas de trabalho Bia, Lígia, Ju, equipes CRAS Vila São Pedro, UAI Madre Antônia e UAI Casa do Piá 4, CREAS Boqueirão e Regional Pinheirinho: obrigada por tanto ensinamento na construção desta trajetória no acolhimento institucional de adolescentes. Érica, Ariadne, Rosane, Roberta, Charli, Valdirene, Christopher, Lidiane, Luciane, Aline, Débora: obrigada pelo incentivo, por dedicar tempo para ouvir minhas inquietações, dentro e fora do escopo deste trabalho.

Às meninas e aos meninos acolhidos: obrigada por me instigar incessantemente na busca por respostas e na luta por melhores serviços.

Aos colegas de turma: obrigada por compartilhar angústias, aprendizados, cafés. Cada um de vocês está presente nestas páginas.

Aos professores do PGP: obrigada pela oportunidade incomparável de adentrar no universo do Mestrado Profissional e das políticas públicas.

Aos orientadores Marília e Décio: obrigada pela sensibilidade, empatia e respeito diante de todas as agruras para além do mestrado, e por reiteradas vezes apresentarem a luz no fim dos túneis. Pelo interesse e disponibilidade de abraçar o tema do acolhimento institucional de adolescentes.

À Banca (Daniele e Vanessa): obrigada pela disponibilidade em dedicar tempo nas leituras deste trabalho, e por acolher as demandas referentes à população com direitos violados aqui apresentadas.

“O mundo é o que se vê de onde se está” (SANTOS, 2001).

RESUMO

ANJOS, Cinthia Oliveira dos. **GESTÃO DO PROCESSO INTERSETORIAL NO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**: uma análise de Curitiba (PR). 2019. 188f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2019.

No escopo da Política da Assistência Social Municipal, observa-se a especificação das ações voltadas à prevenção e ao enfrentamento das situações de violência e violação de direitos contra crianças e adolescentes, percorrendo o caminho gradativo de complexidade desde a prevenção de situações até a necessidade de afastamento do convívio familiar e o acolhimento institucional. Tendo em vista o caráter intrinsecamente multifatorial da problemática, requer-se, portanto, intervenções de cunho intersetorial, intergovernamental e interdisciplinar. Este estudo objetivou propor ações buscando o aperfeiçoamento do processo intersetorial no acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Curitiba. Para tanto, se propôs a descrever como se dá este processo, além de estabelecer categorias para análise e examiná-lo sob a luz das categorias propostas. A pesquisa desenvolvida enquadrou-se como descritiva, aplicada, com abordagem quali/quantitativa, utilizando-se da pesquisa documental com fontes estatísticas, dados oficiais, e estudo bibliográfico, visando à identificação de ações e a organização das políticas sociais no que se refere à gestão e ao atendimento de situações de alta complexidade social no município, em particular a gestão do acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Os dados quantitativos foram tabulados e analisados conforme a metodologia da análise de conteúdo. Concluiu-se que a atuação do poder público pautada num arranjo institucional que priorize a gestão de processos intersetoriais propicia o diálogo qualificado, o entendimento sistêmico, e a consequente tomada de decisão mais assertiva por parte dos gestores das políticas públicas e demais atores envolvidos. Com base nas análises realizadas, tornou-se possível elencar os seguintes eixos com intervenções necessárias à qualificação do processo intersetorial no Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes em Curitiba: I) a interrupção do ciclo de violência institucional; II) a garantia do direito à convivência familiar e comunitária; III) a atuação preventiva; IV) a qualificação dos serviços ofertados; V) a qualificação das ações setoriais; VI) a expansão das modalidades alternativas de acolhimento; VII) o desenvolvimento de estratégias intersetoriais. Os resultados poderão contribuir para a aproximação estratégica entre os diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos, na medida em que buscaram problematizar as dificuldades a serem superadas para o atendimento dos sujeitos de direito alvo das ações e serviços desenvolvidos pelo Poder Executivo, Poder Judiciário e Controle Social.

Palavras-chave: Intersectorialidade. Assistência Social. Acolhimento institucional. Curitiba.

ABSTRACT

ANJOS, Cinthia Oliveira dos. **Management of intersectoral processes in special social protection**: an analysis of Curitiba. 2019. 188f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2019.

Within the scope of the Municipal Social Assistance Policy, there is a specification of actions aimed at preventing and addressing situations of violence and violation of rights against children and adolescents, following the gradual path of complexity from the prevention of situations to the need to withdrawal from family life and institutional placement. The intrinsically multifactorial character of the issue is observed, requiring interventions of an intersectoral, intergovernmental and interdisciplinary nature. This study aimed to Propose actions seeking the improvement of the intersectoral process in the institutional placement of children and adolescents in Curitiba. It proposes to describe how this process takes place, besides establishing categories for analysis and examining it in the light of the proposed categories. The research developed is described as descriptive, applied, with a qualitative / quantitative approach, using documentary research with statistical sources and official data, with the use of a bibliographical and legislative study, aiming at the identification of actions and the organization of social policies regarding the management and attendance of situations of high social complexity in the municipality, in particular the management of the institutional placement of children and adolescents. Quantitative data were tabulated and analyzed according to the content analysis methodology. It is concluded that the performance of the public policies based on an institutional arrangement that prioritizes the management of intersectoral processes allow qualified dialogue, systemic understanding, and more assertive decision-making by public policymakers and other actors involved. Based on the analyzes performed, it became possible to list the following axes with interventions necessary to qualify the intersectoral process in the Institutional Placement of children and adolescents in Curitiba: I) the interruption of the institutional violence cycle; II) the guarantee of the right to family and community life; III) preventive actions; IV) the qualification of the services offered; V) the qualification of the sectoral actions; VI) the expansion of alternative forms of placement; VII) the development of intersectoral strategies. These results may contribute to the strategic approximation between the various actors of the Rights Guarantee System, inasmuch as it seeks to problematize the difficulties to be overcome for the care of the subjects of right targeted actions and services developed by the Executive, Judiciary and Social Control.

Keywords: Intersectorality; Social Assistance; Institutional foster care. Curitiba.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Medidas de proteção aplicáveis pelo CT ou autoridade judiciária.....	50
Figura 2 – Linha do tempo – Assistência Social e Acolhimento Institucional.....	54
Figura 3 – Sistemática de atendimento de crianças e adolescentes acolhidos.....	58
Figura 4 – Cenário favorável na execução da Política da Assistência.....	67
Figura 5 – Cenário desfavorável na execução da Política da Assistência.....	67
Figura 6 – Comparativo entre os modelos de atendimento.....	73
Figura 7 – Fluxo decisório para seleção de artigos.....	91
Figura 8 – SGDCA e a Rede de atendimento - Curitiba.....	99
Figura 9 – Política de atendimento – Eixo Promoção – SGDCA.....	102
Figura 10 – Fluxograma de encaminhamento de criança/adolescente para acolhimento institucional em Curitiba.....	103
Figura 11 – Fluxograma de atendimento de criança/adolescente após determinação de Acolhimento Institucional em Curitiba.....	104
Figura 12 – Nuvem de palavras referente aos artigos em português.....	111
Figura 13 – Nuvem de palavras referente aos artigos em inglês.....	111
Figura 14 – Cruzamento entre as Categorias de Análise e Unidades de Registro – Ações das Políticas Sociais Setoriais.....	122
Figura 15 – Cruzamento entre as Categorias de Análise e Unidades de Registro – Público Atendido.....	135
Figura 16 – Cruzamento entre as Categorias de Análise e Unidades de Registro – Convivência Familiar e Comunitária.....	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Seguranças afiançadas pela política da assistência (segurança de acolhida).....	43
Quadro 2 – Seguranças afiançadas pela política da assistência (segurança de convivência familiar e comunitária)	43
Quadro 3 – Seguranças afiançadas pela política da assistência (segurança desenvolvimento da autonomia).....	44
Quadro 4 – Disposição dos serviços da política da assistência social conforme níveis de complexidade.....	45
Quadro 5 – Operacionalização das etapas de pesquisa.....	78
Quadro 6 - Categorização de palavras-chave.....	79
Quadro 7 – Combinações de palavras-chave (português).....	85
Quadro 8 – Combinações de palavras-chave (inglês).....	85
Quadro 9 – Ocorrências por combinações de palavras-chave.....	88
Quadro 10 – Total de ocorrências pesquisadas.....	90
Quadro 11 – Fases da Análise de Conteúdo.....	92
Quadro 12 – Portfólio bibliográfico final.....	94
Quadro 13 – Quantitativos por motivo do Acolhimento.....	106
Quadro 14 – Dez termos mais utilizados em língua portuguesa.....	112
Quadro 15 - Dez termos mais utilizados em língua inglesa.....	112
Quadro 16 – Termos mais utilizados agrupados por Categoria de Contexto.....	113
Quadro 17 – Palavras mais utilizadas por artigo – Processos Intersetoriais.....	113
Quadro 18 – Palavras mais utilizadas por artigo – Acolhimento Institucional.....	114
Quadro 19 – Categorias de Análise e Unidades de Registro – Processos Intersetoriais.....	117
Quadro 20 - Categorias de Análise e Unidades de Registro – Acolhimento Institucional.....	117
Quadro 21 – Unidades de Registro – Processos Intersetoriais e Acolhimento Institucional.....	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados sobre acolhidos – América Latina e Caribe.....	49
Tabela 2 – Palavras-chave de filtro.....	81
Tabela 3 – Palavras-chave grupo 1.....	82
Tabela 4 – Palavras-chave grupo 2.....	83
Tabela 5 - Palavras-chave grupo 3.....	84
Tabela 6 – Ocorrências por bases de dados pesquisadas.....	86
Tabela 7 – Rede pública de atenção à criança e ao adolescente em Curitiba.....	100
Tabela 8 - Rede conveniada de atenção à criança e ao adolescente em Curitiba..	101
Tabela 9 – Formas de acesso de crianças e adolescentes ao PAIF.....	107
Tabela 10 – Situações prioritárias incluídas no SCFV.....	108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Equipamentos da Rede – Atendimento específico para acolhidos, ex-acolhidos e seus familiares.....	105
Gráfico 2 – Equipamentos da Rede – Demais atendimentos para acolhidos, ex-acolhidos e seus familiares.....	105
Gráfico 3 – Taxa de acolhidos por mil habitantes.....	107
Gráfico 4 – Tempo médio de permanência no Acolhimento.....	109

LISTA DE ACRÔNIMOS E SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAPSi – Centro de Atenção Psicossocial infantil
COMTIBA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CME – Conselho Municipal de Educação
CMPcD – Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência
CMS – Conselho Municipal de Saúde
CNAS – Conselho Nacional da Assistência Social
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DA – Delegacia do Adolescente
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FAS – Fundação de Ação Social (Curitiba)
LA – Liberdade Assistida
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP – Ministério Público
MSE – Medida Socioeducativa
NOB – Norma Operacional Básica
NUCRIA – Núcleo de Proteção à Criança e ao Adolescente
OT – Orientações técnicas para os serviços de acolhimento
ONU – Organização das Nações Unidas
OMS – Organização Mundial da Saúde
OSC – Organização da Sociedade Civil
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PMC – Prefeitura Municipal de Curitiba
PNAS – Política Nacional da Assistência Social
PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção, e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PSB – Proteção Social Básica
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
PSE – Proteção Social Especial
RIA – Rede de Instituições de Acolhimento
SGD – Sistema de Garantia de Direitos
SGDCA - Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUAS – Sistema Único da Assistência Social
UBS – Unidade Básica de Saúde
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPA – Unidade de Pronto Atendimento
VIJ – Vara da Infância e Juventude

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.1 TEMA.....	17
1.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	19
1.3 PROBLEMA E PERGUNTA DE PESQUISA.....	20
1.4 OBJETIVOS.....	21
1.4.1 Objetivo Geral.....	21
1.4.2 Objetivos Específicos.....	22
1.5 JUSTIFICATIVAS TEÓRICA E PRÁTICA.....	22
1.5.1 Justificativa teórica.....	22
1.5.2 Justificativa prática.....	24
1.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	25
1.7 MARCO TEÓRICO.....	26
1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	27
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	29
2.1 DESIGUALDADES SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO.....	29
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	33
2.3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL.....	38
2.4 A POLÍTICA PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	40
2.4.1 Proteção Social Especial e a Alta Complexidade.....	42
2.4.2 O acolhimento institucional de crianças e adolescentes e o contexto global..	46
2.4.3 O Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes no Brasil.....	50
2.4.4 O acolhimento institucional e a situação-problema.....	58
2.5 INTERSETORIALIDADE.....	68
2.6 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E A INTERSETORIALIDADE.....	74

3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	77
3.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA.....	78
3.1.1 Metodologia <i>Proknow-C</i>	79
3.1.2 Definição das bases de dados.....	85
3.1.3 Definição do portfólio bibliográfico.....	88
3.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	91
3.2.1 Pré-análise	92
3.2.2 Exploração do material e tratamento dos resultados	93
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	95
4.1 APRESENTAÇÃO DO CASO DE CURITIBA.....	95
4.1.1 Curitiba – Dados Socioeconômicos, Convivência Familiar e Comunitária e Violação de Direitos.....	96
4.1.2 O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e Rede de Atendimento.....	98
4.1.3 atendimentos realizados.....	106
4.2 DEFINIÇÃO E ENTENDIMENTO DAS CATEGORIAS DE CONTEXTO.....	110
4.3 CATEGORIAS DE ANÁLISE, UNIDADES DE REGISTRO E UNIDADES DE CONTEXTO.....	115
4.4 RELAÇÃO ENTRE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E PROCESSOS INTERSETORIAIS.....	121
4.4.1 Exame do entrelaçamento entre a Ação das Políticas Sociais Setoriais e a Medida de Proteção Integral em Curitiba.....	122
4.4.2 Exame do entrelaçamento entre Público Atendido e a Medida de Proteção Integral em Curitiba.....	127
4.4.3 Exame do entrelaçamento entre a Convivência Familiar e Comunitária e a Medida de Proteção Integral em Curitiba.....	130
4.4.4 Exame do entrelaçamento entre a Ação das Políticas Sociais Setoriais e a Preparação para a Autonomia, Reintegração Familiar ou Família Substituta em Curitiba.....	135

4.4.5 Exame do entrelaçamento entre Público Atendido e a Preparação para a Autonomia, Reintegração Familiar ou Família Substituta em Curitiba.....	138
4.4.6 Exame do entrelaçamento entre Convivência Familiar e Comunitária e a Preparação para a Autonomia, Reintegração Familiar ou Família Substituta em Curitiba.....	140
4.4.7 Exame do entrelaçamento entre a Ação das Políticas Sociais Setoriais e a Interrupção da Violação de Direitos em Curitiba.....	145
4.4.8 Exame do entrelaçamento entre a Público Atendido e a Interrupção da Violação de Direitos em Curitiba.....	148
4.4.9 Exame do entrelaçamento entre Convivência Familiar e Comunitária e a Interrupção da Violação de Direitos em Curitiba.....	149
4.5 EXAME DO PROCESSO INTERSETORIAL NO ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	151
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	157
5.1 ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS DA PESQUISA.....	157
5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	158
5.3 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	159
REFERÊNCIAS.....	160
APÊNDICES.....	170

1. INTRODUÇÃO

Serão apresentados neste capítulo o tema, o problema e a pergunta de pesquisa, os objetivos e as justificativas deste estudo, bem como os procedimentos metodológicos e o marco teórico que norteará o trabalho.

1.1 TEMA

A sustentação do atendimento ofertado às situações de alta complexidade social¹ no Brasil enquanto política pública governamental é obtida somente a partir de 2004, com a instituição da Política Nacional da Assistência Social. Até então permeava em todo o escopo da assistência o viés clientelista e assistencialista, e na contemporaneidade, após os poucos anos de continuidade na estruturação das ações e serviços, observa-se a consolidação da política da assistência como essencial ao desenvolvimento social, embora esta ocorra em meio às ameaças de redução de recursos em todas as esferas governamentais (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017).

Ao analisar o contexto atual do município de Curitiba, é possível elencar a atuação de diversas políticas setoriais no atendimento às questões de alta complexidade e risco social², em especial as políticas da Assistência Social, Saúde e Defesa Social. Na Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS), órgão gestor e executor da política municipal da Assistência Social, observa-se a existência das unidades da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidades, conforme determina a Política Nacional da Assistência Social e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009; 2015; HILLESHEIM; CRUZ, 2016;).

No escopo da Política da Assistência Social Municipal, observa-se a especificação das ações voltadas à prevenção e ao enfrentamento das situações de violência e violação de direitos contra crianças e adolescentes no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), do Serviço de Proteção e

¹Situações nas quais é necessária a intervenção do Estado em período integral, com vistas a garantir a proteção de indivíduos e/ou famílias que se encontram em situação de ameaça ou grave risco social, necessitando a retirada de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Remete à provisão de atendimentos referentes à moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido (BRASIL, 2005).

² Risco Social: Situação acarretada por agravamento de vulnerabilidade social. Conforme o Dicionário crítico da Política de Assistência Social, refere-se à “possibilidade da ocorrência de um evento na vida de um indivíduo ou de uma família, expressando-se pela iminência ou por episódios de violência, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, situação de rua, trabalho infantil, ato infracional, etc.” (HILLESHEIM; CRUZ, 2016, p. 244).

Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI), da Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência³ e do Sistema de Garantia de Direitos⁴ (SGD). A atuação destes atores é amparada por normativas como o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (BRASIL, 1990), o Plano Nacional de Promoção, Proteção, e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006b), e o Caderno de Orientações Técnicas para as Instituições de Acolhimento (BRASIL, 2009a), percorrendo o caminho gradativo da complexidade desde a prevenção de situações até a necessidade de afastamento do convívio familiar e o acolhimento institucional.

Entre tais atores, destaca-se a atuação do Conselho Tutelar (composto por representantes da sociedade civil que exercem mandato eletivo voltado à salvaguarda dos direitos das crianças e adolescentes), das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude (que devem assegurar a proteção integral da infância e adolescência, requerendo a aplicação de medidas judiciais tais como o Acolhimento Institucional e a responsabilização civil de agressores) e das Varas de Infância, Juventude e Adoção (que determinam o cumprimento das medidas de Acolhimento Institucional e de reintegração familiar, figurando como responsáveis pelas decisões referentes às crianças e adolescentes sob tutela do Estado) (BRASIL, 1990; 2006a; 2009a).

Assim, observa-se o caráter intrinsecamente multifatorial da problemática do acolhimento institucional de crianças e adolescentes, requerendo, portanto, intervenções de cunho intersetorial, intergovernamental e interdisciplinar. Todavia, comumente são veiculadas falas por parte da população quanto ao entendimento deste tema como um “problema social”, cuja responsabilidade de atuação inevitavelmente recairia sobre a Assistência Social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017). Contudo, o enfrentamento destas situações requer, como condição *sine qua*

³ A Rede de Proteção se constitui num “[...] conjunto de ações integradas e intersetoriais do Município de Curitiba para prevenir a violência, principalmente a doméstica/intrafamiliar e sexual, e proteger a criança e o adolescente em situação de risco para a violência” (CURITIBA, 2008, p. 17).

⁴ O SGD pode ser apresentado como um “[...] Conjunto de órgãos, entidades, autoridades, programas e serviços de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, que devem atuar de forma articulada e integrada, na busca de sua proteção integral, nos moldes do previsto pelo ECA e pela Constituição Federal [...]. Um sistema de ‘proteção geral de direitos’ de crianças e adolescentes cujo intuito é a efetiva implementação da Doutrina da Proteção Integral [...]” (BRASIL, 2006b, p.). Nele incluem-se princípios e normas que regem a política de atenção a crianças e adolescentes cujas ações são promovidas pelo Poder Público (em suas esferas – União, estados, Distrito Federal e municípios – e Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil, sob três eixos: Promoção, Defesa e Controle Social (BRASIL, 2006a).

non, a intervenção das políticas sociais como um todo, em especial da Saúde, Assistência, Habitação, Trabalho e demais componentes do Sistema de Garantia de Direitos (ACOSTA *et al*, 2018; COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017; PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013; LIMA; AFONSO, 2016).

Importante destacar que a Política Pública da Assistência Social em Curitiba vê-se diante da exigência por atender situações de risco social para crianças e adolescentes que em muito podem estar relacionadas a falhas operacionais e de planejamento das demais políticas públicas, da própria política da Assistência, dos mecanismos de controle social e dos demais componentes do Sistema de Garantia de Direitos. Tais situações via de regra estão relacionadas ao agravamento das vulnerabilidades sociais em decorrência da falta de acesso ou acesso incipiente às políticas públicas de saúde, educação, habitação, cultura e lazer, influenciando desdobramentos como a ocorrência de violência intrafamiliar, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, situação de rua, trabalho infantil, ato infracional, entre outros (HILLESHEIM; CRUZ, 2016).

Em consequência, observa-se o impacto dos problemas de gestão das políticas públicas diretamente nos territórios, em especial na ocorrência de situações de exploração sexual infantil, aliciamento para atuação no tráfico de entorpecentes, situações generalizadas de violência extra e intrafamiliar, fracasso e evasão escolar, perpetuação de situações de vulnerabilidade socioeconômica/subempregos, crescimento da população em desabrigo e o aumento substancial da demanda por acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes cujas famílias, ao longo da vida, não obtiveram acesso aos direitos fundamentais (BRASIL, 2006b).

Isto posto, observa-se no contexto regional a incidência de dificuldades amplamente retratadas em outras realidades no país, com a reprodução retórica da importância das ações intersetoriais em detrimento à frágil tradução desta em práticas que considerem as necessidades da população mais vulnerável e em constante risco de agravamento das condições básicas de sobrevivência (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017; LIMA; AFONSO, 2016; BENETTI; BRINO, 2016; BRASIL, 2006b).

1.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Para caracterizar a problemática a ser desenvolvida neste estudo torna-se pertinente o desenho de um percurso de atendimento que permeia a política pública

da Assistência Social em Curitiba, em todos os seus níveis de complexidade, com foco no atendimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social, bem como a interação desta com as demais políticas sociais setoriais e com os demais componentes do Sistema de Garantia de Direitos, instâncias de controle social e setores da sociedade civil.

Na sequência, torna-se igualmente necessário delimitar o grau de profundidade dos problemas vivenciados no cotidiano destes atendimentos, com vistas a sedimentar o terreno no qual se desenvolverá esta pesquisa. Tal cenário será analisado considerando o período temporal iniciado em 2009, ano a partir do qual foram estabelecidos os serviços a serem executados no âmbito da Assistência Social nos municípios através da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. A partir deste marco histórico, portanto, a Assistência Social passa a apresentar uma estrutura normatizada e homogênea sob a qual deve se pautar a execução dos serviços, incluindo aqueles voltados ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

1.3 PROBLEMA E PERGUNTA DE PESQUISA

A problemática do acolhimento institucional de crianças e adolescentes nas médias e grandes cidades constitui um importante desafio no planejamento e implementação das políticas públicas no Brasil contemporâneo. Em consequência, pensar esta temática implica analisar um igualmente vasto campo de pesquisa, em especial quando se volta para o desenvolvimento de estratégias que aliem o desenvolvimento urbano e regional e a oferta de políticas sociais para o atendimento de graves situações que abrangem um público deveras sensível e estratégico para a sociedade.

Torna-se fundamental analisar as possibilidades de otimização e qualificação das ações do poder público, nas mais variadas esferas. Do planejamento ao monitoramento, da melhoria do atendimento setorial/particularizado às ações intersetoriais, da prevenção de vulnerabilidades à interrupção das situações de violações de direitos, da promoção da saúde ao atendimento das situações já instaladas, da melhor compreensão dos papéis a serem desempenhados e os atores que necessariamente precisam estar envolvidos nas discussões, seja no âmbito intermunicipal, seja no âmbito intergovernamental.

Compreende-se que a gestão da proteção social especial e o atendimento às situações de risco social e de alta complexidade em Curitiba, em particular o Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes, é incipiente, e a maneira como é conduzido (com desvios de atuação e outras problemáticas) contribui para o agravamento ou a perpetuação das situações de vulnerabilidade e risco social.

Da mesma forma, o atendimento de tais situações é deveras prejudicado quando ocorrem solicitações indevidas de acolhimentos institucionais, realizadas em sua maioria pelo Conselho Tutelar (mas em menor número também realizadas de forma equivocada pelo Poder Judiciário), acabando por afastar do convívio familiar crianças e adolescentes cujas famílias poderiam ser alvo de intervenções de outra natureza, corroborando com a ruptura de vínculos familiares e comunitários e/ou dificultando a restauração destes vínculos. Tais situações incorrem, em última análise, no que pode ser caracterizado como violência institucional (quando a violação de direitos é praticada pelo Estado), promovendo impacto negativo importante para famílias, comunidades e sociedade.

Nesse sentido, apresenta-se como desafio para a política pública da Assistência Social a qualificação da gestão dos serviços proteção social especial (Alta Complexidade), em particular o Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes no município, de forma a minimizar ou evitar o agravamento ou a perpetuação das situações de vulnerabilidade e risco social. Assim, apresenta-se como problema de pesquisa a necessidade de revisão dos processos intersetoriais e a qualificação das relações institucionais entre os atores componentes do Sistema de Garantia de Direitos.

Isto posto, a pergunta que incita a pesquisa é:

Como poderia ser aperfeiçoado o processo intersetorial no acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Curitiba?

1.4 OBJETIVOS

Nesta seção serão apresentados os objetivos geral e específicos.

1.4.1 Objetivo geral

Propor ações buscando o aperfeiçoamento do processo intersetorial no acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Curitiba.

1.4.2 Objetivos específicos

- 1) Propor categorias para análise de processos intersetoriais no acolhimento institucional de crianças e adolescentes;
- 2) Descrever o processo de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no município de Curitiba;
- 3) Examinar o processo de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no município de Curitiba à luz das categorias de análise propostas.

1.5 JUSTIFICATIVAS TEÓRICA E PRÁTICA

Nesta seção serão apresentadas as justificativas para a realização deste estudo.

1.5.1 Justificativa teórica

Como justificativa teórica para a realização deste estudo, destaca-se a lacuna na produção científica referente à temática. Estudos realizados no contexto brasileiro apontam as desigualdades sociais cronificadas como um dos principais fatores relacionados ao perpetuamento das vulnerabilidades familiares (VEIGA; BRONZO, 2014; INOJOSA, 2001; PRISCO, 2012; NASCIMENTO, 2010; MONNERAT; SOUZA, 2011), sendo possível estabelecer uma relação entre o ciclo de pobreza, exclusão, risco social e o conseqüente afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar (BRASIL, 2006b; LIMA; AFONSO, 2016).

No enfrentamento de problemas de tal natureza, tem sido apontada como essencial a instrumentalização e a articulação de gestores, técnicos, conselheiros tutelares e demais operadores do sistema de garantia de direitos num “efetivo trabalho em rede, que possibilite o desenvolvimento integral destas crianças e adolescentes em situações de abandono, violência e rupturas, atendendo tanto a seus direitos como aos de suas famílias” (ROSSETI-FERREIRA *et al*, 2012, p. 397).

Nesse sentido, destaca-se que no levantamento do estado da arte voltado ao acolhimento institucional no Brasil entre 2004⁵ e 2018 foi identificada a incipiência de produções que abarcassem em seu conteúdo a gestão dos serviços da proteção

⁵ Ano de implantação da Política Nacional da Assistência Social.

social especial, em detrimento daquelas que se voltaram aos aspectos técnicos do atendimento direito ao público em questão. Tal resultado aponta para a necessidade de aprofundar a problematização acerca da gestão de políticas públicas voltadas às situações de alta complexidade social.

Todavia, são frequentes os apontamentos em normativas e produções científicas sobre a necessidade de qualificação do trabalho em rede, cada vez mais sendo apontado como fator desencadeador de êxito no atendimento das problemáticas sociais contemporâneas, em especial no que se refere à proteção de crianças e adolescentes (INOJOSA, 1998; YAZBEK, 2010; MONNERAT; SOUZA, 2010; SCHUTZ; MIOTO, 2010). Lima e Afonso (2016, p. 79) apontam para o entendimento de que

[...] a partir dos avanços na legislação e diretrizes, torna-se fundamental fomentar a discussão da qualidade no atendimento na rede de serviços, em um movimento de apropriação e participação ativa de todos aqueles que estão envolvidos no processo de reordenamento institucional.

Ainda, argumenta-se reiteradamente nas diversas normativas que tratam da questão da infância e adolescência que a intersectorialidade representa uma prerrogativa deveras importante para a atuação técnica no paradigma da proteção integral. Não obstante, afirma-se que o trabalho social com vistas a cessar violações de direitos deve “[...] articular diferentes políticas setoriais básicas – em especial a saúde, a assistência social e a educação, - e manter estreita parceria com o SGD, sem prejuízo do envolvimento de políticas como habitação, trabalho, esporte, lazer e cultura, entre outras (BRASIL, 2006a, p. 39).

Por conseguinte, entende-se que pesquisas como esta podem contribuir para a aproximação dos campos teórico e prático, em especial quando atuam com vistas a “[...] implementar um conjunto de iniciativas, de enfrentamento da realidade observada em cada cenário investigado, onde se articulam diferentes atores sociais.” (ROSSETI-FERREIRA *et al*, 2012, p. 391). No que se refere ao trabalho em rede, evidencia-se que as dificuldades de implementação efetiva da intersectorialidade perpassam a própria construção da Seguridade Social no Brasil, tendo em vista as compartimentalizações estabelecidas com a legislação infraconstitucional pós-1988 (INOJOSA, 1998; YAZBEK, 2010; MONNERAT; SOUZA, 2010; SCHUTZ; MIOTO, 2010; JUNQUEIRA, 2000).

Em que pese os benefícios da descentralização político-administrativa, a fragmentação orçamentária das políticas componentes do tripé social (saúde, previdência e assistência) em muito contribuíram para o distanciamento destas no que se refere ao planejamento conjunto de ações e a construção de memória técnica. Porém, conforme apontam Monnerat e Souza (2011, p. 47),

[...] os desenhos dos programas sociais, condizentes com o princípio da seguridade e com a perspectiva intersetorial, requerem, necessariamente, a ação ordenada das três esferas governamentais (...), além de exigir uma estrutura política e institucional que favoreça a cooperação e o compartilhamento de objetivos. Impõem-se, portanto, inovações do ponto de vista das práticas desenvolvidas intra e extrasetorialmente.

Assim, convém destacar que a realização de pesquisas na área pode contribuir, ainda que parcialmente, para o atendimento da demanda por inovação supracitada.

Por fim, salienta-se que o desenvolvimento do campo científico na temática do acolhimento institucional de crianças e adolescentes refere-se, em última análise, ao cumprimento dos princípios e diretrizes do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, em especial quando se preconiza que todos os esforços devem ser empregados para superação das vulnerabilidades que podem resultar em violações de direitos (FURLAN; SOUZA, 2013; BRASIL, 1990).

1.5.2 Justificativa prática

Entende-se que esta pesquisa se vincula ao Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública na medida em que problematiza o processo de estabelecimento da agenda governamental do município de Curitiba, debruçando-se sobre as estratégias de enfrentamento de situações tão complexas e multifacetadas.

Por conseguinte, observa-se a vinculação do tema com a linha de pesquisa Planejamento e Políticas Públicas na reflexão sobre a relação das políticas públicas municipais com a gestão e o atendimento das situações de alta complexidade nas suas múltiplas perspectivas intersetoriais e a repercussão das formas de condução deste trabalho para o enfrentamento do risco social para crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional.

Por fim, é possível relacionar a necessidade premente e incessante de qualificação do trabalho do servidor público, fornecendo escopo técnico e

metodológico para as intervenções cotidianas na realidade do município. Somando-se às ações de educação permanente, previstas no cerne do próprio Sistema Único da Assistência Social, torna-se essencial a aproximação dos órgãos gestores e executores de políticas públicas com a academia, considerando as possibilidades de reflexão e desenvolvimento de tecnologias propiciadas no ambiente acadêmico. Entende-se que a realização desta pesquisa contribuirá para a formação profissional da autora, atuante na gestão de um serviço de acolhimento institucional para adolescentes, possibilitando a transmissão de expertise para a equipe de trabalho e aprimorando, em última análise, o trabalho direto a se realizar com os adolescentes atendidos. Noutra perspectiva, os resultados desta pesquisa poderão contribuir para a aproximação estratégica entre os diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos, na medida em que busca problematizar as dificuldades a serem superadas para o atendimento dos sujeitos de direito alvo das ações e serviços desenvolvidos pelo Poder Executivo, Poder Judiciário e Controle Social.

1.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa desenvolvida se enquadra como descritiva, aplicada, com abordagem quali/quantitativa, utilizando-se da pesquisa documental com fontes estatísticas, dados oficiais e estudo bibliográfico, visando à identificação de ações e a organização das políticas sociais no que se refere à gestão e ao atendimento de situações de alta complexidade social no município de Curitiba, em particular a gestão do acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Foi realizado um recorte a partir dos marcos regulatório (Leis, Decretos e Portarias), técnico (Notas técnicas e publicações de órgãos oficiais da Administração Pública federal e municipal) e político referente ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes e os serviços da proteção social especial/política da assistência social. Foram considerados também os documentos que versem sobre planejamento urbano e desenvolvimento regional, intersectorialidade, governança pública e políticas setoriais de cunho social.

Para a realização de pesquisa bibliográfica e definição do referencial teórico, optou-se por realizar a composição do portfólio bibliográfico e análise bibliométrica a partir da metodologia *Knowledge Development Process (ProKnow-C)*, desenvolvida por Ensslin, Ensslin, Lacerda, Lacerda e Tasca (AFONSO *et al*, 2012; RUTHES;

SILVA, 2015; SANTOS, SCHENATTO; OLIVEIRA, 2017). Tal metodologia, patenteada junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), surge primeiramente vinculada à Engenharia de Produção, mas encontra-se em ampla disseminação e utilização em diversas áreas do conhecimento, tendo sido utilizada em inúmeras produções científicas e gozando de crescente relevância no meio acadêmico.

A metodologia *Proknow-C* caracteriza-se como um processo estruturado de revisão bibliográfica e construção do conhecimento estruturado em quatro etapas: seleção do portfólio bibliográfico; análise bibliométrica do portfólio; análise sistêmica do portfólio e elaboração dos objetivos da pesquisa (AFONSO *et al*, 2012; RUTHES; SILVA; 2015; SANTOS; SCHENATTO; OLIVEIRA, 2017). Para a composição do referencial teórico deste trabalho, foram utilizadas apenas as duas primeiras etapas. Os dados quantitativos foram tabulados em software com funções de análise estatística, e os dados qualitativos foram tabulados e analisados conforme a metodologia da análise de conteúdo (BARDIN, 2016).

Ao final, foram identificados os pontos nevrálgicos para análise dos processos intersetoriais na gestão do Acolhimento Institucional e os resultados obtidos foram comparados com o universo retratado no Diagnóstico da Realidade Social da Infância e Juventude no município de Curitiba (JANUÁRIO, 2017). Tal documento, publicado em 2017, foi idealizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - COMTIBA, com apoio do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, Fundação de Ação Social - FAS e Prefeitura Municipal de Curitiba.

Com base em pesquisa realizada entre 2016, tal diagnóstico percorre duas gestões do poder executivo do município e dos conselhos de direitos, propondo-se a realizar “uma orientação mais adequada das políticas públicas, além de propiciar aos diversos segmentos da sociedade, um conhecimento amplo e acessível sobre a situação da criança e do adolescente de Curitiba, através de várias ferramentas e produtos” (JANUÁRIO *et al*, 2017, p. 14).

1.7 MARCO TEÓRICO

Foram utilizadas produções científicas e acadêmicas referentes às temáticas da intersetorialidade, análise de políticas públicas e gestão de serviços públicos, políticas sociais, desigualdades sociais, assistência social, proteção social especial e

acolhimento institucional de crianças e adolescentes. No que se refere às políticas sociais e à assistência social, autores como Santos (2017), Campos *et al* (2012), Couto, Yazbek e Raichelis (2017 e 2010), Sposati (2011a) e Rocha (2011) foram utilizados como referenciais.

Para demarcar as questões pertinentes à análise de políticas públicas e à intersetorialidade, foram incorporadas à discussão as obras de autores como Dye (2011), Frey (2000), Gelinski e Seibel (2008), Heidemann e Salm (2009), Kraft e Furlong (2010), Souza (2006), Inojosa (1998), Monnerat e Souza (2010), Schutz e Mioto (2010) e Junqueira (2000).

No tocante às especificidades do atendimento e da proteção integral de crianças e adolescentes, foram utilizadas as contribuições de autores como Rizzini *et al* (2011), Acosta *et al* (2018) e Digiácomo e Digiácomo (2017). Por fim, para embasar o percurso metodológico a ser percorrido, este trabalho recorreu aos estudos de autores como Bardin (2016), Afonso *et al* (2012), Ruthes e Silva (2015), Santos, Schenatto e Oliveira (2017) e Gortz (2017).

Em suma, o percurso teórico percorrido nesta pesquisa abarcou o processo de construção da política pública da Assistência Social no Brasil e a sua organização/estruturação atual (contextualizando-a enquanto política pública), bem como a evolução das ações e serviços voltados à proteção integral da infância e adolescência no Brasil.

Ainda, ao sinalizar enquanto problema de pesquisa a necessidade de refletir intersetorialmente sobre esta temática, procurou refletir a respeito do que significa “ser intersetorial”, e utilizou a análise de conteúdo como método para aproximar a teoria das práticas desenvolvidas neste sentido no Brasil e nas realidades de outros países/continentes.

1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho se apresenta ao longo de cinco capítulos, com os quais almejou-se abordar de forma sistemática o tema pesquisado. No primeiro capítulo, introdutório, são especificadas questões referentes ao tema, delimitação, problema e pergunta de pesquisa, objetivos geral e específicos, justificativas teórica e prática, procedimentos metodológicos e marco teórico a ser utilizado. O segundo capítulo, referente à

fundamentação teórica utilizada, aborda o universo das políticas públicas, em especial a política da assistência social, a governança pública e a intersetorialidade.

O terceiro capítulo, que remete à metodologia da pesquisa, apresenta a operacionalização das etapas desta (pesquisa bibliográfica, documental e análise de conteúdo). O quarto capítulo volta-se à apresentação e discussão dos resultados obtidos na pesquisa, bem como à análise dos atores, políticas e problemáticas relacionadas ao tema estudado. O último capítulo, em suma, aborda as considerações finais, o alcance dos objetivos do estudo, as limitações identificadas e as sugestões para trabalhos futuros.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção serão apresentados os construtos teóricos que permitem a reflexão sobre as desigualdades sociais e o impacto destas no desenvolvimento regional, bem como sobre o *Welfare State*, as características de sua implantação no Brasil e as estratégias de inclusão social implementadas historicamente.

Na sequência, serão retratados os pressupostos-chave concernentes às políticas públicas, com um detalhamento a respeito da política da Assistência Social, sobre a qual ainda serão explanadas questões referentes ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Por conseguinte, a seção também abordará a temática da governança pública e da intersetorialidade.

2.1 DESIGUALDADES SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO

No Brasil, os anos de 1930 representam o marco a partir do qual começam a se delinear políticas públicas mais alinhadas com Estado de Bem-Estar Social. Destaca-se a análise de Aureliano e Draibe, que caracterizam o *Welfare State* brasileiro pautado a partir de uma (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 139).

[...] transformação nas relações entre o Estado e a economia, que se manifesta em modificações na própria estrutura do Estado e na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados, de educação, saúde, integração de renda, assistência social e habitação popular. Concretamente, trata-se de processos que se expressam na organização e produção de bens e serviços públicos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação (e incentivo) à produção de bens e serviços sociais privados.

Por conseguinte, as políticas sociais foram alçadas a tal categoria apenas após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta, por sua vez, apresenta-se como fruto de um contexto pós-ditatorial, no qual diversos setores da sociedade civil instrumentalizaram seus discursos com pautas reivindicando o atendimento dos mínimos sociais e a superação das desigualdades. Nesse sentido, a Carta Magna torna-se conhecida também como a “Constituição Cidadã”, na qual pela primeira vez são reconhecidos os direitos à educação, saúde, assistência, lazer, cultura e moradia como essenciais à vida em sociedade (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017; ROCHA, 2011; SPOSATI, 2011b; YAZBEK, 2010, MONNERAT; SOUZA, 2010).

Em uma análise do contexto latino americano de implementação e execução das políticas públicas sociais, Sposati (2011a) chama a atenção para a histórica fragilidade na constituição das políticas públicas voltadas às garantias dos direitos fundamentais no continente. Nesse intuito, sinaliza que as políticas sociais são “instaladas de forma fragmentada, setORIZADA e em geral, com acesso limitado ao operariado urbano, e fortes sinais de branqueamento no acesso a seus benefícios” (SPOSATI, 2011a, p. 106).

Em construção teórica semelhante, Couto, Yazbek e Raichelis (2017) apontam que historicamente a pobreza e a marginalização das vulnerabilidades vividas pelas famílias e indivíduos vinculam-se ao não-reconhecimento destes enquanto sujeitos de direitos, caracterizando-os como “não-cidadãos”, alvos de “não-políticas”. Assim, a Assistência Social, “herdeira natural” deste público no Brasil, viu-se

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira (...). caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p. 62).

Por conseguinte, Veiga e Bronzo (2014) sinalizam a pobreza e a vulnerabilidade como relacionadas à exposição a situações de risco não controláveis e de natureza variada (risco econômico, social, cultural, ambiental, etc.), resultando e sendo resultadas por condições de desemprego, precarização de moradia, baixa escolaridade, entre outros agravos. Ademais, destaca-se que as vulnerabilidades podem se apresentar de forma transitória (provocadas por situações conjunturais passíveis de superação) ou cronicada (perpassando gerações e estabelecendo um ciclo com impossibilidade de superação das condições de risco).

Ao analisar a temática da equidade social a partir do viés das políticas econômicas, observa-se um debate acerca do crescimento econômico inclusivo (ou crescimento pró-pobre), que ocorre quando as parcelas mais pobres da população apresentam maiores taxas de acesso ao trabalho, renda e consumo quando comparadas às taxas da população geral (PNUD, 2016). Destarte, encontra-se na literatura a conceituação de crescimento inclusivo como qualquer crescimento que beneficia a população em situação de pobreza, pressuposto defendido por organismos internacionais como o Banco Mundial.

Há ainda aqueles que o caracterizam como o crescimento que beneficia mais a população em situação de pobreza, mas que tal benefício somente seria possível com a adoção de políticas específicas. Não obstante, também encontramos referências ao crescimento “*Strongly pro-poor*” (que beneficia mais rapidamente os pobres que os não-pobres) e o “*Weakly pro-poor*” (beneficia consideravelmente os pobres, embora menos do que os não-pobres) (PNUD, 2006).

Desta feita, observa-se que autores mais vinculados às perspectivas neoliberais e ao Consenso de Washington⁶ relacionam o crescimento econômico, por si só, como eficaz para a redução da pobreza. Como contraponto, uma perspectiva mais intervencionista e alinhada com os preceitos defendidos pela CEPAL⁷ e o Neoestruturalismo⁸, aponta para um direcionamento das políticas econômicas de maneira a beneficiar mais a população pobre, assumindo a existência de discrepâncias inerentes ao sistema capitalista que não serão eliminadas pela regulação autônoma do mercado (BIELSCHOWSKY, 2009; PNUD, 2006).

O ponto de convergência, por conseguinte, reside nos impactos negativos produzidos pela desigualdade social sobre a economia e o desenvolvimento humano nos países mais afetados, em especial na América Latina e África Subsaariana, contribuindo para a caracterização destas nações, somados a outros aspectos, como países periféricos, em desenvolvimento ou de terceiro mundo. Críticos do neoliberalismo defendem que as políticas sociais não lograram êxito na superação das desigualdades nos países latino americanos em grande parte devido ao risco que estes correram ao seguir os preceitos do Consenso de Washington (STIGLITZ, 2008).

Ao apresentarem-se enquanto economias ainda em processo de desenvolvimento, enfrentam a impossibilidade de alcance de resultados eficientes no mercado globalizado. Nesse sentido, destaca-se que o sucesso de uma estratégia para o desenvolvimento da América Latina estaria ligado à elaboração de estratégias horizontais, propostas pelos próprios países em desenvolvimento, contextualizando suas especificidades e abandonando a ideia de uma política “tamanho único” (SERRA; STIGLITZ, 2008).

⁶Consenso de Washington: proposição de ações para os países latino americanos visando o desenvolvimento econômico com base em teorias de cunho neoliberal (WILLIAMSON, 2008).

⁷ CEPAL: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe.

⁸ Defende a abertura da economia para o mercado autorregulado, reduzindo a intervenção estatal mas ainda mantendo-o ativo na Economia (BIELSCHOWSKY, 2009).

No tocante à globalização, Milton Santos (2000) aponta que esta apresenta-se para as cidades sob a forma de uma construção ideológica de conectividade, modernidade, construindo um mito que fantasia a ideia de que vivemos numa imensa “aldeia global”. Isto posto, considera-se que a partir dos anos 1990, com a expansão da lógica de mercado e a disseminação dos construtos neoliberais, passou-se a pensar as grandes cidades como um produto a ser consumido, fazendo com o que os gestores buscassem um “diferencial” que pudesse atrair investimentos (SANTOS, 2000).

Harvey (1996) e Vainer (2000) apontam a mudança de paradigma envolvendo a gestão das cidades, assemelhando-as a empresas e incorporando conceitos do mundo corporativo, em especial a competitividade e a busca pela eficiência na forma de conceber o desenvolvimento urbano e a cidade. Dentre as inúmeras consequências de tal adaptação, listam como as mais evidentes a paradoxal intensificação das desigualdades sociais e do direito à cidade, uma vez que a referida reificação dos interesses econômicos desvirtua o foco da gestão urbana da busca pela equidade e acesso aos mínimos sociais.

Por conseguinte, ao pensar a urbanização e a globalização, pode-se entender que ocorreu no Brasil uma convergência de interesses entre o poder público, capital imobiliário e elite econômica, cujas lógicas de utilização dos espaços públicos e da formação de novas centralidades nas cidades não contemplam os interesses da população que pouco consome (VARGAS; CASTILHO, 2015). Nesse sentido, o *city marketing* ganha terreno, num contexto fortemente influenciado pelo amplo crescimento da ideologia neoliberal, alçando o mercado ao patamar de definidor das regras do jogo (FERREIRA, 2004).

Em nome da adaptação ao sistema, a nova administração urbana deve tornar a cidade-sujeito a mais atrativa possível, mesmo que para tanto fragilize-se face à mobilidade deste mesmo capital (FERREIRA, 2004). Para tornar-se bela aos olhos dos investidores, deve ser gerida como cidade-empresa (VAINER, 2000). Também se faz pertinente citar o fenômeno do *nymbiismo* (ou Síndrome de *Not in my backyard* – Não no meu quintal) e da *arquitetura hostil*, que se relacionam com os movimentos de exclusão e segregação das pessoas quando estas buscam a ocupação socioespacial nas grandes cidades (SANTOS, 2009).

A arquitetura hostil trata de tornar os espaços inutilizáveis para pernoite a céu aberto, inviabilizando a permanência desta população sob marquises, calçadas e

bancos de parques e praças através da fixação de espetos, correntes e outros instrumentos. Por sua vez, o nymbiismo trata da transferência da discriminação contra a pessoa em situação de rua do sujeito para o espaço, tornando a cidade um local de “punição, opressão e revanche (...), repressiva e punitiva para os pobres” (SANTOS, 2009). Ainda nas palavras de Santos,

[...] as práticas da cidade revanchista, bem como outros expedientes repressivos e dispositivos legais que não apenas restringem severamente a sua mobilidade, e o seu acesso aos espaços públicos da cidade, como também criminalizam ou tentam torná-los invisíveis, ou mesmo os exterminam (2009, p. 148).

Ademais, busca-se a implantação de um discurso ideológico que pacifique as periferias em torno de uma unicidade, identidade patriótica que legitima a utilização da máquina pública no atendimento das necessidades do capital (VEINER, 2000). A este esforço de legitimação, soma-se dentre todas as consequências, as mais graves (HARVEY, 1996; SANTOS, 2000): a negação da cidadania, o enfraquecimento da democracia e do controle social. Assim, a população vulnerável economicamente é delegada as localidades mais distantes, com infraestrutura deficitária, pouco acesso a bens e serviços públicos, perpetuando a condição de vulnerabilidade gerações a fio e intensificando as desigualdades sociais (VARGAS; CASTILHO, 2015).

Estas, por sua vez, exacerbam as situações que culminam na fragilização ou rompimento dos vínculos familiares e comunitários que atuam como condição essencial para o agravamento de situações de vulnerabilidade e risco social, em especial às parcelas populacionais mais suscetíveis às violações de direitos, tais como idosos, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência, culminando com a necessidade de intervenção integral do Estado por meio do acolhimento institucional. Em maior gravidade e destacando-se como tema deste estudo, o acolhimento de crianças e adolescentes (BRASIL, 2005).

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar dos avanços sociais elencados e analisados em diversos estudos, o Brasil segue apresentando indicadores insatisfatórios no que versa sobre a pobreza, a desigualdade social e qualidade de vida da população. Assim, faz-se necessária a contínua realização de pesquisas, sob os mais variados recortes temporais,

geográficos e sociológicos, buscando compreender o alcance do desenvolvimento social para os municípios brasileiros e a capacidade destes quanto ao enfrentamento à pobreza, a redução das desigualdades e em especial as situações de agravado risco social.

Ao fazê-lo, abre-se espaço para a reflexão acerca dos próximos passos necessários à condução das políticas públicas, traçando prognósticos, instrumentalizando a continuidade das ações e a tomada de decisões de cunho econômico, político e social. A forma como as políticas sociais são elaboradas, implementadas e instituídas pelo Estado refletem diretamente as escolhas políticas adotadas pelos governantes (DYE, 2011; FREY, 2000; GELINSKI; SEIBEL, 2008; HEIDEMANN; SALM, 2009; KRAFT; FURLONG, 2010).

É possível definir Políticas Públicas como as “ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas” (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 228), podendo ser divididas entre as políticas sociais (saúde, educação, assistência), políticas macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) e outras políticas (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária) (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Noutra perspectiva, Kraft e Furlong (2010) definem política pública como aquilo que os governantes escolhem fazer ou não fazer a respeito dos problemas coletivos. Estes, por sua vez, são caracterizados como condições desfavoráveis amplamente percebidas pelos cidadãos como inaceitáveis, demandantes de intervenção, que só poderiam ser realizadas mediante intervenção (ainda que parcial) do Estado.

Complementando o conceito, utilizam Anderson (2006) para enfatizar o comportamento sistemático dos governantes e dos governados quanto ao cumprimento do que tenha sido estabelecido na política pública. Trazem ainda Schneider e Ingram (1997), quando estes assinalam que política é o instrumento através do qual as sociedades regulam a si mesmas visando direcionar o comportamento humano para direções aceitáveis (KRAFT; FURLONG, 2010).

Isto posto, remetem a política pública a uma ação ou inação de um governo frente a problemas públicos, associada diretamente a metas e objetivos traçados, bem como sujeita à regulação ou implementação de programas por meio de agências governamentais. Assim, uma política pública pode refletir não só os valores de uma sociedade, mas também o embate entre valores conflitantes e seus respectivos defensores. Ao definir governo, apontam-no como uma instituição e um processo político através dos quais as escolhas políticas são realizadas. Como “política”,

definem o exercício do poder na sociedade ou em decisões específicas sobre políticas públicas, e o processo no qual as políticas públicas são formadas e implementadas é chamado de formulação da política (KRAFT; FURLONG, 2010).

Os contextos nos quais se desenvolve uma política pública abarcam a questão social, que é inerentemente dinâmica e mutável, e que não carece do poder público para existir. Como razões justificáveis para a intervenção do Estado na sociedade, em especial por meio das políticas públicas, é possível apontar as esferas política (quando governo e sociedade visualizam a necessidade de intervenção), moral/ética (quando há mobilização para a resolução de uma causa que traz violações dos direitos humanos, no sentido amplo da palavra) e econômica, controversamente, na correção das falhas de mercado (KRAFT; FURLONG, 2010).

Nesse sentido, Santos (2000) corrobora a necessidade da presença estatal no mundo globalizado, materializada através das políticas públicas. O faz quando aponta que a metropolização traz em si mesma o caráter da perversidade quando não se concretiza na inteireza do seu ciclo nos países ditos periféricos:

De fato, as fronteiras mudaram de significação, mas nunca estiveram tão vivas, na medida em que o próprio exercício das atividades globalizadas não prescinde de uma ação governamental capaz de torná-las efetivas dentro de um território. [...] O exercício da cidadania, mesmo se avança a noção de moralidade internacional, é, ainda, um fato que depende da presença e da ação dos Estados nacionais. (SANTOS, 2000, p. 42).

Destaca-se, portanto, que a visão de mundo globalizado pautar-se-ia a partir da análise das interações entre os atores (passivos e ativos) políticos e as suas consequências, tendendo a considerar os aspectos negativos da globalização para a população em situação de pobreza. Apresenta-se, assim, a partir de um viés humanista, quando propõe a reflexão sobre quem se beneficia da globalização, quem de fato consegue inserir-se na “aldeia global” (BARBOSA, 2007; FERREIRA, 2004; SANTOS, 2000). No cotidiano de trabalho dos profissionais inseridos nas políticas sociais é possível deparar-se com esta população, que lida com as consequências da exclusão socioeconômica necessária a manutenção do sistema capitalista.

Não obstante, o estudo das políticas públicas também passa pela descrição e a explicação das causas e consequências das atividades e ações governamentais, com foco na descrição dos temas alvo das políticas públicas, a análise dos impactos sociais, econômicos e políticos para tais políticas, os efeitos exercidos pelos arranjos institucionais e processos políticos, e, por fim, as consequências reais das políticas

públicas para a sociedade, sejam estas pretendidas ou involuntárias (DYE, 2011; FREY, 2000; GELINSKI; SEIBEL, 2008; HEIDEMANN; SALM, 2009; KRAFT; FURLONG, 2010).

Também se faz importante destacar a classificação das áreas de políticas públicas segundo Lowi (1978), elencando assim as políticas distributivas (mais palatáveis para os grupos de interesse), as redistributivas (que intrinsecamente trazem a ideia de “perda” para ao menos uma das partes envolvidas, e por isso costumam ser geradoras de conflitos intensos), as regulatórias (muito observadas no contexto do governo FHC) e as constitutivas (que determina as regras do jogo e sob as quais as demais áreas se desenvolverão). Este espaço no qual as políticas irão interagir e se movimentar é tratado como *Policy Arena* (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Neste estudo, será considerado que uma política pública se desenvolve no espaço entre as ações pretendidas por um determinado governo e aquilo que de fato é implementado, envolvendo neste processo diversos atores e trazendo impactos permanentes para o território e os cidadãos na qual se inscreve (SOUZA, 2006; SPOSATI, 2011a; KRAFT; FURLONG, 2010). Por conseguinte, destacar-se-á a definição de política pública que inclui os elementos da ação e da intenção, que terá como agentes de políticas públicas o Governo, o Terceiro Setor e o Setor Empresarial (relacionando a função social do capital financeiro) (HEIDEMANN; SALM, 2009).

Como elementos comuns na análise da formulação de políticas públicas, destacam-se a abordagem da concepção de Estado (Estado mínimo ou de Bem estar social), a definição dos *policy makers* (quem são os formuladores de políticas), a importância das redes e arenas (em quais espaços as questões podem se transformar em problemas) e o *agenda setting* (como um problema passa a integrar a agenda governamental), salientando-se que não há uma única ou melhor forma de análise de políticas públicas, ao passo que as questões de ordem técnica e política vão interferir na escolha dos procedimentos metodológicos. Somado a isso, a inexistência de metodologia universal pode atuar como um fator gerador de frustração, mas também como um incentivador do desenvolvimento de novos formatos de análise (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Ao voltar-se para a análise do contexto brasileiro, o cenário para o estudo das Políticas Públicas mostrou-se favorável devido a três fatores, a saber: a adoção de políticas públicas restritivas nos anos 1990, buscando a eficiência nos gastos públicos e incorporando questões do gerencialismo na administração pública. Nesta

conjuntura, tornava-se fundamental estudar como elaborar e implementar políticas públicas que atendessem as necessidades sociais e otimizassem recursos.

Da mesma forma, observava-se a substituição do arcabouço keynesiano-intervencionista pelos ideais e construtos neoliberais, evidenciando-se o contraponto entre a focalização das ações e a universalização. Ademais, considerando a recente abertura democrática, eram observadas no período diversas dificuldades institucionais para equacionar os recursos existentes e os anseios e necessidades da população. Atualmente, o cenário de estudos e pesquisas na área é vasto, já sendo possível falar em estado da arte nos estudos em Políticas Públicas no Brasil (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

No Brasil, a administração pública envereda por duas ramificações, a das políticas públicas/políticas de governo e a da burocracia, visando respectivamente o alívio das carências sociais e a manutenção da estrutura operacional do Estado. Ao integrar as duas vertentes, e priorizar as ações, e não a estrutura de manutenção, o governo deve se esforçar para manter o sistema de mercado politicamente regulado, garantir a abordagem de questões de caráter comunal, seja pela produção ou pela regulamentação/fiscalização, e ofertar à população serviços em volume e quantidade condizentes e justificáveis ao montante de recursos dispensados (HEIDEMANN; SALM, 2009).

Apresentam-se como características que dificultam a análise das políticas públicas no Brasil o caráter fluido das instituições e sistemas políticos, em especial o arranjo constitucional que garante autonomia aos municípios e o movimentismo (pouca fidelização/grande mobilidade ideológica) dos atores políticos. Somado a isso, as forças sociais e políticas operadas pela elite dominante exercem influência muito maior, no caso do Brasil, do que qualquer arranjo institucional, sendo necessário analisar a efetiva funcionalidade destes para os processos políticos. Nas democracias delegativas, frágeis e fluidas, a exemplo da democracia brasileira, a *Policy Analysis* deve se debruçar menos sobre as instituições e mais sobre os conteúdos concretos e, em especial, aos processos políticos (FREY, 2000).

No que se refere aos modelos para análise de políticas, goza de grande prestígio o construto do ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), constituindo-se num modelo que estabelece fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, útil para analisar a vida de uma política pública, sendo importante citar que este é apresentado por diversos autores em diferentes formas, sendo em todos

os casos contempladas as fases de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Assim, para Frey (2000), apontado como autor referência na temática, o ciclo das políticas públicas é constituído das seguintes fases: 1) Percepção e definição de problemas; 2) *Agenda Setting*; 3) Elaboração de programas e decisão; 4) Implementação de políticas; 5) Avaliação de políticas e eventual correção da ação. Quanto às análises dos processos de implementação de políticas públicas, são elencadas duas abordagens possíveis, a saber: 1) Análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas (comparativo dos fins estipulados e os resultados alcançados) e 2) Análise das estruturas político-administrativas e atuação dos atores (ainda durante o processo de implementação) (FREY, 2000).

2.3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

Ao tratar-se do processo de construção da agenda governamental, especialmente no que tange às formas como os temas passarão a compor a mesma, destaca-se a importância de analisar a ação dos atores políticos, relacionando-os aos espaços nos quais as políticas são formuladas, legitimadas, implementadas e avaliadas. Nesse sentido, o *agenda setting* trata de “decidir o que será decidido” dentre os temas que são geralmente trazidos à baila pela mídia, gerando discussões em diversos setores da sociedade, produzindo com isso a noção de que é papel dos governantes interferirem no assunto (transformação de “questão” em “problema”) (DYE, 2011).

O *agenda setting* pode ser composto a partir de demandas percebidas e postas em circulação na arena pelos membros da elite política (*top-down model*) ou pelos demais setores da sociedade e da opinião pública (*bottom-up model*). Ao tratar deste último, destacam-se o gigantesco papel e influência exercidos pela mídia, não tanto pela manipulação da opinião pública quanto ao que pensar sobre determinada questão, mas sim por deter o poder se incitar discussões sobre temas que não necessariamente receberiam destaque em outro contexto (atuam como árbitros e como jogadores num mesmo jogo) (DYE, 2011).

Isto posto, faz-se importante destacar que modelos teóricos são considerados abstrações, e embora úteis para analisar uma determinada realidade, apresentam limitações. Visando minimizá-las, torna-se importante considerar que estes se aplicam

como uma possibilidade de facilitar o entendimento da realidade, podendo representar a capacidade de traduzir um fenômeno real que seja de fato relevante para o tema estudado.

Assim, as divisões elencadas para tratar dos processos em políticas públicas devem ser vistas a partir de um prisma didático, considerando que todos os atores, elementos e contextos nos quais as políticas públicas se desenvolvem interagem de maneira extremamente dinâmica. Contudo, tais modelos mostram-se sobremaneira úteis analiticamente, quando compartimentalizam as etapas e permitem uma compreensão mais aprofundada do todo (DYE, 2011).

Não obstante, mostra-se ponto sensível o adequado desenvolvimento das políticas públicas de cunho social que visem ao atendimento das questões de vulnerabilidade e risco para as populações mais vulneráveis (INOJOSA, 1998; JUNQUEIRA, 2000; MONNERAT; SOUZA, 2010; SCHUTZ; MIOTO, 2010). Por fim, no que versa sobre as situações de violações de direitos, em especial quando estas ocorrem com crianças e adolescentes, faz-se importante considerar o caráter intrinsecamente multifatorial da problemática, sendo esta a mais emblemática situação cujas consequências futuras repercutirão diretamente no cerne da sociedade.

Ao debruçar-se sobre a oferta de serviços que contemplem tais demandas, é de fundamental importância que a administração pública atue de forma a evitar a intensificação das desigualdades sociais, assumindo que a reificação dos interesses econômicos tira o foco da gestão urbana da busca pela equidade e acesso aos mínimos sociais. Do contrário, atuará voltada à legitimação de um discurso ideológico que pacifica as periferias e a pobreza em torno de uma unicidade, identidade patriótica, que legitima a utilização da máquina pública no atendimento das necessidades do capital. A este esforço de legitimação, soma-se, dentre todas as consequências, a mais grave: a negação da cidadania, o enfraquecimento da democracia e do controle social (HARVEY, 1996; VAINER, 2000).

Neste ponto, a atuação das políticas públicas sociais que não considerem a vulnerabilidade e o risco social como resultante de múltiplos fatores pode ser interpretada sob a luz de Milton Santos, quando este se refere ao mundo como fábula e conclui que o Estado apresenta-se mínimo apenas quando olha para as camadas mais pobres da população, mas atende plenamente aos interesses do poder econômico (SANTOS, 2000).

2.4 A POLÍTICA PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

As políticas de proteção social instituídas historicamente no Brasil perpassavam um viés essencialmente contributivo, demarcando seu escopo de atuação junto à população economicamente ativa, com ressalvas minimamente aceitáveis por esta parcela da sociedade aos idosos e pessoas com deficiência (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013). A garantia de benefícios assistenciais semi-contributivos ou não-contributivos foi assegurada constitucionalmente somente após 1988, e apenas a partir dos anos 1990 iniciaram-se os movimentos de inclusão da parcela adulta não-inserida no mundo do trabalho neste rol (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

Nesse sentido, considera-se que a política pública da Assistência Social começa a abandonar o viés assistencialista no Brasil tardiamente, devendo-se em muito à articulação dos movimentos sociais pela organização e formulação das políticas públicas (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017). Como resultado, a Assistência Social passa a integrar a tríade da Seguridade Social juntamente com a Previdência Social e a Saúde, e começam a surgir os marcos regulatórios tais como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, de 1993), que explicita os princípios e diretrizes da política e contempla a universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade e à autonomia do cidadão.

A LOAS determina as formas através das quais será materializada a política - com a condução, em nível federal, da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), instituída em 2004 e personificada no Sistema Único da Assistência Social (SUAS), implementado no mesmo ano. Portanto, contribui para a inserção das ações e serviços em Assistência Social não mais como benesse, e sim como direito social⁹ e política pública. Conforme desenha Sposati (2011), a LOAS apresenta como pilares fundantes: o paradigma da parceria entre o poder público e o terceiro setor (interligados pelas questões técnicas especificadas nas normativas); a universalidade, descentralização e territorialidade da política; o caráter permanente e de política de Estado e o pacto federativo de gestão.

Nesse sentido, Couto, Yazbek e Raichelis analisam que

⁹ Reconhece o direito à subsistência (em caráter não-contributivo) e o direito à prevenção e à proteção às situações de ameaça aos direitos humanos (SPOSATI, 2011).

[...] a LOAS inovou ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social (...), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação da população (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p. 63).

A LOAS sofreu até o presente momento nove alterações¹⁰, a mais recente operada em 2015. Como principais incorporações ao longo deste período, destacam-se o estabelecimento da proteção social, da vigilância socioassistencial¹¹ e da defesa de direitos como objetivos da política da assistência; a especificação do SUAS como sistema gestor da política nacional; a definição de critérios de repasse de recursos aos entes federados e critérios de obtenção de resultados das ações e serviços; a especificação de critérios para concessão e suspensão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) aos idosos com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência; a primazia da figura feminina como responsável familiar no recebimento de benefícios monetários (SPOSATI, 2011; BRASIL, 1999; 2007; 2014b).

Na sequência temporal de implantação da política, observa-se após a estruturação do SUAS a publicação da Norma Operacional Básica de 2005 (NOB/SUAS), concedendo uniformidade operacional para a execução das ações em caráter nacional. A esta, seguiu-se a elaboração da NOB-RH, em 2006, especificando as equipes mínimas para composição dos serviços¹².

Sobre a natureza dos serviços executados no rol da política, publica-se em 2009 a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, permitindo a delimitação dos serviços a serem ofertados em todo o território nacional pelos equipamentos da política da assistência, além de prever a caracterização do ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e do trabalho social essencial ao serviço. Além disto, contempla as especificidades do público a ser atendido e os resultados esperados para cada escopo de intervenção, e, em especial, apresenta a lógica da proteção social (BRASIL, 2014a; SPOSATI, 2011).

Em suma, observa-se no percurso normativo percorrido pela política da assistência no Brasil uma trajetória demarcada por intervalos temporais significativos entre o reconhecimento do direito (em 1988, com a Constituição), a regulamentação

¹⁰ Lei nº 9.720 (1998), Decreto nº 3.048 (1999), Decreto nº 6.214 (2007), Lei nº 12.101 (2009), Decreto nº 7.788 (2012), Lei nº 12.435 (2011), Lei nº 12.470 (2011), Lei nº 13.014 (2014) e Lei nº 13.146 (2015).

¹¹ A vigilância socioassistencial visa “analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (BRASIL, 2011, p. 1).

¹² Ambas alteradas em 2012 pela NOB-SUAS.

(em 1993, com a LOAS) e a operacionalização do formato em voga (MONNERAT; SOUZA, 2011;). Observa-se, portanto, um período de 16 anos entre a primeira e a terceira etapa de construção da política (ainda não acabada), o que remete ao lugar historicamente ocupado pela assistência social na esfera governamental: o não-lugar, a não-política (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017).

Nas palavras de Couto, Yazbek e Raichelis, o processo de implantação da política se dá em meio a uma “[...] conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p. 62).

2.4.1 Proteção Social Especial e a Alta Complexidade

Em sua essência, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais estrutura-se através do conceito de proteção social, a qual é sinalizada como a ação do Estado com vistas a garantir, através das ações e serviços ofertados pelo SUAS, “a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (BRASIL, 2005; 2010; 2014a). Por seu turno, a LOAS (em sua redação mais recente, pós-tipificação) apresenta a proteção social pautando-a como ação necessária à “garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos” (BRASIL, 2014a, p. 1).

Nesse sentido, entende-se que a proteção social abarca os pressupostos de enfrentamento às situações de pobreza, vulnerabilidade, risco social e ruptura ou fragilização dos vínculos familiares, sociais e comunitários de indivíduos e suas famílias, com primazia para a atuação com base na matricialidade sociofamiliar¹³. Para tanto, o SUAS atua com vistas a afiançar as seguranças sociais aos usuários, através do que conceitua como aquisições (impactos esperados após as intervenções). Nesse sentido, elenca como possíveis as aquisições da segurança de acolhida, de convívio e de desenvolvimento da autonomia, elencadas nos Quadros 1, 2 e 3.

¹³A atuação voltada à matricialidade sociofamiliar relaciona-se com o pressuposto de que a família é o lócus primordial do estabelecimento de vínculos afetivos, de socialização, e por isso considerada a célula mater da sociedade. Assim, conforme aponta a PNAS, “para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos.” (BRASIL, 2004, p. 41).

Quadro 1 – Seguranças afiançadas (segurança de acolhida)

SEGURANÇA DE ACOLHIDA
Ter acolhidas suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades;
Ser acolhido em condições de dignidade em ambiente favorecedor da expressão e do diálogo;
Ter reparados ou minimizados os danos por vivências de violações, abusos e riscos sociais;
Ter sua identidade, integridade e história preservadas;
Receber orientações e encaminhamentos, com o objetivo de aumentar o acesso a benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos.

Fonte: Brasil (2014a)

Percebe-se com o Quadro 1 que a segurança de acolhida remete à garantia de condições adequadas de atendimento do usuário nos serviços públicos da assistência social, com garantia de sigilo, escuta qualificada da demanda e promoção do acesso aos direitos sociais. Na PNAS (BRASIL, 2004, p. 40), a mesma se materializa através de

[...] ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socio-educativas.

Quadro 2 – Seguranças afiançadas (segurança de convívio familiar e comunitário)

SEGURANÇA DE CONVÍVIO FAMILIAR E COMUNITÁRIO
Vivenciar experiências que contribuam para o estabelecimento e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
Vivenciar experiências que possibilitem meios e oportunidades de conhecer o território e (re)significá-lo, de acordo com seus recursos e potencialidades;
Vivenciar experiências de ampliação da capacidade protetiva e de superação de fragilidades familiares e sociais;
Ter acesso a serviços de outras políticas públicas setoriais, conforme necessidades;
Ter acesso a serviços de qualidade, conforme demandas e necessidades.

Fonte: Brasil (2014a)

O Quadro 2 elenca o escopo da segurança de convívio familiar e comunitário, que demanda a realização de ações de desenvolvimento do senso de pertencimento ao território, à vida em sociedade, ao exercício da cidadania. A segurança de convívio é ilustrada na PNAS (BRASIL, 2004, p. 40) como aquela que é ofertada através de

[...] ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades.

Por sua vez, o Quadro 3 apresenta como segurança de desenvolvimento da autonomia a possibilidade de vivenciar os atendimentos na política da assistência como direitos efetivos, diferenciando-a em definitivo do viés assistencialista e filantrópico.

Quadro 3 – Seguranças afiançadas (segurança de desenvolvimento da autonomia)

SEGURANÇA DE DESENVOLVIMENTO DA AUTONOMIA
Vivenciar experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social;
Vivenciar experiências que se utilizem de recursos disponíveis pela comunidade, família e demais serviços para potencializar a autonomia e possibilitar o desenvolvimento de estratégias que diminuam a dependência e promovam a inserção familiar e social;
Vivenciar experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social;
Vivenciar experiências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia, sustentabilidade e ampliação do universo informacional e cultural;
Ter oportunidades de superar padrões violadores de relacionamento;
Poder avaliar as atenções recebidas, expressar opiniões e reivindicações;
Ter ampliada a capacidade protetiva da família e a superação das situações de violação de direitos;
Ter acompanhamento que possibilite o desenvolvimento de habilidades de autogestão, autossustentação e independência;
Vivenciar experiências para relacionar-se e conviver em grupo administrar conflitos por meio do diálogo;
Vivenciar experiências que possibilitem lidar de forma construtiva com potencialidades e limites;
Ter acesso a informações sobre direitos sociais, civis e políticos e condições sobre o seu usufruto.

Fonte: Brasil (2014a)

Por fim, a segurança de autonomia se expressa na PNAS (BRASIL, 2004, p. 40) através de

[...] benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos.

Dentro deste escopo, configuram-se a proteção social básica (foco na prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social através do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento dos vínculos sociais e comunitários) e a proteção social especial (foco na reconstrução dos vínculos familiares e no enfrentamento das situações de violações de direitos) (BRASIL, 2011).

O Quadro 4 apresenta de forma sintetizada os serviços ofertados de acordo com o nível de complexidade na política da assistência. Ressalte-se que os serviços de média complexidade são executados nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centros-dia para Pessoas com Deficiência e Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros Pop). Por sua vez, os serviços da proteção social básica são executados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Quadro 4 - Disposição dos serviços da Política da Assistência Social conforme níveis de complexidade

Média complexidade	Alta Complexidade
Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades Abrigo Institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva
Serviço Especializado de Abordagem Social	Serviço de Acolhimento em República
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	

Fonte: Brasil (2014a)

Não obstante, observam-se ainda nesta categorização, no âmbito da proteção social especial, os serviços de alta complexidade, que remetem à oferta de proteção integral aos indivíduos e famílias. Define-se como proteção integral (BRASIL, 2005, p. 38) aquela que remete à garantia de

[...] moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. Tais como: atendimento integral institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) e trabalho protegido.

Em suma, a extensão da proteção integral deve ser aplicada aos diversos públicos em situação de alta vulnerabilidade/risco social, caracterizando a necessidade do planejamento, execução e monitoramento de ações e serviços para o atendimento de crianças, adolescentes, adultos (em processo de saída de situação de rua e adultos com deficiência) e famílias, idosos e mulheres em situação de violência e seus filhos (BRASIL, 2014a).

2.4.2 O acolhimento institucional de crianças e adolescentes e o contexto global

Conforme as Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança adotadas pela ONU (2009), o afastamento da criança ou adolescente do convívio com os familiares se justifica apenas quando se identifique que “a família não tenha capacidade de dispensar cuidados adequados à criança ou, mesmo com apoio apropriado, se recuse a fazê-lo, a abandone ou dela abra mão” (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 2009, p. 4). Ainda, diante da inevitabilidade, caberá ao Estado a prerrogativa de ministrar tais cuidados, e ainda de fomentar o desenvolvimento da capacidade protetiva das famílias visando o retorno ao convívio o mais breve possível.

Todavia, a despeito do entendimento dos motivos justificáveis para a aplicação da medida de Acolhimento Institucional serem universais, existem diferenças a depender dos contextos sociais e culturais de cada país. Observam-se divergências relacionadas ao que se considera “Cuidado Alternativo”, sendo contabilizados em dados oficiais situações nas quais a criança ou adolescente fica aos cuidados de avós ou demais membros da família extensa, ou ainda a situação oposta – o afastamento do convívio com a família de origem e a colocação em família substituta ser fruto de

acordos informais, não caracterizando a intervenção das políticas públicas nas situações de violência (QUIROGA; HAMILTON-GIACHRISTIS, 2014).

Em relação ao contexto cultural de cada país/região, também se identificam a incidência de situações nas quais a preferência dos pais volta-se ao afastamento do convívio com a criança visando a oferta de cuidados integrais, principalmente em saúde e educação, os quais não poderiam ser ofertados de outra maneira (NIKULA; IVASHINENKO, 2017). Países do extinto bloco soviético, dados os valores fortemente voltados à coletividade e à função social dos membros da sociedade, ainda enfrentam dificuldades na consideração das necessidades de atendimento e acompanhamento particularizado e personalizado para crianças e adolescentes (NIKULA; IVASHINENKO, 2017).

Em alguns países do continente africano, dadas as inexistências de políticas públicas voltadas ao cuidado de crianças e adolescentes que precisam ser afastados do convívio familiar, desenvolve-se fortemente o senso de comunidade e rede de apoio, sendo comum que as famílias de um mesmo povoado assumam a função cuidadora e protetiva (QUIROGA; HAMILTON-GIACHRISTIS, 2014). Países de raiz latina (Espanha, Itália, Brasil) e asiáticos (Japão, Coréia) apresentam cultura fortemente voltada à preservação dos vínculos familiares, sendo comuns situações nas quais a família extensa assuma os cuidados sem que haja a intervenção do Estado ou do Poder Judiciário (HUSEYNLI, 2018).

Contudo, dadas diversas pesquisas que apontam os prejuízos ao desenvolvimento psicossocial de crianças e adolescentes que cresceram em grandes orfanatos, um ponto de convergência global remete à necessidade de inserir este público em serviços que fujam da cultura asilar, num processo de desmonte de grandes instituições e a substituição destas por unidades de acolhimento com funcionamento e estruturas semelhantes à residências. Da mesma forma, aponta-se como consenso global o entendimento da importância da implantação de modelos alternativos de acolhimento, nos quais a criança/adolescente tenha preservado o direito à uma convivência familiar, ainda que não ocorra com a família de origem (BRASIL, 2006; QUIROGA; HAMILTON-GIACHRISTIS, 2014; ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012).

Entretanto, ainda se observa em muitas regiões do globo a prevalência pela modalidade de Acolhimento Institucional em detrimento ao Acolhimento Familiar, colocação em família substituta ou em família extensa. Em muitos países, mesmo

naqueles que adotam as Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança, ainda persistem orfanatos que funcionam de forma ortodoxa, podendo agrupar até 1000 acolhidos num mesmo espaço (QUIROGA; HAMILTON-GIACHRITSIS, 2014).

Também são observadas dificuldades relacionadas à carência de profissionais tecnicamente capacitados para atuar com crianças e adolescentes em medida de proteção integral, além da carência de recursos orçamentários. Ainda, em muitas regiões se observa a ausência do Estado enquanto elemento provedor ou fiscalizador das políticas sociais voltadas à proteção de crianças e adolescentes, o que abre lacunas no controle da oferta de serviços que não causem ainda mais danos aos acolhidos. Tais situações podem acarretar consequências como o prejuízo no desenvolvimento emocional e cognitivo e a suscetibilidade a revitimização e novas situações de abuso e violação de direitos (QUIROGA; HAMILTON-GIACHRITSIS, 2014). Por fim, destaca-se a preocupação de que, a despeito das recomendações da ONU para a proteção integral, dados referentes às décadas de 1980 e 2010 apontam para um aumento no número de crianças e adolescentes separados de suas famílias e realocados em alguma das formas de cuidados alternativos (QUIROGA; HAMILTON-GIACHRITSIS, 2014).

Em contraponto, conforme apontam Quiroga e Hamilton-Giachritsis (2014), em alguns países podem ser observadas adoção de iniciativas congruentes com as supracitadas recomendações. Na América Latina o Brasil destaca-se por ter desenvolvido diretrizes internas para a aplicação da medida de acolhimento, determinando protocolos de fiscalização e acompanhamento das unidades de acolhimento, que podem ser públicas ou conveniadas (BRASIL, 2009; QUIROGA; HAMILTON-GIACHRITSIS, 2014). Somado a isso, é apontada como positiva a padronização do número máximo de vagas ofertadas em cada unidade (no máximo 20 acolhidos), dos instrumentais técnicos a serem utilizados (como o Plano Individual de Acolhimento – PIA) e outras orientações técnicas (BRASIL, 2009).

O Paraguai iniciou um processo de desintitucionalização, incentivando a interrupção de situações de acolhimento de bebês e iniciando programas de Acolhimento Familiar e reintegração dos acolhidos menores de três anos junto as famílias de origem. No Chile, observam-se as ações de políticas públicas voltadas à prevenção da necessidade de ruptura dos vínculos familiares, com resultados como a redução da porcentagem de acolhidos de 62% em 1990 para 26,3% em 2005 (QUIROGA; HAMILTON-GIACHRITSIS, 2014).

Em suma, a Tabela 1 apresenta um comparativo entre o quantitativo de crianças e adolescentes acolhidos (nas modalidades Acolhimento Institucional e Acolhimento Familiar) em alguns países da América Latina e Caribe.

Tabela 1. Dados de crianças e adolescentes acolhidos - América Latina e Caribe

País	Crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional (por 10.000)	Crianças e adolescentes em Acolhimento Familiar (por 10.000)	Total
Argentina	12	-	-
Brasil	85	1,6	86,6
Chile	28	10	38
Colômbia	240	120	360
Costa Rica	4	-	-
Equador	3,4	-	-
El Salvador	41	-	-
Guatemala	7,8	-	-
Haiti	400	-	-
Honduras	36	-	-
México	77	-	-
Nicarágua	12	-	-
Panamá	18	-	-
Paraguai	23	-	-
Peru	18	-	-
Rep. Dominicana	10	-	-
Uruguai	43	-	-
Venezuela	10	0,3	10,3
Total		-	-

Fonte: Adaptado de Quiroga e Hamilton-Giachristis, 2014, p. 424

Conforme observa-se na Tabela 1, destacam-se as lacunas de informações oficiais produzidas a respeito de crianças e adolescentes inseridos em medidas de proteção na modalidade Acolhimento Familiar. Somado a isso, é possível notar discrepâncias entre as taxas de acolhidos entre os países, o que pode indicar tanto a fragilidade na produção e registro de dados quanto as dificuldades de implantação das políticas de desinstitucionalização propostas pela ONU.

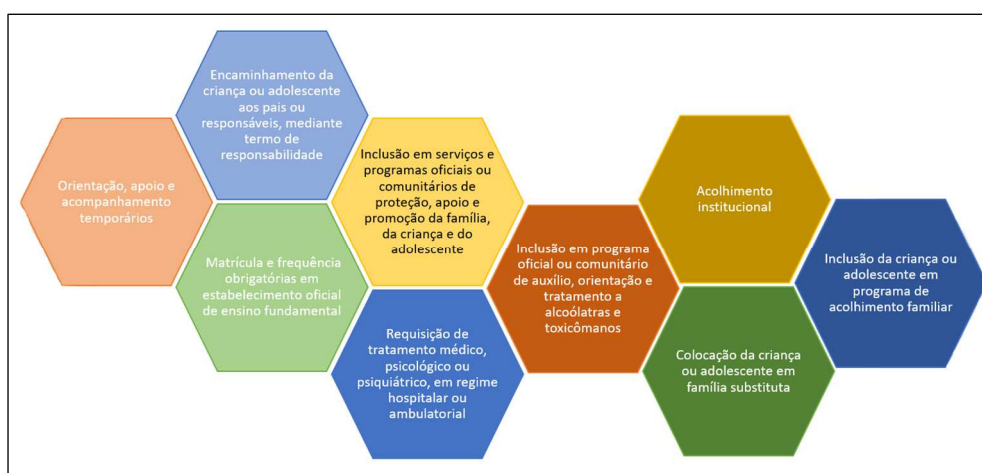
2.4.3 O Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes no Brasil

O acolhimento de crianças e adolescentes representa a materialização da proteção integral, e está situado “no nível máximo de proteção a que um sujeito de direito deve ser submetido no Brasil” (BAPTISTA; ZAMORA, 2016, p. 19). Torna-se uma medida passível de ser adotada quando famílias ou indivíduos encontram-se em situação de violação de direitos, com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, demandando o afastamento temporário ou permanente do convívio com a família ou comunidade de origem. Pode ser aplicado no atendimento a crianças e adolescentes, mulheres vítimas de violência acompanhadas por seus filhos, pessoas com deficiência, idosos e adultos situação de rua e desabrigo por abandono, migração, ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento.

Conforme preconiza o ECA, constitui uma medida de proteção¹⁴ que deve ser aplicada *excepcionalmente*, apenas quando a aplicação de todas as outras medidas não seja possível e/ou não surta o efeito de salvaguarda dos direitos da criança ou adolescente. É determinado por autoridade judiciária competente ou pelo Conselho Tutelar (nos casos nos quais seja determinado pelo CT a comunicação do acolhimento ao Poder Judiciário deve ocorrer em até 24 horas) (BRASIL, 1990).

Dentre as medidas de proteção possíveis no Brasil, destacam-se as exemplificadas na Figura 1.

Figura 1. Medidas de proteção aplicáveis pelo CT ou autoridade judiciária



Fonte: Estatuto da criança e do adolescente (adaptado pela autora) (BRASIL, 1990).

¹⁴ Medida de proteção: ação aplicável por autoridade judiciária ou o Conselho Tutelar (a depender do nível de intervenção) quando os direitos de crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou em razão da própria conduta da criança ou adolescente (BRASIL, 1990).

Assim, mostra-se fundamental a atuação do Conselho Tutelar no processo, sendo, portanto, essencial que este seja capaz de identificar, em decisão monocrática e emergencial ou em deliberação conjunta com demais componentes do Sistema de Garantia de Direitos, quando a aplicação da medida de acolhimento significa a única alternativa possível. Ao agir conforme tais preceitos, evita-se a revitimização de criança ou adolescente que já se encontre em situação de violação de direitos, com consequências capazes de impactar no seu desenvolvimento psicossocial, prejudicar o estabelecimento de laços afetivos com familiares e as capacidades de socialização futuras (BRASIL, 2006).

Da mesma forma, considera-se imprescindível a atuação conjunta dos diversos elementos do SGD na avaliação da necessidade de manutenção do acolhimento, que por sua vez, deverá ocorrer apenas pelo período necessário para que a reintegração familiar, caso possível, se efetive. Em que pese essa possibilidade, é dever dos componentes do SGD realizar todos os atendimentos que se façam necessários para que tal reintegração possa ocorrer, traduzindo-se, via de regra, em intervenções realizadas pelas políticas públicas da Assistência Social (promoção da restauração de vínculos familiares), Saúde (acompanhamentos na esfera da saúde mental), Educação (inserção no sistema de ensino regular e auxílio no monitoramento da situação da criança/adolescente), Habitação (promoção de condições de habitação e moradia), Cultura e Lazer (oferta de ações que propiciem a convivência comunitária), entre outras. Conforme destacam Digiácomo e Digiácomo (2017),

É preciso ter em mente que o simples acolhimento institucional não resolve a situação da criança ou do adolescente, violando, inclusive, o próprio direito constitucional e legal à convivência familiar [...] e, por isto, pelo que não pode ser aplicado como medida isolada, devendo ser invariavelmente acompanhado de outras medidas que, como dito, permitam a reintegração familiar ou colocação em família substituta, com o máximo de urgência possível (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2017, p. 154).

No que se refere ao acolhimento de crianças e adolescentes, estão previstas as modalidades de abrigo institucional, Casa-lar, Família Acolhedora e República (BRASIL, 1990; 2006b; 2009a; 2009b; 2014a). Para cada um dos segmentos de público listados há a previsão de um serviço de acolhimento específico, com características próprias no que se refere ao limite de pessoas atendidas, garantia de privacidade e sigilo, composição de equipe mínima, entre outros. Há ainda uma

estreita relação estabelecida entre os serviços de alta complexidade e as demais políticas públicas setoriais, com o sistema de justiça e instâncias de controle social, em que pese a necessidade de suprir integralmente todas as demandas apresentadas pelo público atendido durante a vigência do acolhimento (BRASIL, 2006b; LIMA; AFONSO, 2016).

Assim, torna-se fundamental a interlocução cotidiana, com órgãos como Conselho Tutelar, Conselho Municipal da Pessoa Idosa, Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, Ministério Público, Delegacias especializadas, entre outros. Portanto, pode-se afirmar que a agenda governamental para os atendimentos de alta complexidade já surge prevendo como primordial a elaboração, implementação e execução de ações de cunho intersetorial, tratando da temática sob um prisma multidisciplinar.

Tal reflexão corrobora o que Sposati (2009) destaca como afiançar a acolhida como proteção social, quando a política da Assistência Social atua como “desencadeadora do processo de identificação e reconhecimento desse coletivo populacional”, embora destaque também que “a responsabilidade por essa exclusão alcança o âmbito não só do executivo, mas da Justiça, do Judiciário e do Legislativo” (SPOSATI, 2009, p. 194). Desta feita, faz-se mister que os serviços que compõem a rede socioassistencial atuem conjuntamente com o Sistema de Garantia de Direitos e as demais políticas sociais, visando o atendimento das demandas deste público e de suas famílias.

Não obstante, as formas de entrelaçamento entre o Estado e o cuidado de crianças e adolescentes desassistidos no Brasil perpassaram fases diametralmente diferentes. Estas, ainda que se apresentem de forma sobreposta, simultânea e com fronteiras pouco visíveis, foram permeadas ao longo dos séculos por visões de mundo, de homem e de sociedade específicas, demarcadas por relações de poder, questões culturais e outras transversalidades ainda passíveis maior compreensão e estudo. Nesse sentido, Rizzini e Pilotti (2011) apontam que

O desenrolar dessa história [da infância], ainda muito pouco conhecida em nosso país, precisava ser pesquisado, ordenado, interpretado e escoimado das impressões enganosas, que sugerem uma longa caminhada, quando, na verdade, quase não se saiu do mesmo lugar de origem (grifo nosso) (2011, p. 15)

Todavia, torna-se possível identificar questões-chave que se relacionam com o atendimento da criança pobre no Brasil, elencando-se a incidência de viéses caritativos/religiosos, filantrópicos e de defesa/promoção de direitos fundamentais (RIZZINI; PILOTTI, 2011). Nesse sentido, Guedes e Scarcelli (2014) citam Marcílio (2006) na apresentação de três “modelos de discursos”, cujas características e componentes marcam presença contemporânea na atenção à infância no Brasil: os modelos caritativo, filantrópico e de bem estar social.

Ainda antes de haver um Estado brasileiro, observava-se no período colonial uma ausência de implicação dos entes governamentais na questão do abandono infantil, ficando então a cargo de instituições religiosas a tarefa de atender, acolher e aculturar as crianças de etnia indígena (GUEDES; SCARCELLI, 2014; RIZZINI; PILOTTI, 2011). Em continuidade, com o desenvolvimento da colônia e a solidificação do papel da igreja como referência nos cuidados dos excluídos e desvalidos, aparece como marco fundamental no modelo de assistência caritativa a Roda dos Expostos, recebendo e institucionalizando bebês e crianças sob responsabilidade as Santa Casa de Misericórdia (GUEDES; SCARCELLI, 2014; FURLAN; SOUZA, 2013; RIZZINI; PILOTTI, 2011; LIMA; AFONSO, 2016).

Todavia, instituições no formato asilar propiciavam pouca ou nenhuma convivência comunitária, afastando completamente acolhidos e familiares, além de atuar de forma danosa no que se refere ao processo de individualização e formação da identidade das crianças e adolescentes institucionalizados (COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2009; LIMA; AFONSO, 2016). Ressalte-se que o acolhimento asilar

[...] foi criado para os desvalidos, filhos de famílias com poucas condições sócio-econômicas, pauperizadas, que eram vistos como ‘carentes’, possíveis ‘delinquentes’ ou ‘vadios’ e, portanto, precisavam ser educados e controlados, enquanto suas famílias eram consideradas incompetentes para cuidar e educar (COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2009, p. 113).

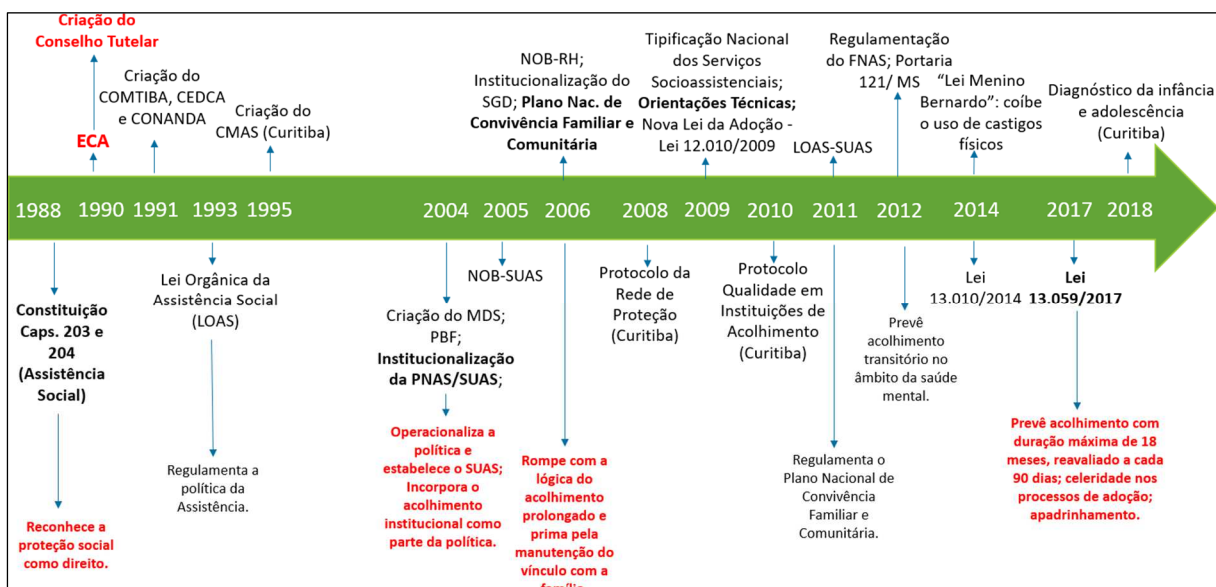
O processo de redemocratização e a nova Constituição repercutem no atendimento da infância e adolescência no Brasil ao reconhecê-las como fases do ciclo de vida que requerem absoluto cuidado e prioridade por parte não apenas do Estado, mas sim de toda a sociedade. Nesse sentido, observam-se avanços no reconhecimento deste público como cidadãos com direitos (BRASIL, 2006b, p. 21)

[...] à liberdade, à dignidade, à integridade física, psíquica e moral, à educação, à saúde, à proteção no trabalho, à assistência social, à cultura, ao lazer, ao desporto, à habitação, a um meio ambiente de

qualidade e outros direitos individuais indisponíveis, sociais, difusos e coletivos. E, conseqüentemente se postam, como credores desses direitos, diante do estado e da sociedade, devedores que devem garantir esses direitos.

A partir deste ponto na linha do tempo, considera-se ter sido iniciada uma mudança de paradigma no tocante ao afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar. Anteriormente, vigorava o paradigma da Doutrina da Situação Irregular (LIMA; AFONSO, 2016; DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2017), sob o qual a lógica da separação da criança ou adolescente da família ocorria com base na premissa da incapacidade desta exercer sua função protetiva devido a condição de pobreza, entre outras questões que a classificassem “em situação irregular”.

Figura 2. Linha do tempo – Assistência Social e Acolhimento Institucional no Brasil



Fonte: Autoria própria (2018).

Conforme ilustra a Figura 2, com a Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente e as normativas que se seguiram, começa-se a observar a instituição do paradigma da Doutrina da Proteção Integral, que prioriza a convivência familiar e comunitária, o acolhimento pelo menor tempo possível, preferencialmente na modalidade de Acolhimento Familiar, a realização de ações no território da família de origem, com vistas a superar vulnerabilidades e cessar ciclos de violações de direitos sem que ocorra o afastamento da família e o rompimento dos vínculos afetivos e, em suma, o reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos

(BRASIL, 2006b; 2009b; LIMA; AFONSO, 2016; COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2009).

Entre outros avanços, o Estatuto da Criança e do Adolescente traz à baila a previsão da instituição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), colegiado deliberativo criado em 1991 e regulamentado em 2004. Ainda, contribuiu grandemente para os esforços de superação do paradigma da situação irregular, em especial quando determina que “a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar”, ou ainda quando estabelece que “não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção” (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2017, p. 94).

No Brasil, o acolhimento institucional de crianças e adolescentes é visto como uma das medidas de proteção dentre as possivelmente aplicáveis quando uma situação de violação de direitos é detectada. Cabem ao Conselho Tutelar e ao Poder Judiciário a incumbência de realizar a dosimetria adequada, podendo variar desde a determinação da realização de orientação, apoio e encaminhamento temporário até a colocação em família substituta¹⁵ (BRASIL, 1990; 2006b; 2009b).

O ECA preconiza que o acolhimento institucional deve prolongar-se por no máximo dois anos (salvo comprovada necessidade que atenda ao superior interesse do acolhido), e somente ser solicitado por autoridade competente quando não houver nenhuma outra possibilidade de manutenção da convivência familiar (seja nuclear ou extensa) e comunitária (BRASIL, 1990; 2006b; 2009b). Ainda, determina que o afastamento “[...] deve advir de uma recomendação técnica, a partir de um estudo diagnóstico, caso a caso, preferencialmente realizado por equipe interdisciplinar de instituição pública” (BRASIL, 2006b, p. 39).

Como prejuízos resultantes de aplicações precipitadas ou indevidas da medida de acolhimento institucional, conforme sinalizam Penso e Moraes (2016) podem ser destacados:

[...] carência afetiva, dificuldade para estabelecimento de vínculos, baixa autoestima, atrasos no desenvolvimento psicomotor e pouca

¹⁵ A colocação em família substituta somente deverá ocorrer quando forem frustradas as tentativas de retorno ao convívio familiar para a criança ou adolescente em acolhimento institucional (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2017).

familiaridade com rotinas familiares. Outros prejuízos somam ao empobrecimento da subjetividade, pela falta de um relacionamento afetivo e individualizado; a incapacidade de se auto gerenciar, dificultando assim as chances de uma reinserção bem-sucedida, podendo levar à ruptura dos vínculos familiares e a dificuldade na construção de novas relações afetivas (PENSO; MORAES, 2016, p. 1532).

Ainda percorrendo a linha do tempo, destaca-se que a partir de 2004, com a implantação do SUAS, os programas de acolhimento institucional passaram a integrar o escopo da política da assistência social, situando-se entre os serviços de alta complexidade, mediante a oferta de proteção integral (BRASIL, 2009a; LIMA; AFONSO, 2016). Em 2006, em aprovação conjunta do Conselho Nacional da Assistência Social e do CONANDA, é lançado o Plano Nacional de Promoção, Proteção, e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), documento que objetiva “[...] favorecer nas três esferas públicas, guardadas as atribuições e competências específicas, o desenvolvimento pleno das famílias e a proteção aos vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2006b, p. 22).

Em sua apresentação, o PNCFC coloca-se disponível ao fortalecimento do paradigma da proteção integral, com vistas a auxiliar na ressignificação e na qualificação do acolhimento institucional enquanto elemento excepcional e transitório na trajetória de famílias e indivíduos em risco social, com grande ênfase na preservação dos vínculos familiares e comunitários. Foca ainda, como uma das principais ferramentas para o alcance dos objetivos, nas ações intersetoriais como condição indispensável para o fortalecimento deste paradigma (BRASIL, 2006b; LIMA; AFONSO, 2016; COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2009).

Também em 2006, o CONANDA instituiu o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), composto por órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública, Conselho Tutelar, Poder Executivo, Conselhos de Direitos, Conselhos Setoriais e demais instâncias de Controle Social. O SGD atua com vistas a articular e integrar entes públicos e da sociedade civil na promoção e defesa dos direitos da infância e adolescência, e é um dos principais elementos atuantes na efetivação do paradigma da proteção integral na assistência à infância e adolescência no Brasil. (BRASIL, 2006a).

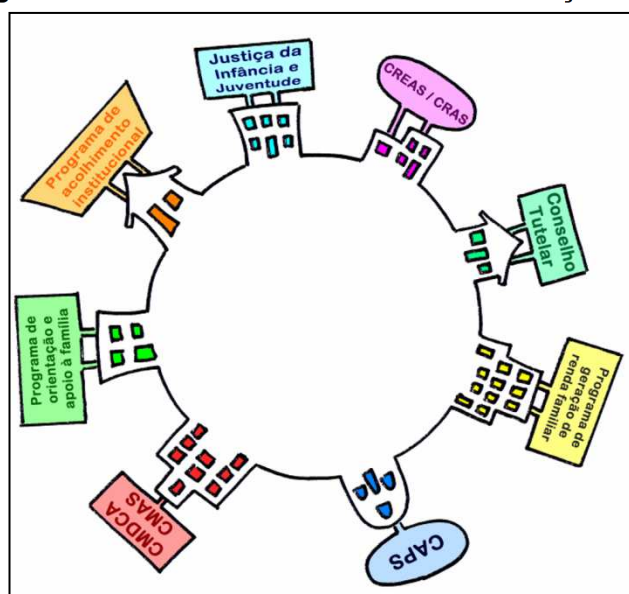
Por conseguinte, 2009 representou outro ano significativo na história recente do acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil, período no qual foram estabelecidas as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes e a Lei nº 12.010, conhecida como “a nova lei da adoção” (LIMA; AFONSO, 2016; COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2009). As Orientações Técnicas instrumentalizam os serviços de acolhimento institucional com base nos princípios regentes do programa, metodologias ordenadoras do trabalho (projeto político-pedagógico do equipamento, plano individual de atendimento dos acolhidos, entre outros) e especifica parâmetros de funcionamento para cada uma das modalidades (BRASIL, 2009a).

Por seu turno, a Lei nº 12.010 altera o ECA, o Código Civil e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), além de incorporar na forma de lei o PNCFC. Representa um marco importante por priorizar o Acolhimento Familiar em detrimento ao Acolhimento Institucional, iniciando um movimento de reordenamento dos serviços de alta complexidade com vistas a operacionalizar uma modalidade de atendimento que ainda não gozava de ampla disseminação (BRASIL, 2009b). Por definição, o acolhimento familiar remete à permanência da criança ou adolescente sob responsabilidade de famílias cadastradas (BRASIL, 2009b, p. 76),

[...] 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”.

Não obstante, faz-se importante considerar que, independentemente da modalidade de acolhimento para crianças e adolescentes, obrigatoriamente deverá ocorrer um relacionamento do programa com os demais envolvidos no SGD, conforme ilustra a Figura 3, com vistas a operacionalizar a medida de proteção conforme determinado no Estatuto e demais legislações. Citando Costa e Rosseti-Ferreira, é importante sinalizar que todas as formas de acolhimento devem ser “[...] desempenhadas com qualidade e compromisso, o que envolve qualidade de ambientes, de pessoal, de capacitação inicial e em serviço, de conhecimentos técnicos, etc.” (2009, p. 117).

Figura 3 - Sistemática de atendimento de crianças e adolescentes acolhidos



Fonte: Ministério Público PR (2018).

Contudo, a despeito do ilustrado, observa-se a incidência de uma subversão da lógica de atendimento nas políticas públicas voltadas para a infância e a adolescência, impactando diretamente no universo do acolhimento institucional e representando a manutenção do paradigma da Doutrina da Situação Irregular.

2.4.4 Acolhimento Institucional e a situação-problema

Como já mencionado, os territórios vulneráveis encontram-se amplamente distribuídos nos municípios, e por essa razão (que se soma a eventuais divergências de entendimento do Conselho Tutelar quanto ao esgotamento de possibilidades anteriores ao acolhimento) a exploração de todas as possibilidades de transferência de cuidado a outros familiares também obtém resultados desfavoráveis (COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2009).

Na política da assistência social, no âmbito da proteção social básica, observam-se falhas no âmbito preventivo, com dificuldades na atração das famílias para as atividades ofertadas que fujam à regra do atendimento “cartorial”, da concessão de benefícios eventuais ainda vinculado a um modelo arcaico de atendimento, com viés assistencialista (YAZBEK *et al.*, 2010).

Comumente, o atendimento direto à população é demarcado por situações de carência de recursos humanos, incipiência de ações de capacitação profissional e

educação permanente (ou baixa adesão e participação dos servidores, quando ocorrem), dificuldades de renovação do quadro de funcionários e pouca interlocução com as demais políticas setoriais que também atuam na esfera preventiva, em especial saúde, educação e defesa social (COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2009; MONNERAT; SOUZA, 2010; SCHUTZ; MIOTO, 2010; INOJOSA, 1998; YAZBEK, 2010).

Observa-se então uma capacidade limitada de alcance preventivo, com pouca demanda manifesta a ser detectada e atendida na proteção social básica (serviços de convivência e fortalecimento de vínculos com pouca procura, por exemplo) e alta demanda na proteção social especial, com a identificação das situações muitas vezes ocorrendo quando já não há possibilidades de desenvolver ações que possibilitem a continuidade da convivência familiar.

Sobre essa questão, convém alertar que “[...] a violação de direitos que tem lugar no seio da família pode refletir, ainda que não necessariamente, também uma situação de vulnerabilidade da família diante dos seus próprios direitos de cidadania, do acesso e da inclusão social” (BRASIL, 2006b, p. 35), o que pode remeter, portanto, às falhas na percepção e intervenção em tais vulnerabilidades por parte do poder público.

Juntando-se ao contexto, também se destacam a pouca efetividade no acompanhamento das situações de vulnerabilidade sinalizadas na Rede de Proteção e as falhas de atuação semelhantes no âmbito protetivo nas demais políticas públicas setoriais como produtoras de ineficácia no atendimento das situações cujo potencial para agravamento poderia ser reduzido. Nesse sentido, incorre-se no que pode ser classificado como violência institucional, tendo em vista a falha em “[...] reconhecer a ameaça ou a violação dos direitos e intervir para assegurar ou restaurar os direitos ameaçados ou violados” (BRASIL, 2006b, p. 35).

Ainda, observa-se a tradução da violência institucional também quando ocorrem dificuldades por parte do poder público na avaliação do contexto familiar e as capacidades de resposta dos membros da família do acolhido frente ao que é demandado pelos técnicos da proteção social especial, conselheiros tutelares e poder judiciário. Conforme apontam Lima e Afonso (2016),

“É importante salientar que a medida protetiva possui uma interface estreita com órgãos da justiça, o que pode provocar um ritmo diferente daquele da família, podendo colocar em risco todo o trabalho desenvolvido. Cada família responde a seu tempo e este fator com

certeza é uma das maiores pressões sofridas nas entidades: o tempo real necessário e o tempo judicial. O princípio que deve guiar a metodologia é o da prioridade da reintegração familiar, sendo necessário orientar a família – inclusive inserindo-a em outras políticas públicas – para superação de vulnerabilidades e fortalecimento de vínculos” (LIMA; AFONSO, 2016, p. 78)

Por conseguinte, os serviços da média complexidade pouco se articulam entre si, e ainda menos com os serviços da proteção social básica (problemática não exclusiva da política da assistência, observando-se o mesmo nas relações entre unidades básicas de saúde e Centros de Atenção Psicossocial, entre as escolas e os Centros de Atendimento Pedagógico Especializado), tornando frágil a ponte que poderia acelerar o atendimento e sanar mais eficazmente a situação de violência ou violação (YAZBEK *et al.*, 2010). Também não se observa êxito na articulação entre a média e a alta complexidades quando se analisa o atendimento ofertado às famílias das crianças e adolescentes acolhidos, prejudicando-se assim o processo de reestruturação familiar que poderia propiciar o retorno familiar/desacolhimento institucional (SOUZA, 2014).

Como consequências diretas da ruptura do convívio familiar, em que pese a situação de violação de direitos, risco social ou vulnerabilidade instaladas anteriormente à aplicação da medida de acolhimento, destacam-se:

carência afetiva, dificuldade para estabelecimento de vínculos, baixa autoestima, atrasos no desenvolvimento psicomotor e pouca familiaridade com rotinas familiares. Outros prejuízos somam ao empobrecimento da subjetividade, pela falta de um relacionamento afetivo e individualizado; a incapacidade de se auto gerenciar (...), podendo levar à ruptura [*definitiva*] dos vínculos familiares e a dificuldade na construção de novas relações afetivas (...). Esses aspectos, se vivenciados por longos períodos, representam violação dos direitos e deixam marcas irreversíveis na vida dessas crianças e adolescentes, que não adquirem sentimento de pertencimento e enfrentam dificuldades de adaptação e de convívio em família e na comunidade [grifo nosso] (PENSO; MORAES, 2016, p. 1532).

Outros pontos sensíveis da questão se relacionam com o atendimento de demandas que seriam pertinentes de direcionamento para tratamentos de saúde mental, desintoxicação e tratamento toxicológico (BRASIL, 2006b), para o sistema de cumprimento de medida socioeducativa em semiliberdade ou em meio fechado, para programas de proteção à testemunhas e pessoas em situação de ameaça, ou ainda

para outros municípios nos quais possam ser encontrados familiares em condições de receber as crianças e adolescentes.

Tais municípios, por seu turno, também vivenciam seus próprios limites institucionais e contingenciais, com insuficiência de rede de atendimento, baixa qualificação nos serviços, ou, em casos extremos, quando serviços preconizados nacionalmente para o atendimento das demandas sequer são implantados, a exemplo dos serviços de acolhimento transitório para pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas (BRASIL, 2012b) previsto para atuação no âmbito da Saúde, cuja implantação ainda não foi efetivada no município de Curitiba (SCHUTZ; MIOTO, 2010; MONNERAT; SOUZA, 2010).

Por conseguinte, a inversão da lógica segue seu curso, adotando como prerrogativa o afastamento do vulnerável do território, sem que haja intervenção no território em si com vistas a cessar ou minimizar as situações que motivaram o afastamento (seja na reestruturação das famílias para propiciar o retorno familiar, seja na falência de atendimento para reduzir as vulnerabilidades territoriais e extrafamiliares). Volta-se, portanto, ao paradigma da Doutrina da Situação Irregular. O sistema incha, a capacidade de atendimento mostra-se saturada e sem condições de absorver os casos que efetivamente necessitariam de acolhimento (em especial aqueles nos quais, caso houvesse o atendimento satisfatório o retorno à convivência familiar poderia ocorrer com brevidade) (SOUZA, 2014).

Também se observa, eventualmente, o “abandono institucional” praticado pelos atores vinculados ao atendimento das questões da infância e adolescência após o acolhimento, que se configuram no distanciamento do acompanhamento dos casos por parte da Rede de Proteção e o acompanhamento pouco sistematizado por parte dos Conselhos Tutelares (SOUZA, 2014). Em paralelo, também fica a cargo da Unidade de Acolhimento o desenvolvimento contínuo de ações de educação social, fortalecimento subjetivo, suporte emocional, promoção de vínculos afetivos, intervenção em padrões de comportamento destrutivos e o restabelecimento dos vínculos familiares junto aos adolescentes (BRASIL, 2006).

No que se refere aos casos nos quais o retorno ao convívio familiar não é possível, sendo necessária a colocação em família substituta (BRASIL, 2009b), apresentam-se questões igualmente problemáticas ao se pensar a adoção. Ao analisar dados do Cadastro Nacional de Adoção observa-se um gargalo entre os quantitativos de pessoas habilitadas a tornarem-se pais e o total de crianças e

adolescentes disponibilizados para adoção, numa proporção de 43.676 adotantes para 8.852 possíveis adotados (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018). Tal discrepância se deve às preferências gerais pela adoção precoce (até os 7 anos), de crianças saudáveis e que não façam parte de grupos grandes de irmãos.

Assim, a espera pela adoção pode nunca ter fim para os adolescentes, e por consequência a continuidade do acolhimento institucional pode se estender até a chegada da maioridade (COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2009; BENETTI; BRINO, 2016). Nesses casos, a impossibilidade do retorno familiar ou adoção implica no emprego de esforços para a preparação para a autonomia (BRASIL, 1990; 2006a). Uma vez atingido este ponto, como perspectiva de integração social e comunitária na ocasião do desacolhimento por maioridade, apresenta-se como alternativa a inserção em Repúblicas, muito embora enfrente-se a insuficiência no número de vagas¹⁶ disponibilizadas aos poucos jovens com perfil compatível (inserção regular no mundo do trabalho).

Portanto, a maioria dos egressos das unidades de acolhimento sem possibilidade de reintegração familiar depara-se com a necessidade de continuar, involuntariamente, sob a tutela do Estado, sob a forma da dependência dos serviços e equipamentos públicos voltados para a população adulta em situação de rua¹⁷ ou em desabrigo, da concessão de benefícios socioassistenciais eventuais ou continuados, ou do ingresso no sistema penal, tendo em vista a frágil capacidade de absorção dessa camada da população pelas políticas habitacionais e de trabalho e emprego. Fecha-se assim o ciclo da perpetuação dos agravos sociais, em grande parte intensificados pelas falhas de atendimento e incompletudes do próprio Estado (BENETTI; BRINO, 2016).

Ainda como exemplos de situações resultantes de atuação insuficiente do Estado, é possível citar: situações educacionais nas quais uma dificuldade de aprendizagem não acompanhada poderá evoluir para a evasão ou fracasso escolar; quando, no âmbito intrafamiliar (e, portanto, no palco de atuação da assistência social)

¹⁶ Destaque-se que, no caso do município de Curitiba, encontra-se em andamento projeto de expansão de vagas nas repúblicas.

¹⁷ “[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009a).

as situações de indisciplina e fragilização de vínculos afetivos (passíveis de intervenção ainda no âmbito preventivo, na proteção social básica) degradingolam para dificuldades de interação social, desrespeito às figuras de autoridade e cometimento de atos infracionais na adolescência, ou ainda, na esfera da saúde pública, quando uma situação de uso eventual de substância psicoativa caminha para uma dependência química instalada, aliando-se às dificuldades de desmonte dos pontos de comércio e consumo de drogas nos territórios por parte da política de defesa social (SOUZA, 2014; PENSO; MORAES, 2016).

Da mesma forma, quando também se observa uma evolução da problemática da precarização de moradias e déficit habitacional eclodindo no aumento da população em situação de rua, refletindo falhas na condução das políticas públicas de habitação. Não obstante, quando se passa de situações potenciais para situações instaladas, ou da vulnerabilidade ao risco social, observam-se em igual grau de incidência as deficiências no enfrentamento e na interrupção das situações de violação de direitos, com graves dificuldades em atender a demanda reprimida e o emprego de esforços para atender situações que representam, por vezes, desvios de finalidade, demandando das equipes técnicas que se debruçam sob a produção documental de relatórios e pareceres com vistas ao atendimento de recomendações, determinações e solicitações de atendimento por parte do Poder Judiciário e Ministério Público (SOUZA, 2014).

Estes, por seu turno, eventualmente apresentam demandas passíveis de atendimento por parte de outras políticas públicas ou que, por vezes, sequer caracterizam situações de atendimento pelo poder público, requerendo a elaboração de normativas e notas técnicas institucionais para balizar as relações entre estes atores. Em tais casos podem ocorrer situações de ingerência entre as políticas e os poderes executivo e judiciário, caracterizando uma batalha institucional com vistas a delimitar o *locus* de atuação de cada um dos setores. Como exemplo, pode-se citar a Nota Técnica nº 02/2016, emitida pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que, entre outras questões, expressa que (BRASIL, 2016, p. 4)

[...] quando os órgãos do Sistema de Justiça tomam conhecimento de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal, por violação de direitos, e acionam a rede socioassistencial, a resposta qualificada da Política de Assistência Social se dá pela inserção desses usuários no conjunto de suas proteções (...). O fluxo de atendimento desses casos deverá ser estabelecido junto ao órgão gestor da Assistência Social, que tem a competência para analisar e

propor os encaminhamentos mais adequados às especificidades das situações (...). Nesse sentido, é recomendável que os órgãos do Sistema de Justiça dialoguem previamente com o órgão gestor da assistência social e evitem determinar quaisquer providências diretamente à rede socioassistencial sem o cumprimento desse fluxo.

Ademais, a média complexidade também enfrenta vicissitudes no diálogo com os órgãos de fiscalização e controle, a exemplo do Conselho Tutelar, na especificação das demandas passíveis de atendimento efetivo na política da assistência. Sobre isso, o PNCFC destaca como uma das condições para assegurar direitos ou restaurar direitos violados que os Conselhos Tutelares gozem de estrutura satisfatória, que permita a “[...] capacitação dos conselheiros para o exercício de suas funções (...), em estreita articulação com a Justiça da Infância e da Juventude, o Ministério Público e com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos (BRASIL, 2006b, p. 35).

Outrossim, no tocante à vigilância socioassistencial (um dos objetivos da Política da Assistência Social) e produção de diagnósticos, verifica-se uma deficiência na capacidade de produzir dados a fim de intervir eficazmente nos territórios com maior vulnerabilidade e risco social. Nesse sentido, a própria concepção fragilizada e setORIZADA de território prejudica o processo de planejamento e tomada de decisão para a realização de ações conjuntas, com falhas que também podem ser atribuídas às dificuldades de diálogo com os setores da sociedade civil e controle social (as associações, entidades e conselhos municipais que permanecem distantes dos serviços públicos), a rede socioassistencial enfraquecida/pouco “aquecida” e pouco articulada, o engessamento de processos de estabelecimento de parcerias público-privadas e “público-civis” (SCHUTZ; MIOTO, 2010; MONNERAT; SOUZA, 2010; YAZBEK *et al.*, 2010).

Somado a isso, observa-se a incidência de dificuldades nas concatenações entre as secretarias e demais órgãos, o que acarreta prejuízos ao atendimento e à gestão das situações de risco e vulnerabilidade social. Nesse cenário, o processo de vulnerabilização do território se aprofunda, as situações de violência se propagam, se perpetuam e se pulverizam, atingindo o escopo de todas as políticas sociais, todos os recortes populacionais e muito mais fortemente as parcelas mais suscetíveis da população (SOUZA, 2014; PENSO; MORAES, 2016; YAZBEK *et al.*, 2010). Tais parcelas acabam por ser representadas no público-alvo da política da Assistência Social, em especial nos serviços de Proteção Social Especial, tais como mulheres vítimas de violência e de machismo socialmente institucionalizado, idosos com direitos

fundamentais violados, pessoas com deficiência sem possibilidades de inclusão produtiva e social, jovens com pouca perspectiva de inserção no mundo do trabalho, adultos com baixa escolaridade e por isso suscetíveis a vagas precarizadas de trabalho, adolescentes com dificuldades psicopedagógicas submetidos à sistemas de aprovação escolar que não garantem, nos casos mais graves, sequer a alfabetização; crianças e adolescentes expostos ao uso de substâncias psicoativas, ao envolvimento com tráfico, exploração sexual e trabalho infantil, gravidez na adolescência, suscetibilidade à permanência cíclica no cometimento de atos infracionais, entre outros (BRASIL, 2006b; 2009a; 2014a).

Configura-se, assim, o cenário da violência institucional, no qual

[...] a setorização das políticas públicas esbarra na própria consecução dos direitos sociais, que dependem da satisfação das diversas necessidades sociais inter-relacionadas. Conseqüentemente, a população usuária dos serviços públicos é onerada pela desarticulação da política pública (SCHUTZ; MIOTO, 2010, p. 60)

Ainda como impactantes e geradores de consequências negativas para o aprofundamento das desigualdades sociais a partir das questões territoriais, podem ser elencadas as crises econômicas, éticas e políticas, racismo e tensões étnico-raciais, machismo, a inoperância ou insuficiência de atuação das políticas de habitação, esporte, lazer, cultura, mobilidade urbana, trabalho, emprego e demais legitimações de direitos fundamentais. Estes tendem a agravar ou a impedir a redução das situações de fragilização dos vínculos familiares e comunitários saudáveis à todas as faixas do ciclo de vida, favorecendo situações de violações de direitos a serem propagadas por gerações e difundidas culturalmente nas comunidades pobres das grandes cidades (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017).

Outro ponto de destaque nesta análise de cenário remete ao que é demandado pela sociedade civil aos formuladores e executores das políticas sociais, sendo o que se destaca aqui a importância da reflexão acerca do que é demandado à defesa social, por exemplo, quanto às medidas para redução da violência nos territórios. Nisto posto, convém ponderar a respeito das estratégias de escuta das demandas da população e dos *feedbacks* possíveis aos tomadores de decisão e formuladores de políticas, inferindo que neste processo ocorrem falhas na mobilização social para a participação popular nas instâncias de deliberação tais como as conferências municipais (SCHUTZ; MIOTO, 2010; MONNERAT; SOUZA, 2010; YAZBEK, 2010).

Portanto, torna-se necessário avaliar se, por exemplo, a inversão da lógica se configura na medida em que é feita a “opção” por afastar o adolescente usuário de substâncias psicoativas (e em muitos casos com dívidas ao tráfico) da convivência familiar e comunitária. Em exemplos como este, o cerne da demanda para o acolhimento não reside em situações de violência intrafamiliar ou inexistência de familiares extensos que possam acolhê-lo, mas sim devido às falhas generalizadas e continuadas nos mecanismos de proteção familiares e estatais.

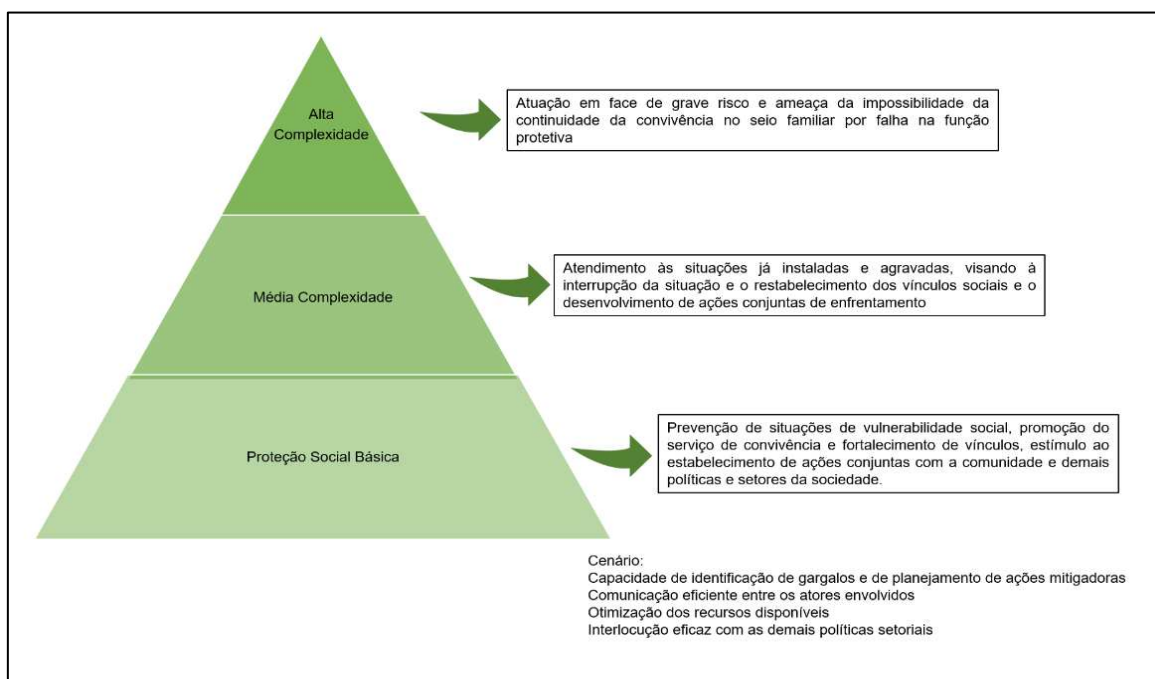
Sobre isso, faz-se mister salientar que (BRASIL, 2006b, p. 37):

“[...] condições de vida tais como pobreza, desemprego, exposição à violência urbana, situações não assistidas de dependência química ou de transtorno mental, violência de gênero e outras, embora não possam ser tomadas como causas de violência contra a criança e o adolescente, podem contribuir para a sua emergência no seio das relações familiares”.

Assim, uma vez solicitado e homologado judicialmente, o acolhimento institucional transcorre perpassando o atendimento das necessidades básicas do acolhido (acesso à documentação civil, saúde, educação, cultura e lazer, trabalho e emprego) (BRASIL, 1990), ações estas que caberiam no escopo dos atendimentos setoriais básicos caso estes fossem ofertados de forma suficiente ao usuário anteriormente.

Com isto, faz-se necessário um esforço extra para articulação entre as unidades de acolhimento e demais setores para contornar as mesmas dificuldades anteriormente enfrentadas pelos pais ou responsáveis dos adolescentes acolhidos: a obtenção de vaga no ensino público, nos serviços de saúde mental, a realização de avaliações psicopedagógicas para identificar e intervir em dificuldades de aprendizagem e evasão escolar, entre outras. As Figuras 4 e 5 buscam sistematizar a problemática trazendo a comparação de cenários favoráveis e desfavoráveis na atuação do poder público na política da assistência social.

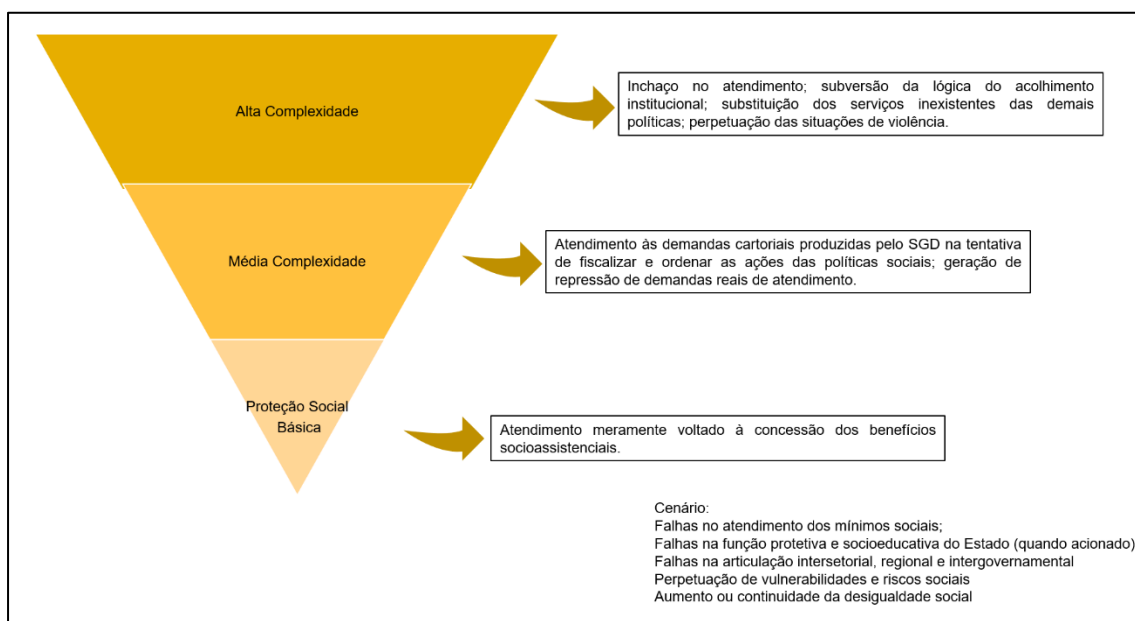
Figura 4. Cenário favorável na execução da política pública da Assistência Social



Fonte: Autoria própria (2018).

Na Figura 4, observa-se a fluidez entre as camadas de complexidade com base na comunicação intra e intersetorial satisfatória. Na Figura 5, observa-se a inversão da lógica de atendimento, causando os gargalos na execução das ações e comprometendo os resultados em ambas as proteções.

Figura 5. Cenário desfavorável na execução da política pública da Assistência Social



Fonte: Autoria própria (2018).

Assim, observa-se a necessidade de estreitamento de laços interinstitucionais com os diversos atores aqui elencados, todos estes componentes do Sistema de Garantia de Direitos. Todavia, destaca-se como estratégica para a qualificação das ações a problematização dos pontos nevrálgicos nos diálogos com as políticas públicas da Saúde, Educação, o Conselho Tutelar, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Como obstáculos para a efetivação do trabalho intersetorial, podem ser citadas: 1) resistências à mudança e divergências na cultura institucional das secretarias e órgãos envolvidos na aplicação da medida de proteção integral; 2) limitação de recursos orçamentários para avaliação das ações; 3) dificuldade de atuação dos serviços que atuem na prevenção da ruptura do vínculo familiar; 4) divergências entre os caracteres punitivos/responsabilizatórios e protetivos na medida de proteção integral (responsabilização dos pais ou responsáveis agressores *versus* fortalecimento da função protetiva da família e oferta de proteção às vítimas); 5) deficiências nas tentativas de aproximação entre os membros componentes do SGD (ações conjuntas de educação permanente e formação continuada, fóruns de discussão); 6) deficiências na realização de treinamentos e capacitações para membros de políticas públicas e demais órgãos “auxiliares” na medida de proteção integral; 7) dificuldades de concatenação dos “tempos das ações” entre os órgãos envolvidos e as famílias atendidas (GARCIA *et al.*, 2014).

2.5 INTERSETORIALIDADE

O processo de redemocratização e de construção da nova Constituição abriu espaço para a implantação de inúmeras estratégias de cunho participativo e descentralizado no cerne das políticas públicas. Observa-se na Carta Magna a primazia pela garantia dos direitos fundamentais baseada no desenvolvimento de ações de cunho descentralizado, universalista e participativo. Neste escopo, surge então campo fértil para a estruturação da lógica intersetorial de atuação na administração pública (PRISCO, 2012; NASCIMENTO, 2010; MONNERAT; SOUZA, 2011).

Assim, a intersetorialidade se traduz como um ponto de convergência com a transdisciplinaridade como conhecimento científico. Esta, por sua vez, vem de encontro às “clausuras setoriais” (INOJOSA, 2001, p. 102) inerentes às áreas do

conhecimento científico cartesiano. Todavia, aponta-se aqui a incapacidade de compreensão do todo apenas a partir da análise compartimentalizada da realidade, o que se apresenta como o paradigma da complexidade. Nas palavras de Inojosa, “[...] a vida está tecida em conjunto; não é possível separá-la. E é por isso que as disciplinas não têm dado conta da complexidade [...]” (INOJOSA, 2001, p. 103).

Nesse sentido, torna-se possível a transposição da problemática das clausuras setoriais do meio acadêmico para a esfera da atuação governamental, sendo preponderante na administração pública a elaboração e implementação de políticas públicas setorializadas e não-comunicantes. Em contraponto a essa lógica, propõe-se a atuação intersetorial, conceituada como “[...] a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (INOJOSA, 2001, p. 105). Ainda, convém apresentar a definição de Yazbek (2010), que a apresenta como “[...] a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à Proteção Social, à inclusão e enfrentamento das desigualdades sociais identificadas” (2010, p. 25).

Isto posto, é possível afirmar que o desenvolvimento de ações intersetoriais na gestão, implementação e execução de políticas sociais mostra-se fundamental para a administração pública contemporânea, pois remete diretamente à eficácia e eficiência do Estado em atender as demandas da população. Como sinaliza Bourguignon (2001, p. 2) sobre as políticas públicas, estas são “[...] setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram a promoção humana”.

Como exemplo de tais práticas, pode-se citar o viés assistencialista tradicional, muitas vezes focado no currealismo político, no clientelismo junto às entidades sociais e na concessão de benesses eventuais para fins eleitoreiros, sendo a questão político-partidária um dos principais pilares da estrutura governamental (INOJOSA, 2001; NASCIMENTO, 2010; BOURGUIGNON, 2001; MONNERAT; SOUZA, 2011). Observa-se também um incipiente esforço em direção ao incentivo à autonomia do sujeito, compartimentalizando e fragilizando a atuação das políticas da assistência, trabalho/renda, saúde mental, habitação, entre outras.

Ademais, a atuação da sociedade civil organizada não deve ser confundida com o assistencialismo praticado por entidades beneficentes e/ou ações de voluntariado com viés religioso. Sobre isso, Yazbek (2010) afirma:

[...] a parceria histórica com entidades beneficentes resultou em programas fragmentados, na maior parte das vezes, desvinculados na realidade onde se instalavam, sem compromisso com o espaço público, com programas seletivos e com gestões, quase sempre, centralizadoras e pouco participativas. Essa forma de organização criou um caldo de cultura difícil de trabalhar, uma vez que os trabalhos realizados contribuíram, em muito, para a reiteração da subalternidade da população usuária dos serviços socioassistenciais (2010, p. 27).

Isto posto, para movimentarem-se em direção à garantia de atendimento das necessidades dos cidadãos, as políticas sociais necessariamente precisam atuar em consonância, lançando mão da intersetorialidade como condição *sine qua non* para o cumprimento das suas estratégias de implementação, desenvolvimento e ampliação (MONNERAT; SOUZA, 2010; SCHUTZ; MIOTO, 2010; INOJOSA, 1998; YAZBEK, 2010).

Por conseguinte, apresenta-se noutra perspectiva o conceito de intersetorialidade proposto por Schutz e Miotto (2010), definindo-a a partir de três vertentes: como complementaridade de setores (visando ao atendimento das demandas sociais na sua totalidade e multiplicidade), como prática (ações concebidas com base em questões concretas) e como princípio do trabalho com redes (articulação de diversos sujeitos na produção de ações e saberes).

Nesse sentido, o trabalho intersetorial constitui-se como uma importante ferramenta para gerir a coisa pública, em especial as ações e serviços componentes das políticas sociais. Interseccionalidade essa, que “não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade, mas complementar, ou seja, deve-se realizar uma combinação entre política setorial com intersetorial, e não contrapô-las no processo de gestão” (SPOSATI, 2006 *apud* NASCIMENTO, 2010, p. 100).

Seu *lôcus* principal é o território, aqui entendido como um elemento vivo, múltiplo e pulsante, passível de constantes transformações, ressignificações e palco da concatenação entre as políticas de desenvolvimento urbano e as políticas sociais (NASCIMENTO, 2010). Pode-se observar a realização de numerosos estudos sobre a avaliação de políticas públicas setoriais, todavia frequentemente são apontadas fragilidades quanto à verticalização da produção acadêmica referente à interseccionalidade (SOUZA, 2003; MELO, 1999).

Todavia, os inúmeros conflitos entre os atores envolvidos, que permeiam a própria produção de conhecimento (a interdisciplinaridade) e as práticas desenvolvidas, mostra-se como um dos nós críticos para a atuação intersetorial. De fato, Monnerat e Souza (2010) destacam que a ciência “[...] opera com uma lógica parcializada de organização e produção do saber, tendo como consequência uma intensa especialização disciplinar e práticas sociais fragmentadas” (2010, p 203).

Destaque-se que, conforme sinalizam estas autoras, as políticas sociais setoriais apresentam entendimentos divergentes quanto aos papéis a serem desempenhados no contexto da intersetorialidade, cada uma entendendo-se como protagonista e elencando as demais como auxiliares na execução dos processos. Tal cenário contribui grandemente para o lento avanço das construções coletivas, podendo ser destacado como mais um nó crítico a ser problematizado. Como exemplo, é possível citar que a política da saúde “compreende a intersetorialidade como uma articulação de ações de vários setores para alcançar melhores resultados *de saúde*” [grifo nosso] (MONNERAT; SOUZA, 2010, p. 205).

Por conseguinte, destaca-se que na superação da lógica compartimentalizada faz-se necessária a atuação em rede. Para Yazbek,

[...] constituir a rede é antes de qualquer coisa uma decisão política que exige estratégias processuais deliberadas, alianças ‘adquirindo uma configuração quase contratual; há um pacto’ entre gestores, técnicos, saberes, pessoas, projetos e instituições em sintonia com a realidade local [...] (2010, p. 26).

Por seu turno, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais apresenta o entendimento do trabalho de articulação em rede como aquele que

Sinaliza a completude da atenção hierarquizada em serviços de vigilância social, defesa de direitos e proteção básica e especial de assistência social e dos serviços de outras políticas públicas e de organizações privadas. Indica a conexão de cada serviço com outros serviços, programas, projetos e organizações dos Poderes Executivo e Judiciário e organizações não governamentais (BRASIL, 2014a, p. 11).

Ainda, Monnerat e Souza apresentam o entendimento da política da educação sobre o tema, afirmando que “[...] o olhar da Educação sobre a intersetorialidade tem como base o reconhecimento de que os problemas estruturais que afetam as famílias repercutem diretamente nas condições de aprendizagem de crianças e adolescentes” (2010, p. 207).

Não obstante, observa-se que grande parte dos esforços voltados a implantação de processos setoriais ocorre nas esferas locais, inclusive porque o território, conforme já mencionado, é o palco principal da intersetorialidade. Todavia, a incipiência no respaldo institucional conferido a tais esforços pelos níveis estaduais e federal da gestão pública acaba por representar mais um ponto crítico para a efetivação da intersetorialidade (MONNERAT; SOUZA, 2010; JUNQUEIRA, 2000).

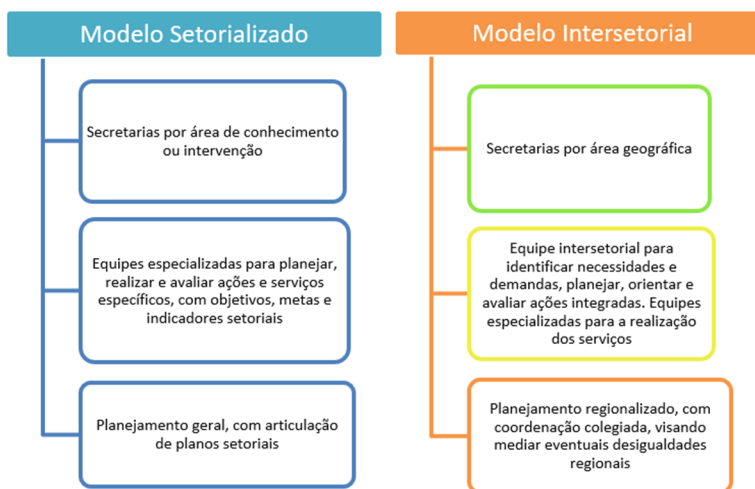
Nesse sentido,

[...] o governo estadual e o nível federal (...) ainda apresentam fraca sensibilidade para com as iniquidades geradas a partir da fragmentação e descoordenação de programas e políticas sociais. O frágil investimento em mecanismos de indução, gerados principalmente a partir do governo federal, e de coordenação por parte do estado, parece reforçar a tese de que quanto mais distante dos problemas concretos da população mais a lógica setorial se impõe (MONNERAT; SOUZA, 2010, p. 219).

Da mesma forma, também se faz pertinente refletir acerca do potencial de sobrevivência de esforços intersetoriais locais frente à condução a nível macro das políticas sociais que tragam em seu cerne a restrição de direitos, dada a preponderância de discursos ideológicos conservadores e excludentes e cenários de redução ou bloqueio de recursos. Conforme aponta Inojosa, uma perspectiva intersetorial precisa reconhecer que “[...] é necessário moldar a ação governamental por um novo paradigma, de modo a promover a inclusão dos grupos alijados dos mínimos sociais e elevar os padrões de qualidade de vida” (1998, p. 43).

Em síntese, a Figura 6 apresenta um comparativo entre as formas de atuação setorial e intersetorial. Destaque-se, com base na análise da mesma, a forte presença do modelo setorializado na administração pública dos municípios brasileiros, a exemplo do município de Curitiba.

Figura 6. Comparativo entre os modelos de atendimento



Fonte: Adaptado de Inojosa (1998).

Em suma, com base nas proposições dos autores aqui utilizados, permite-se elencar como pilares fundamentais para a implantação de uma lógica intersetorial na Administração Pública e na execução das políticas sociais:

- Decisão governamental que desencadeie a mudança de paradigma na Administração Pública, voltada para a inversão da lógica compartimentalizada, aproximando-se da complexidade nas demandas apresentadas pela população e abrindo possibilidades de transformações organizacionais;
- Atuação focada no território, locus natural dos processos intersetoriais, prevendo a descentralização do poder decisório e o planejamento regionalizado;
- A não negação da importância da setorialidade, tendo em vista a importância dos saberes diversos e complementares;
- O estabelecimento de fluxos de informação e comunicação entre os atores envolvidos;
- O reconhecimento do protagonismo da população a ser atendida pelas políticas sociais na formulação das ações, tomando como base a escuta das suas peculiaridades e particularidades para o planejamento das ações;

- f) A atuação sob a lógica das Redes Sociais, abarcando no planejamento, desenvolvimento e execução das ações a sociedade civil organizada¹⁸.

2.6 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E A INTERSETORIALIDADE

O trabalho intersetorial é fundamental no atendimento de crianças e adolescentes acolhidos, seja quando se trata da mudança de perspectiva da matricialidade (do olhar para a criança para o olhar para a família), seja quanto se aborda o processo de desinstitucionalização (transição entre o formato de grandes orfanatos para serviços de acolhimento), seja quando se aborda a transição entre o serviço de acolhimento institucional para o serviço de acolhimento familiar. Ademais, em que pese contextos socio-histórico-culturais distintos, as dificuldades de estabelecer articulações intersetoriais efetivas são intrínsecas na gestão dos serviços de acolhimento (ROSSETI-FERREIRA et al., 2012; PENSO; MORAES, 2016; LIMA; AFONSO, 2016; EDWARDS, 2016; OLIVEIRA; VICENTIN, 2016; FURLAN; SOUZA, 2013).

Entretanto, a adoção de práticas intersetoriais está muito mais ligada ao desejo político de implementação deste modelo de governança que qualquer outro fator. A esta questão se aliam as peculiaridades e diferenças regionais que sinalizam não haver um modelo único a ser seguido, mas reforçam o entendimento de que dificuldades na implementação de formatos intersetoriais para o acolhimento institucional são inerentes ao processo. Somado a isso, indica-se ser necessário um entrelaçamento dos discursos defendidos pela opinião pública, sociedade civil organizada, comunidade científica/grupos de interesse e os tomadores de decisão, todos voltados aos mesmos esforços, para que a mudança de paradigma se configure.

Nesse sentido, esta percepção vincula-se com a questão da convergência de fatores necessária para a implantação de mudanças nas políticas públicas característica do modelo top down, bem como aos preceitos que apontam a importância da representação de interesses no processo de formulação das políticas públicas (DYE, 2011; GELINSKI; SEIBEL, 2008). Ainda, discute-se sobre a importância de considerar a característica do regime de política social vigente (mais voltado ao punitivismo ou à promoção de bem estar social) como influenciador direto

¹⁸ A atuação da sociedade civil organizada não deve ser confundida com o assistencialismo outrora praticado por entidades beneficentes e/ou ações de voluntariado com viés religioso. Sobre isso, Yazbek discorre:

da política de atenção à infância, em especial no que concerne à utilização de políticas e programas de proteção de crianças e adolescentes como estratégia de controle social dos pais (EDWARDS, 2016).

Por conseguinte, conforme apontam Quiroga e Hamilton-Giachristis (2014), as políticas públicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes

constantemente evoluem em resposta às situações sociais e políticas, assim como às pesquisas sobre o impacto do acolhimento institucional para os acolhidos. A concepção de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos levou ao desenvolvimento de diferentes iniciativas visando o estabelecimento de padrões mínimos de funcionamento dos serviços de acolhimento em vários países. Contudo, tal processo tem sido marcado por complexidades e, por vezes, por contradições, tendo em vista que as medidas de proteção à infância em alguns casos acabam por restringir os direitos das crianças atendidas (QUIROGA; HAMILTON-GIACHRISTIS, 2014, p. 422).

Considerando tamanha complexidade a ser enfrentada, um apontamento de modelo a ser seguido remete à atuação conjunta entre os diversos atores envolvidos nos serviços de proteção integral a crianças e adolescentes. Entre as razões pelas quais se justifica a realização conjunta de ações, (ações intersetoriais e intergovernamentais), são citadas: 1) o desenvolvimento coletivo de expertise que qualifique o manejo das situações atendidas; 2) possibilidade de minimizar os traumas inerentes à ruptura da convivência familiar; 3) estreitamento de laços institucionais e desenvolvimento de relações de respeito mútuo entre os atores envolvidos; 4) Possibilidade de aprofundamento gradual das parcerias intersetoriais; 5) possibilidade de aumento da eficiência na detecção dos casos de violência e violação de direitos contra crianças e adolescentes; 6) possibilidade de qualificar o processo de responsabilização dos agressores (com vistas a reduzir probabilidades de novas agressões); 7) compartilhamento de informações; 8) minimização do risco para as equipes técnicas que realizam os primeiros atendimentos às situações de risco (GARCIA *et al.*, 2014).

Por conseguinte, identifica-se que boas práticas nesta seara devem contar com o estabelecimento de protocolos de comunicação intersetoriais, a maximização da eficiência e celeridade das ações conjuntas, a oferta de condições adequadas para a verificação e o pronto atendimento das denúncias de violações de direitos, a clara definição de responsabilidades entre os atores envolvidos e o estabelecimento de confiança mútua, o compartilhamento de informações entre os órgãos, políticas e

setores atuantes, e a composição multidisciplinar das equipes de trabalho nas diversas políticas que atendem crianças e adolescentes vítimas de violações de direitos (GARCIA *et al.*, 2014; NIKULA; IVASHINENKO, 2017).

Para tanto, torna-se substancial a necessidade de estabelecer protocolos de atuação intersetorial que delineiem *como* a atuação conjunta deverá acontecer, incluindo nestes o estabelecimento de compromisso entre os envolvidos para a efetiva realização do trabalho conjunto, a especificação sobre quais serão os mecanismos de colaboração, o desenvolvimento de planejamento estratégico de longo prazo, claras definições das metas articuladas e a definição de quais serão os atores efetivamente envolvidos e interessados na questão. Por fim, no que se refere aos conflitos entre os atores, parte inerente do processo intersetorial, indica-se a necessidade de estabelecer processos através dos quais o julgamento das disputas possa ocorrer da maneira mais eficiente possível (GARCIA *et al.*, 2014; NIKULA; IVASHINENKO, 2017).

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

As metodologias, técnicas e instrumentos de pesquisa encontram-se descritos com maior detalhamento neste capítulo. Foram percorridas as etapas de pesquisa bibliográfica, com levantamento do referencial teórico preliminar, utilizando-se da metodologia *Proknow-C* (AFONSO *et al*, 2012), bem como a análise de documentos oficiais relacionados às políticas públicas para a infância e juventude e as normativas referentes à política da assistência social, com especial atenção para a Proteção Social Especial, a gestão de serviços de alta complexidade e o acolhimento institucional de adolescentes.

Na sequência, o tratamento do material coletado nas bases de dados ocorreu com a utilização da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016). Com base na análise do mesmo, foram identificados os pontos nevrálgicos para análise, permitindo traçar um comparativo com o que foi apontado no Diagnóstico da Realidade Social da Infância e Juventude no município de Curitiba (JANUÁRIO, 2017), bem como a problematização a respeito da materialização da intersectorialidade nos arranjos institucionais possíveis poderia contribuir para a qualificação dos serviços de Acolhimento Institucional no município. O Quadro 5 sintetiza os passos percorridos nesta etapa.

Quadro 5. Operacionalização das etapas de pesquisa

Operacionalização da pesquisa					
Etapa	Objetivos	Técnicas de coleta	Técnicas de análise	Principais procedimentos empregados na etapa	Resultado da etapa
1. Pesquisa bibliográfica		Levantamento bibliográfico com base em pesquisa bibliométrica e análise sistêmica	Qualitativa	Aplicação da metodologia Proknow-C	Definição de corpus preliminar
2. Análise sistêmica			Quantitativa e Qualitativa		Definição de corpus definitivo
3. Categorização	a) Caracterizar elementos relacionados à "Acolhimento Institucional" e "Intersetorialidade". b) Correlacionar os elementos relacionados à "Acolhimento Institucional" com "Intersetorialidade". c) Definir critérios para o processo intersetorial do Acolhimento Institucional.	Análise de Conteúdo	Quantitativa e Qualitativa	Leitura analítica dos artigos; Levantamento das categorias de análise, de contexto, unidades de contexto e de registro	Definição das categorias de análise
4. Análise dos resultados	Identificar as ações intersetoriais no acolhimento institucional e seus conflitos implícitos, atores envolvidos e problemáticas a serem equacionadas.	Análise de Conteúdo	Qualitativa	Reunião entre os elementos levantados na etapa anterior e o cenário de Curitiba.	Reunião de elementos para realização das considerações finais

Fonte: Adaptado de Gortz (2017).

3.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

Visando à identificação de estudos já existentes sobre a temática, foi realizada uma pesquisa no mês de junho de 2018 no Portal de Periódicos CAPES e no Google Acadêmico, considerando a relevância de ambos enquanto metabuscadores de produções científicas e pela amplitude das bases de dados componentes dos seus portfólios.

3.1.1 Metodologia *Proknow-C*

Para a realização da análise bibliométrica, foram utilizados os pressupostos defendidos por Afonso *et al* (2012) na metodologia *Proknow-C*, nos quais estabeleceu-se que seja realizada uma sequência que compreende a definição e o teste de aderência das palavras-chave, a seleção e a varredura nas bases de dados, a filtragem e a classificação dos artigos e a análise e definição do portfólio de pesquisa (AFONSO *et al*, 2012; RUTHES; SILVA, 2015; SANTOS; SCHENATTO; OLIVEIRA, 2017).

Para a definição das palavras-chave, foram elencados os termos pertinentes à temática de pesquisa, considerando as variações entre termos no singular e no plural (Tabela 2), em língua portuguesa e língua inglesa. Na sequência, as mesmas foram agrupadas conforme as especificidades dos componentes pesquisados, perfazendo o total de quatro grupos de palavras-chave (conforme Quadro 6).

Quadro 6 – Categorização das palavras-chave

(continua)

Palavras-chave de filtro	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Acolhimento institucional	Assistência Social	Políticas públicas	Intersetorialidade	Assistência à infância
Unidades de acolhimento	Políticas sociais	Governança pública	Políticas intersetoriais	Políticas sociais para a adolescência e juventude
Gestão de unidades de acolhimento	Alta Complexidade	Gestão pública	Gestão intersetorial	Políticas sociais para a infância e juventude
Serviços de acolhimento institucional	Proteção Social	Administração pública	Gestão de políticas intersetoriais	Políticas públicas para a infância e adolescência
<i>Assistance to childhood</i>	Proteção Social Especial	Gestão de políticas públicas	Políticas públicas intersetoriais	Políticas públicas para infância e juventude
<i>Childhood and adolescence public policies</i>	Proteção Integral	<i>Public policy</i>	<i>Intersectorality</i>	Infância e adolescência
<i>Childhood and adolescence public policy</i>	<i>Social assistance</i>	<i>Public policies</i>	<i>Intersectoral approach</i>	Adolescência e juventude

(Conclusão)

Palavras-chave de filtro	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
<i>Childhood and youth public policies</i>	<i>Social politics</i>	<i>Policy making</i>	<i>Intersectoral approaches</i>	Sistema de garantia de direitos
<i>Childhood and youth public policy</i>	<i>Social policy</i>	<i>Policies making</i>	<i>Intersectoral action</i>	<i>Institutional foster care</i>
<i>Adolescence and youth public policies</i>	<i>High social complexity</i>	<i>Policy analysis</i>	<i>Intersectoral actions</i>	<i>Institutional care</i>
<i>Adolescence and youth public policy</i>	<i>Social protection</i>	<i>Policies analysis</i>	<i>Intersectoral policies</i>	<i>Foster care</i>
<i>Politics of attention to childhood and youth</i>	<i>Special social protection</i>	<i>Policy formulation</i>	<i>Intersectoral policy</i>	<i>Foster care system</i>
<i>Policy of attention to childhood and youth</i>	<i>High social complexity protection</i>	<i>Policies formulation</i>	<i>Inter-sector cooperation</i>	<i>Institutional care for young children</i>
<i>Childhood and adolescence social policies</i>	<i>Integral protection</i>	<i>Policy design</i>	<i>Intersectoral governance</i>	<i>Institutional care for teenagers</i>
<i>Adolescence and youth social policies</i>	<i>Integral social protection</i>	<i>Policies design</i>	<i>Intersectoral managements</i>	<i>Shelter units</i>
<i>Childhood and adolescence</i>		<i>Public governance</i>	<i>Intersectoral management</i>	<i>Shelter unit</i>
<i>Adolescence and youth</i>		<i>Public management</i> <i>Public administration</i>	<i>Intersectoral planning</i>	<i>Shelter units management</i> <i>Shelter unit management</i>
<i>Rights guarantee system</i>		<i>Public Policy Management</i>	<i>Inter-sector coordination</i>	<i>Host institutions</i>
<i>Social rights guarantee system</i>		<i>Public policies management</i>	<i>Intersectoral policy making</i>	<i>Host institution</i>
			<i>Intersectoral policies making</i>	<i>Institutional foster care services</i>
			<i>Intersectoral policy approach</i>	<i>Institutional foster care service</i>
			<i>Intersectoral policy approaches</i>	

Fonte: Autoria própria (2018).

Percebe-se, no Quadro 6, a consideração de diversas variantes de palavras a serem utilizadas na busca, com o objetivo de alcançar maior sensibilidade na detecção dos termos mais utilizados.

Além destes, ficou estabelecido um grupo com palavras-chave de filtro, a serem combinadas posteriormente com cada um dos grupos para otimizar os resultados da pesquisa. Foram utilizados como marcadores na pesquisa no Google Acadêmico a busca por todas as palavras, apenas no título, excluindo os termos

elderly (idosos) e *mentally ill* (pessoas com transtorno mental) na busca referente às palavras-chave de filtro, além da marcação para exclusão de citações e patentes. Na busca no Portal de Periódicos CAPES foi utilizado o marcador para obtenção de apenas artigos como resultados.

Os resultados da pesquisa por palavras-chave são apresentados nas Tabelas 2, 3, 4 e 5 e Quadros 7, 8 e 9, sendo selecionadas aquelas cuja porcentagem de relevância frente ao universo pesquisado (R%) tenha sido ≥ 15 . Considerando o baixo número de ocorrências para os termos em inglês referentes ao grupo 3, estes não foram utilizados nas pesquisas nas bases de dados. Todavia, os três termos com maior relevância dentre os componentes desta categoria foram utilizados ao final do processo de definição do portfólio, com o intuito de refinar a busca, dentre os artigos selecionados, daqueles que versassem em algum grau sobre a temática da intersectorialidade.

Da mesma forma, optou-se por mesclar os grupos 1 e 2, resultando num agrupamento final de palavras-chave em 3 grupos, somados ao grupo de palavras-chave de filtro.

Tabela 2 – Palavras-chave de filtro

Palavras-chave pesquisadas	CAPES	R%	Google acadêmico	R%
<i>Assistance to childhood</i>	44	0,57	11	0,31
<i>Childhood and adolescence public policy</i>	2	0,03	2	0,06
<i>Childhood and youth public policy</i>	3	0,04	0	0,00
<i>Adolescence and youth public policy</i>	0	0,00	0	0,00
<i>Politics of attention to childhood and youth</i>	0	0,00	0	0,00
<i>Policy of attention to childhood and youth</i>	0	0,00	0	0,00
<i>Childhood and adolescence social policies</i>	2	0,03	4	0,11
<i>Adolescence and youth social policies</i>	0	0,00	0	0,00
<i>Childhood and adolescence</i>	4075	52,92	3300	92,13
<i>Adolescence and youth</i>	3572	46,39	231	6,45
<i>Rights guarantee system</i>	1	0,01	34	0,95
<i>Social rights guarantee system</i>	1	0,01	0	0,00
Sub-total 1	7.700	100	3.582	100
Acolhimento institucional	28	38,89	380	60,22
Unidade de acolhimento	38	52,78	217	34,39
Gestão de unidades de acolhimento	1	1,39	1	0,16
Serviços de acolhimento institucional	5	6,94	33	5,23
Sub-total 2	72	100	631	100

Fonte: Autoria própria (2018).

Observa-se na Tabela 2 que os termos com maior representatividade (destacados em vermelho) se referem à caracterização do público atendido (*childhood, adolescence, youth*) e ao *lócus* de atendimento (unidade de acolhimento; acolhimento institucional).

Tabela 3 - Palavras-chave Grupo 1

Palavras-chave pesquisadas	CAPES	R%	Google acadêmico	R%
<i>Social assistance</i>	981	0,61	1800	1,52
<i>Social politics</i>	7048	4,40	4110	3,47
<i>Social policy</i>	27614	17,23	14700	12,40
<i>High social complexity</i>	3	0,00	2	0,00
<i>Social protection</i>	3042	1,90	5020	4,24
<i>Special social protection</i>	26	0,02	27	0,02
<i>High social complexity protection</i>	0	0,00	0	0,00
<i>Integral protection</i>	52	0,03	108	0,09
<i>Integral social protection</i>	5	0,00	6	0,01
<i>Public policy</i>	37728	23,54	21680	18,29
<i>Policy making</i>	9274	5,79	10200	8,61
<i>Policy analysis</i>	25697	16,04	21870	18,45
<i>Policy formulation</i>	534	0,33	1085	0,91
<i>Policy design</i>	3256	2,03	3552	3
<i>Public governance</i>	3453	2,15	6350	5,36
<i>Public management</i>	22796	14,22	16700	14,09
<i>Public administration</i>	16272	10,15	10300	8,69
<i>Public policy management</i>	2485	1,55	996	0,84
Sub-total 1	160.266	100	118.506	100
Assistência Social	286	2,24	2240	5,05
Política social	3019	23,64	8120	18,31
Alta complexidade	59	0,46	282	0,64
Proteção Social	181	1,42	845	1,91
Proteção Social Especial	4	0,03	41	0,09
Proteção integral	29	0,23	326	0,73
Políticas públicas	6602	51,7	23340	52,62
Governança pública	72	0,56	290	0,65
Gestão pública	773	6,05	4040	9,11
Administração pública	1546	12,11	4160	9,38
Gestão de políticas públicas	200	1,57	670	1,51
Sub-total 2	12.771	100	44.354	100

Fonte: Autoria própria (2018).

Na Tabela 3 é possível perceber que as ocorrências em maior número se relacionam às políticas públicas e políticas sociais como um todo, tanto em língua inglesa quanto em português.

Tabela 4 - Palavras-chave Grupo 2

Palavras-chave pesquisadas	CAPES	R%	Google acadêmico	R%
<i>Institutional foster care</i>	28	0,58	23	0,40
<i>Institutional care</i>	1.639	34,05	1330	23,35
<i>Foster care</i>	2.851	59,24	3.960	69,52
<i>Foster care system</i>	193	4,01	242	4,25
<i>Institutional care for young children</i>	12	0,25	1	0,02
<i>Institutional care for teenagers</i>	0	0,00	1	0,02
<i>Shelter units</i>	10	0,2	19	0,34
<i>Shelter units management</i>	0	0,00	0	0,00
<i>Host institutions</i>	75	1,55	119	2,08
<i>Institutional foster care services</i>	5	0,1	1	0,02
Sub-total 1	4.813	100	5.696	100
Assistência à infância	22	3,58	82	10,05
Políticas públicas para a infância e adolescência	6	0,98	1	0,12
Políticas públicas para a infância e juventude	1	0,16	1	0,12
Políticas sociais para a infância e adolescência	0	0,00	1	0,12
Políticas sociais para a infância e juventude	0	0,00	0	0,00
<i>Infância e adolescência</i>	575	93,65	642	78,68
Adolescência e juventude	8	1,30	36	4,41
Sistema de garantia de direitos	2	0,33	53	6,50
Sub-total 2	614	100	816	100

Fonte: Autoria própria (2018).

Na Tabela 4, destacam-se mais a caracterização do público atendido que as políticas públicas especificadas. Em língua inglesa, os termos *institutional care* e *institutional foster care* sobressaíram como os mais utilizados para nomear o acolhimento.

Tabela 5 - Palavras-chave Grupo 3

Palavras-chave pesquisadas	CAPES	R%	Google acadêmico	R%
<i>Intersectoriality</i>	30	17,86	41	17,52
<i>Intersectoral approach</i>	39	23,21	45	19,23
<i>Intersectoral action</i>	57	33,93	77	32,91
<i>Intersectoral policies</i>	9	5,36	11	4,7
<i>Inter-sector cooperation</i>	1	0,60	3	1,28
<i>Intersectoral governance</i>	3	1,79	10	4,27
<i>Intersectoral management</i>	14	8,33	26	11,11
<i>Intersectoral planning</i>	7	4,17	11	4,70
<i>Inter-sector coordination</i>	3	1,79	4	1,71
<i>Intersectoral policy making</i>	1	0,60	4	1,71
<i>Intersectoral policy approach</i>	4	2,39	2	0,86
Sub-total 1	168	100	234	100
Intersetorialidade	83	82,18	438	83,11
Políticas intersetoriais	10	9,9	42	7,97
Gestão intersetorial	5	4,95	23	4,36
Gestão de políticas intersetoriais	1	0,99	3	0,57
Políticas públicas intersetoriais	2	1,98	21	3,99
Sub-total 2	101	100	527	100

Fonte: Autoria própria (2018).

Conforme apresenta a Tabela 5, o termo intersetorialidade recebeu destaque no grupo 3. Após a busca pelos termos em inglês, optou-se por utilizar os termos *intersectoriality*, *intersectoral approach* e *intersectoral action* apenas após a seleção do portfólio final, na identificação, dentre os artigos selecionados, daqueles que mencionem a intersetorialidade. Tal decisão metodológica remete ao cuidado em evitar o descarte de artigos relevantes sobre a temática que eventualmente abordassem a intersetorialidade representada em termos diversos, tais como *interagency collaboration*, *interagency agreement*, entre outros.

Após a primeira fase e a definição das palavras-chave de busca, as mesmas foram combinadas com os termos “acolhimento institucional” e “unidade de acolhimento”, definidos após o teste de aderência com as palavras-chave de filtro. Assim, foram geradas 10 combinações simples de palavras-chave. Na busca em língua inglesa foram utilizadas como palavras-chave de filtro os termos “*childhood and adolescence*” e “*adolescence and youth*” (utilizados como filtro ao invés de “*foster care*” e “*institutional care*” por questões de adequação semântica), gerando 8 combinações de palavras-chave.

Por fim, ilustram-se nos Quadros 7 e 8 as combinações de palavras-chave utilizadas, nas línguas inglesa e portuguesa.

Quadro 7 – Combinações de palavras-chave (português)

PC Filtro	Grupos de Palavras-chave
Acolhimento institucional	Política social
	Políticas públicas
	Intersetorialidade
	Infância e adolescência
	Assistência à infância
Unidade de acolhimento	Política social
	Políticas públicas
	Intersetorialidade
	Infância e adolescência
	Assistência à infância

Fonte: Aatoria Própria (2018).

Quadro 8 - Combinações de palavras-chave (inglês)

Grupos de Palavras-chave		
PC Filtro	G1	G2
<i>Childhood and adolescence</i>	<i>Social policy</i>	<i>Institutional care</i>
	<i>Public policy</i>	
	<i>Social policy</i>	<i>Foster care</i>
	<i>Public policy</i>	
<i>Adolescence and youth</i>	<i>Social policy</i>	<i>Institutional care</i>
	<i>Public policy</i>	
	<i>Social policy</i>	<i>Foster care</i>
	<i>Public policy</i>	

Fonte: Aatoria própria (2018).

3.1.2 Definição das bases de dados

Para a realização do levantamento do estado da arte sobre o tema pesquisado em âmbito internacional, foram identificadas no Portal de Periódicos da CAPES as bases de dados de reconhecida contribuição científica que elencassem as seguintes categorias e subcategorias: Ciências Sociais Aplicadas: Administração Pública, Planejamento Urbano e Regional, Serviço Social. Multidisciplinar: Interdisciplinar; Gestão (CAPES, 2018).

Desta feita, foram selecionadas oito bases de dados, nas quais foi realizado o teste de aderência das palavras-chave em inglês, conforme se verifica na Tabela 6. Com esta etapa vencida, estabeleceu-se que seriam utilizadas as seguintes bases: *Academic Search Premier - ASP* (EBSCO), *Oxford Journals* (Oxford University Press), *ScienceDirect* (Elsevier), *Applied Social Sciences Index and Abstracts - ASSIA* (ProQuest) e *SocINDEX with Full Text* (EBSCO).

No tocante às buscas em língua portuguesa, optou-se por utilizar o Portal de Periódicos da CAPES, com os resultados elencados no Quadro 9. A discussão mais aprofundada a respeito das bases de dados e periódicos utilizados poderá ser contemplada na Análise Bibliométrica, etapa final nesta aplicação da metodologia *Proknow-C* (AFONSO *et al*, 2012; SANTOS; SCHENATTO; OLIVEIRA, 2017; RUTHES; SILVA, 2015).

Convém sinalizar que, conforme apresentado na Tabela 6, adequando-se aos critérios de busca especificados em cada base de dados e visando a obtenção de resultados que abrangessem termos no singular e no plural, foram utilizados os operadores *child** e *adol**. Pela mesma razão, foram utilizados os operadores *childhood or child or children or youth or adolescence or adolescents or teenagers*, e ainda *adol* and youth and social policy*.

Tabela 6 – Ocorrências por bases de dados pesquisadas

(continua)

Grupos de Palavras-chave			Bases de dados pesquisadas								
PC Filtro	G1	G2	Oxford Journals	ASSIA ¹⁹ / ProQuest	ASP ²⁰ / EBSCO	SocINDEX with Full Text (EBSCO)	Emerald	WoS ²¹	Scopus / Elsevier	Science Direct (Elsevier)	Total
Childhood and adolescence	"Social policy"	"Institutional care"	13	3	3	6	6	5	3	15	54
	"Public policy"		13	3	8	4	3	2	4	13	50
	"Social policy"	"Foster care"	4	40	41	38	8	7	6	28	172
	"Public policy"		4	27	78	53	8	11	22	44	247

¹⁹ Applied Social Sciences Index and Abstracts

²⁰ Academic Search Premier.

²¹ Web of Science.

(conclusão)

Grupos de Palavras-chave			Bases de dados pesquisadas								
PC Filtro	G1	G2	Oxford Journals	ASSIA ²² / ProQuest	ASP ²³ / EBSCO	SocINDEX with Full Text (EBSCO)	Emerald	WoS ²⁴	Scopus / Elsevier	Science Direct (Elsevier)	Total
Adolescence and youth	"Social policy"	"Institutional care"	19	2	-	-	6	-	2	13	42
	"Public policy"		19	2	-	-	3	-	2	9	35
	"Social policy"	"Foster care"	4	39	-	-	8	-	4	39	94
	"Public policy"		4	27	-	-	8	-	16	49	104
Total de ocorrências			80	143	130	101	50	25	59	210	798

Fonte: Autoria própria (2018).

Por fim, apresenta-se no Quadro 9 o quantitativo de ocorrências por combinação de palavras-chave utilizadas. Se destaca o quantitativo de produções acadêmicas que abordem as relações entre acolhimento institucional e políticas públicas, políticas sociais e infância e adolescência.

Da mesma forma, os dados indicam haver poucas produções acadêmicas abordando as relações entre acolhimento institucional e intersectorialidade (17 no total), o que corrobora a hipótese da existência de uma lacuna de conhecimento sobre a temática.

²² Applied Social Sciences Index and Abstracts

²³ Academic Search Premier.

²⁴ Web of Science.

Quadro 9 - Ocorrências por combinações de palavras-chave

Buscas no Portal CAPES		
PC Filtro	Grupos de Palavras-chave	Total
"Acolhimento institucional"	Política social (politic* socia*)	37
	Políticas públicas (politic* public*)	35
	Intersetorialidade (intersector*)	9
	Infância e adolescência (infancia adolesc*)	36
	Assistência infância	21
"Unidade de acolhimento"	Política social (politic* socia*)	6
	Políticas públicas (politic* public*)	6
	Intersetorialidade (intersector*)	4
	Infância e adolescência (infancia adolesc*)	3
	Assistência infância	3
Total		160
Total excluídos repetidos		31

Fonte: Autoria própria (2018).

3.1.3 Definição do portfólio bibliográfico

Foram selecionadas as produções científicas brasileiras alinhadas com o tema e publicadas num período compreendido entre 2004 e 2018. Este recorte temporal foi utilizado para que fosse possível observar a trajetória da produção científica na área da Assistência Social (e em especial no que versa sobre a Proteção Social Especial e o Acolhimento Institucional) a partir da instituição da PNAS de 2004. Foram contabilizados os resultados relacionados apenas a artigos, sendo excluídos os demais tipos de documentos. Nas buscas realizadas diretamente nas bases de dados, com as palavras-chave em inglês, foi utilizado o recorte temporal de 2013 até

2018, com vistas a identificar as produções externas ao cenário nacional publicadas nos últimos cinco anos.

As buscas utilizando as combinações entre as palavras-chave resultaram em 881 artigos, que foram exportados para o software de gerenciamento bibliográfico *Mendeley*. Utilizando-se dessa ferramenta, foi possível identificar artigos repetidos na seleção, chegando-se com isso a um total de 385 artigos passíveis de análise. Na sequência, realizou-se a leitura dos títulos dos trabalhos selecionados, visando identificar a pertinência da continuidade dos mesmos no portfólio de pesquisa. Assim, reduziu-se o universo de pesquisa para 119 artigos a serem submetidos à pesquisa de relevância.

Com esta etapa cumprida teve início a delimitação da relevância científica dos textos, utilizando-se do Google Acadêmico para a identificação do quantitativo de citações para cada ocorrência. Ficou estabelecido como ponto de corte o número de citações para cada artigo, sendo classificados como cientificamente relevantes aqueles que apresentassem cinco ou mais citações. Assim, 46 artigos foram selecionados para a leitura dos resumos, a partir da qual identificou-se que 11 artigos não se relacionavam com o tema de pesquisa, restando, portanto, 35 artigos que passariam a compor o banco de artigos e de autores referência.

Dentre os artigos restantes (cuja relevância científica ainda não havia sido confirmada), dois foram selecionados para leitura do resumo por serem de autoria de um ou mais autores constantes no banco, 46 foram selecionados considerando o período de publicação (dois anos ou menos) e 24 foram descartados.

Após a leitura dos resumos, resultaram 57 artigos para a leitura integral e seleção para o portfólio bibliográfico, sendo um destes descartado por não apresentar possibilidade de acesso ao texto completo nas bases de dados. Por fim, visando extrair do portfólio os artigos que abarcassem o viés da intersectorialidade, foi realizada em cada um dos trabalhos uma busca dos termos voltados a este tema, em língua portuguesa e língua inglesa. Nos artigos de origem estrangeira, realizou-se a busca por termos da raiz *int**, remetendo às palavras-chave do grupo 3 com $R\% \geq 15$ (vide tabela 5): *intersectoriality*, *intersectoral approach* e *intersectoral action*.

Conforme mencionado anteriormente, optou-se pela verificação das menções à intersectorialidade apenas na fase de leitura integral de cada artigo, com vistas a manter a sensibilidade na busca e identificar a presença de tal conceito mesmo que

em termos correlatos na língua inglesa, objetivando, com isto, prevenir a não detecção de resultados relevantes devido à barreira linguística.

Ao final desta etapa obteve-se o portfólio bibliográfico final, composto por 13 artigos, sob os quais será aplicada a análise de conteúdo. Os resultados de todo o processo de filtragem dos artigos podem ser observados de forma sintetizada no Quadro 10, e a lista completa com os artigos selecionados figura nos Apêndices B e C.

Quadro 10 – Total de ocorrências pesquisadas

Total de ocorrências pesquisadas	881
Total de ocorrências selecionadas após verificação de artigos repetidos	385
Total de ocorrências selecionadas após leitura dos títulos	119
Total de ocorrências selecionadas após leitura dos resumos	57
Total de ocorrências selecionadas após busca pela palavra-chave “intersectorialidade”	17
Total de ocorrências selecionadas após leitura integral dos artigos e aplicação do fluxo decisório	13

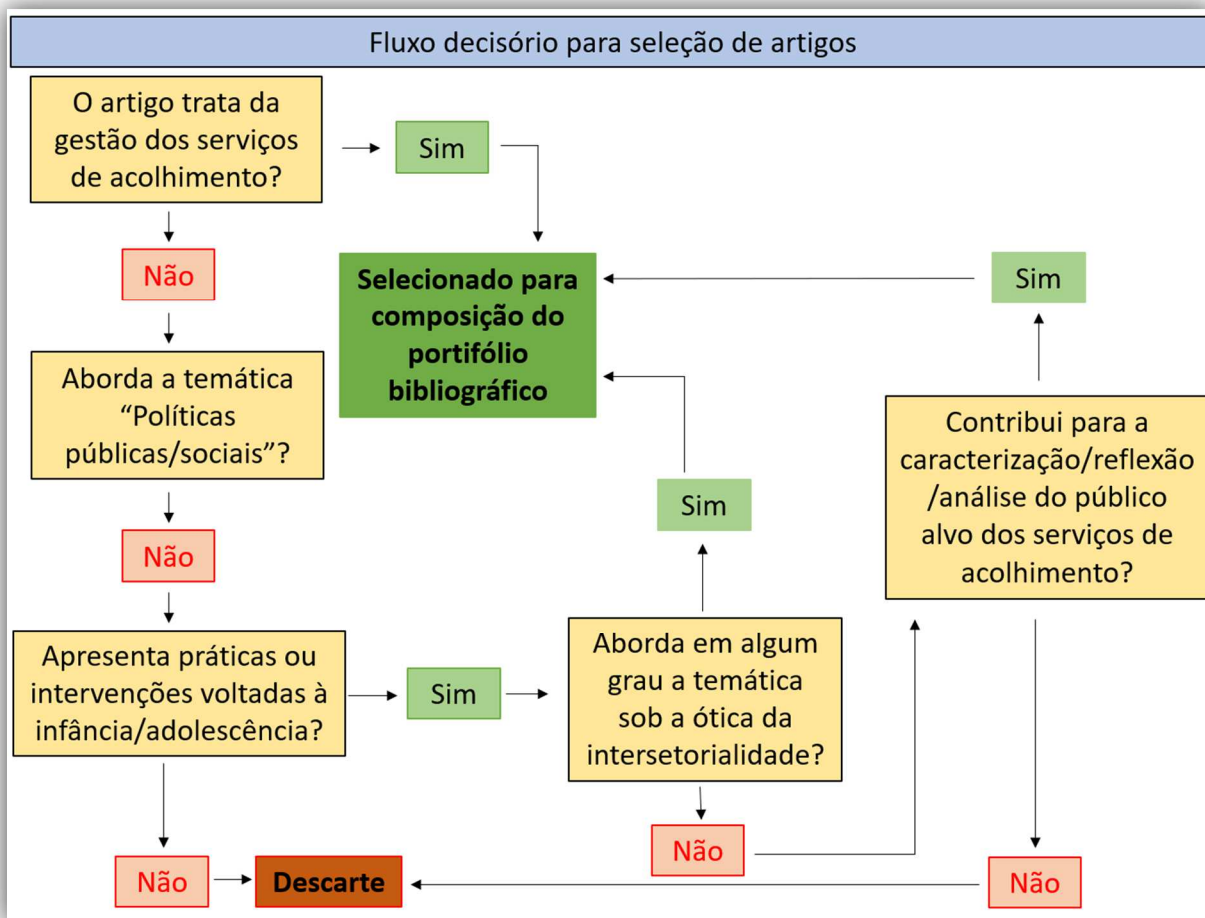
Fonte: Autoria própria (2018).

Por conseguinte, a Figura 7 ilustra o fluxo decisório que norteou a seleção ou o descarte dos artigos na fase da leitura integral dos trabalhos. Nesta, é possível observar que os artigos componentes do portfólio bibliográfico apresentam relação com os universos da gestão dos serviços, das especificidades do público atendido e/ou com as políticas públicas e políticas sociais. Inicialmente, procurou-se identificar se o artigo analisado abordava a gestão dos serviços de acolhimento e em caso positivo, o mesmo já se tornaria componente do portfólio bibliográfico.

Em caso negativo, ainda seria submetido à avaliação da presença de temática remetente às políticas públicas e/ou políticas sociais ou ainda de práticas ou intervenções voltadas à infância e/ou adolescência. Em caso negativo para ambas as situações, ocorreu o descarte do artigo, e em caso positivo, o trabalho selecionado ainda passou por avaliação da abordagem da temática intersectorialidade. Nesta etapa, em caso negativo, ainda se optou por submeter o artigo à avaliação das suas

contribuições para a caracterização, reflexão ou análise do público alvo dos serviços de acolhimento. Somente diante de negativa para esta pergunta o mesmo seria descartado, e em caso positivo, encaminhado para composição do portfólio bibliográfico.

Figura 7 - Fluxo decisório para seleção de artigos



Fonte: Autoria própria (2018).

3.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Após a definição do portfólio bibliográfico foram iniciadas as etapas da Análise de Conteúdo propostas por Bardin (2016). Essa autora, cuja obra é utilizada largamente em pesquisa qualitativa no Brasil, define análise de conteúdo como “[...] um método muito empírico, dependente do tipo de ‘fala’ a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo” (BARDIN, 2016, p. 36). Ainda, destaca que se trata de “[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações” (p. 37).

Trata-se, portanto, de um poderoso método para desvelar conteúdos implícitos, aplicável em documentos escritos, entrevistas, discursos, entre outros. Gomes aponta que “[...] através da análise de conteúdo, podemos caminhar na descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado” (GOMES, 2016, p. 76). Tratando-se de um conjunto de técnicas, é composta principalmente pela análise de avaliação, análise de expressão, análise de enunciação e análise temática (GOMES, 2016), a qual será aplicada neste estudo.

Não obstante, a análise de conteúdo organiza-se em “três polos cronológicos”: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, conforme elencado no Quadro 11.

Quadro 11 – Fases da análise de conteúdo

Etapas	Objetivos	Procedimentos
Pré-análise	Realizar levantamento sobre o estado da arte na área estudada.	Pesquisa e Análise Bibliométrica
Exploração do material e tratamento dos resultados	Identificar elementos envolvidos na gestão dos serviços de acolhimento.	Análise Sistêmica 1.1 Leitura exploratória e classificação dos artigos (metodologia <i>Proknow-C</i>) 1.2 Leitura aprofundada dos artigos 1.3 Classificação das categorias
Inferência e interpretação	Identificar atores, contextos e processos envolvidos na gestão dos serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes.	2.1 Estabelecimento de relação entre acolhimento institucional e processos intersetoriais (inferência e interpretação) 2.2 Caracterização do processo intersetorial no acolhimento institucional.
Discussão dos resultados	Identificar como os processos intersetoriais se materializam na gestão dos serviços de acolhimento institucional no município de Curitiba.	Comparativo entre o processo intersetorial caracterizado e a realidade do município de Curitiba.

Fonte: Adaptado de Penhaki (2019).

3.2.1 Pré-análise

A pré-análise ocorre com vistas a sistematizar o material a ser estudado, com base na *escolha de documentos, formulação de hipóteses e objetivos e a referenciação dos índices e elaboração de indicadores* (BARDIN, 2016). Neste estudo,

a *escolha de documentos* corresponde à definição do portfólio bibliográfico (ou *corpus*), atentando para a adequação às regras da representatividade²⁵, homogeneidade²⁶ e pertinência²⁷ (BARDIN, 2016), tendo em vista o rigor empregado por meio da aplicação dos critérios da metodologia *Proknow-C* (AFONSO *et al*, 2012).

Por seu turno, a *formulação de hipóteses e objetivos* corresponde ao momento de formulação dos objetivos gerais da pesquisa, assim como a *referenciação dos índices e a elaboração de indicadores* remete à utilização dos objetivos específicos deste estudo como norteadores para realização da categorização.

3.2.2 Exploração do material e tratamento dos resultados

O universo a ser pesquisado compreende os 13 artigos sinalizados na definição do portfólio bibliográfico (Quadro 12). Nestes, procedeu-se a aplicação das etapas de codificação, que remete a “uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto (...) por recorte, agregação e enumeração” (BARDIN, 2016, p. 133). Os critérios de categorização relacionam-se às características semânticas, sintáticas, léxicas ou expressivas dos elementos presentes no texto (BARDIN, 2016). Foram utilizados nesta pesquisa os critérios semântico e léxico, agrupando os elementos conforme o seu significado, o sentido com o qual os termos foram utilizados no texto e o agrupamento de termos afins (BARDIN, 2016).

²⁵ “A amostragem diz-se rigorosa se a amostra for uma parte representativa do universo inicial. [...] Para se proceder à amostragem é necessário ser possível descobrir a distribuição dos caracteres dos elementos da amostra” (BARDIN, 2016, p. 127).

²⁶ Os documentos selecionados para composição do universo ou da amostra não devem apresentar discrepância ao ponto de descaracterizar o corpus (BARDIN, 2016).

²⁷ O material selecionado para o corpus deve corresponder aos objetivos primordiais da análise (BARDIN, 2016).

Quadro 12 – Portifólio bibliográfico final

COD	Título	Citações	Autores	Ano
1	Acolhimento de crianças e adolescentes em situações de abandono, violência e rupturas	44	Rossetti-Ferreira, Maria Clotilde et al	2012
2	Acolhimento institucional de crianças e adolescentes: gestão para proteção integral e defesa de cidadania	2	Lima, Liziane Vasconcelos Teixeira Afonso, Maria Lúcia Miranda	2016
3	Developing family-based care: complexities in implementing the UN Guidelines for the Alternative Care of Children	1	Davidson, Jennifer C. et al	2017
4	Exclusão/Inclusão Social: Políticas Públicas de acolhimento institucional dirigidas à Infância e Juventude	7	Furlan, Vinicius de Paula Souza, Telma Regina	2013
5	Foster Care Reform and Social Partnership in Nizhny Novgorod Region	2	Nikula, Jouko Ivashinenko, Nina	2017
6	From Foster Care to Adoption and Guardianship: A Twenty-First Century Challenge	1	Rolock, Nancy et al	2018
7	Implementation of deinstitutionalization of child care institutions in post-soviet countries: The case of Azerbaijan	0	Huseynli, Aytakin	2018
8	"In the name of the children": Public policies for children in out-of-home care in Chile. Historical review, present situation and future challenges	7	Garcia Quiroga, Manuela Hamilton-Giachritsis, Catherine	2014
9	Overhauling Russia's Child Welfare system: Institutional and Ideational Factors behind the Paradigm Shift	2	Kulmala, Meri Rasell, Michael Chernova, Zhanna	2017
10	Reintegração familiar e múltiplos acolhimentos institucionais	0	Aparecida Penso, Maria de Souza Moraes, Patricia Jakeliny	2016
11	Saving Children, Controlling Families	5	Edwards, Frank	2016
12	Temporary housing as a mental health intervention for the needs of children and adolescents users of alcohol and other drugs: Hybridity between care and protection	0	de Oliveira, Adriano Vicentin, Maria-Cristina G	2016
13	Three models of collaborative child protection: what is their influence on short stays in foster care?	4	Garcia, Antonio et al	2014
Total				13

Fonte: Autoria própria (2018).

Ainda, a Análise de Conteúdo requer que a categorização se dê de forma a contemplar as qualidades da *exclusão mútua*, *homogeneidade*, *pertinência*, *objetividade/fidelidade* e *produtividade*. Nesse sentido, é prerrogativa que se verifique no processo se um determinado elemento é elencado em apenas uma categoria, se as categorias foram definidas com base num mesmo princípio de classificação, se refletem os objetivos a serem alcançados no estudo, se são estabelecidas com rigor metodológico que as salvaguardem de vieses subjetivos e distorções do pesquisador e, por fim, se são capazes de fornecer resultados úteis/produtivos (BARDIN, 2016).

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

Nesta seção serão apresentados e analisados os resultados encontrados. Após a apresentação do caso de Curitiba, ainda na perspectiva da Análise de Conteúdo, procedeu-se com a realização de cruzamento entre as Categorias de Análise, com base nas Unidades de Registro identificadas e adotando como elemento demarcador o referencial teórico ofertado pelo corpus bibliográfico. Este processo corresponde à etapa de Inferência e Interpretação da Análise de Conteúdo, e o cruzamento entre as Categorias de Análise e Unidades de Registro apresenta-se ilustrado e seus resultados analisados nas sub-seções 4.2, 4.3 e 4.4.

4.1 APRESENTAÇÃO DO CASO DE CURITIBA

Na apresentação do caso de Curitiba será retratada a situação do município no que tange à oferta de serviços de proteção integral para crianças e adolescentes, aos atores que compõem a rede de atendimento, à forma de operacionalização das ações e a caracterização do público atendido. Para tanto, será utilizado o Diagnóstico da Realidade Social da Infância e Juventude do Município de Curitiba (JANUÁRIO, 2017), que se constitui numa poderosa ferramenta para análise de inúmeras problemáticas relacionadas à infância e adolescência no município. Tal diagnóstico retrata a realidade de Curitiba no período compreendido entre 01/01/2016 e 31/12/2016, havendo, portanto, considerações a serem feitas a respeito de mudanças já ocorridas após este período temporal.

Ainda, salienta-se que o Diagnóstico se constitui num documento público, desenvolvido a partir de uma iniciativa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Todo o seu conteúdo encontra-se disponível em site próprio, no qual também é possível acessar uma síntese dos indicadores utilizados. Por fim, destaca-se que a publicação é composta por sete volumes, os quais abordam: I - perfil das crianças, adolescentes e jovens de Curitiba e RM e mapeamento da rede de atendimento; II - o direito à convivência familiar – prevenção e proteção no acolhimento e adoção; III - o direito à liberdade, respeito e dignidade; IV - o direito à vida e à saúde; V - o direito à educação, esporte, cultura, lazer e convivência comunitária; VI - o direito à profissionalização e ao trabalho; VII - a defesa do Sistema

de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Nesta pesquisa, foram utilizados os volumes I e II.

4.1.1 Curitiba – Dados Socioeconômicos, Convivência Familiar e Comunitária e Violação de Direitos

Conforme aponta Januário (2017) sob à projeção populacional realizada pelo IBGE para 2016, estima-se que residiam no município naquele ano 1.893.997 habitantes. Para 2019, a projeção do IBGE remete ao quantitativo de 1.933.105 habitantes, colocando Curitiba na 8ª posição entre as capitais brasileiras em termos populacionais, observando-se tendência de crescimento acima da média nacional (IBGE, 2019). A divisão administrativa do município permeia dez regionais²⁸, contabilizando 75 bairros, sendo a Regional Tatuquara a mais nova a ser criada, em 2015, e a Regional Cajuru a mais antiga, com inauguração em 1993 (IPPUC, 2019). Dentre estas, a Regional Matriz destaca-se pelo maior número de bairros (18), e as Regionais Bairro Novo e Tatuquara com o menor número (03 bairros cada) (JANUÁRIO, 2017).

Ao considerar a população por Regional Administrativa, observa-se, da mais populosa à com menor número de habitantes: Boa Vista, Cajuru, Matriz, Boqueirão, CIC, Portão, Pinheirinho, Santa Felicidade, Bairro Novo e Tatuquara. Os oito bairros mais populosos são: CIC (Regional CIC), Sítio Cercado (Regional Bairro Novo), Cajuru (Regional Cajuru), Boqueirão (Regional Boqueirão), Uberaba (Regional Cajuru), Xaxim (Regional Boqueirão), Alto Boqueirão (Regional Boqueirão) e Tatuquara (Regional Tatuquara), concentrando, se somados, 39,7% da população do município. Em termos de posicionamento geográfico, todos os oito bairros encontram-se mais afastados do Centro, e as Regionais de vinculação são aquelas com maior atuação do poder público (JANUÁRIO, 2017).

No que se refere ao quantitativo populacional por cor ou raça, observa-se que as maiores concentrações de população não-branca (raças preta, parda, amarela e indígena) situam-se nas regionais Tatuquara (34,2%), Bairro Novo (29,8%), CIC (28,9%), Cajuru (23,2%) e Boqueirão (19,2%). As regionais Santa Felicidade, Portão

²⁸ Bairro Novo (BN), Boa Vista (BV), Boqueirão (BQ), Cajuru (CJ), CIC, Portão (PR), Matriz (MZ), Pinheirinho (PIN), Santa Felicidade (SF) e Tatuquara (TQ).

e Matriz concentram o menor número da população não-branca, com 14,1%, 13,3% e 8,4%, respectivamente. No tocante a divisão populacional por faixa etária, focando no quantitativo de habitantes entre 0 e 17 anos, as regionais Boa Vista (13,5%), Cajuru (13,1%), CIC (12,5%), Boqueirão (11,8%) e Bairro Novo (10,3%) concentram 61,2% da população total de crianças e adolescentes do município. Não obstante, nos territórios das regionais Tatuquara, Bairro Novo, Cajuru, CIC e Boqueirão se concentram as menores rendas per capita até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (3,2%, 2,1%, 1,9%, 1,9% e 1,3%, respectivamente), as maiores densidades por dormitório²⁹ (Tatuquara – 19,6%, Bairro Novo – 15,3%, CIC – 12,8% e Cajuru – 10,5%) e os menores percentuais de instrução entre a população com 14 anos ou mais (Tatuquara – 46,6%, Bairro Novo – 39%, CIC – 38,3% e Cajuru – 29,1%³⁰).

No somatório de todas as regionais, Curitiba apresenta-se com 24,6% da sua população composta por crianças e adolescentes, e os bairros com maior concentração de pessoas nesta faixa etária são CIC (11,6%), Sítio Cercado (7,9%), Cajuru (6,1%), Uberaba (4,7%), Boqueirão (4,3%), Tatuquara (4,2%), Xaxim (3,4%) e Alto Boqueirão (3,4%).

Ao analisar a composição familiar nos domicílios, contata-se que a maior parte das famílias no município é formada por casais com filhos (47,9%), chamando a atenção, contudo, percentuais significativos de famílias formadas por mulheres sem cônjuge vivendo com seus filhos e demais parentes nas regionais Boa Vista (17,7%), CIC (17,1%), Portão (17,1%) e Boqueirão (16,1%). O diagnóstico em tela também apresenta o indicador Razão de Dependência Jovem – RDJ, relacionado à população de 0 a 14 anos inativa, podendo indicar, segundo a ferramenta, quais são os territórios mais suscetíveis a problemas sociais dado o grande quantitativo de pessoas dependentes (JANUÁRIO, 2017).

Ao debruçar-se sob este indicador, salienta-se que as regionais Tatuquara (43,6%), Bairro Novo (36,2%), CIC (34,6%), Cajuru (31,3%) e Boqueirão (30,5%) apresentam os maiores números, respectivamente. Nas posições menos preocupantes, figuram as regionais Matriz (16,4%), Portão (23,6%), Boa Vista (27,8%), Santa Felicidade (29%) e Pinheirinho (29,2%). Ainda, os bairros com maiores

²⁹ Percentual de domicílios com mais de duas pessoas por dormitório (JANUÁRIO, 2017).

³⁰ A Regional Pinheirinho também apresentou percentual desfavorável de instrução da população (31,4%) (JANUÁRIO, 2017).

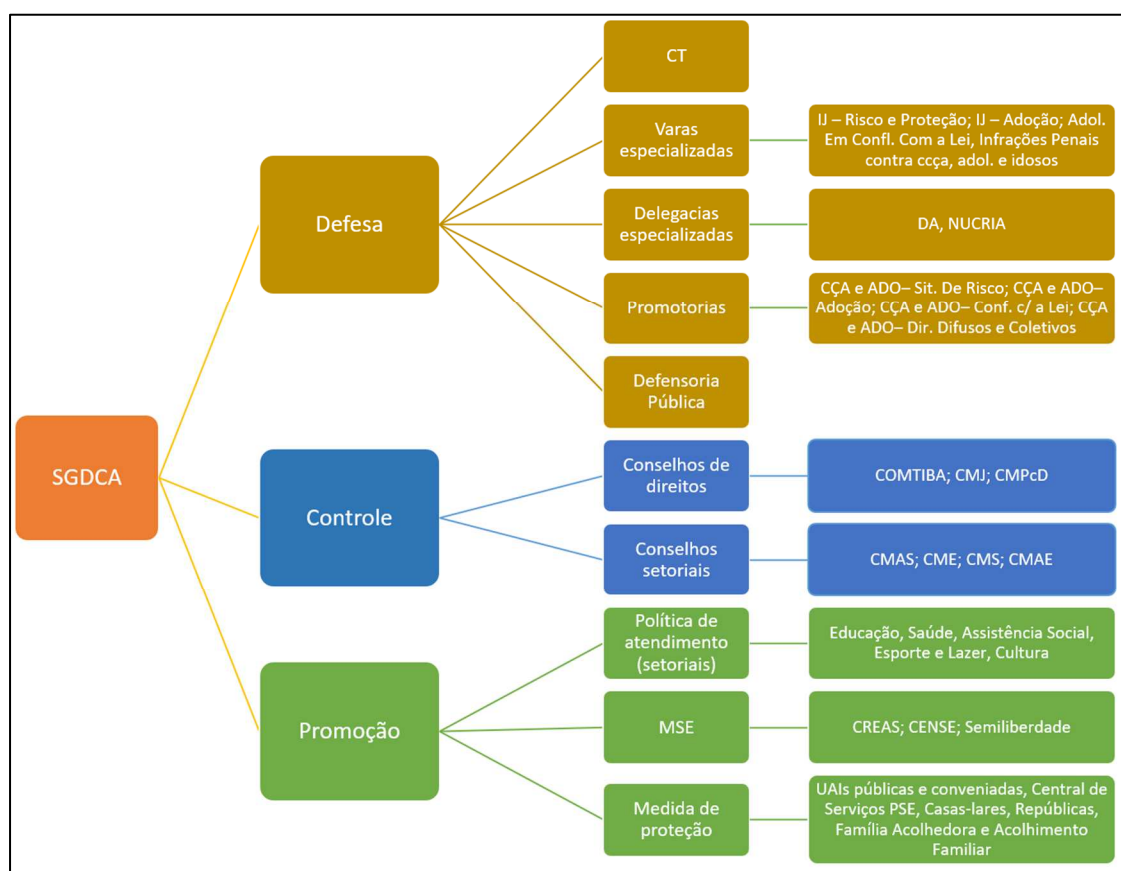
índices RDJ são: Ganchinho, Campo de Santana, Caximba, Tatuquara e Umbará (Regional TQ), São Miguel e Augusta (Regional CIC), Lamenha Pequena (Regional SF) e Parolin (Regional Portão), todos tidos como bairros com destaque em situações de vulnerabilidade e risco social (JANUÁRIO, 2017).

Ao tratar da convivência familiar, destaca-se que 33% dos pais ou responsáveis afirmam vivenciar algum nível de dificuldade na criação dos filhos, na maior parte dos casos (47%), no trato com adolescentes entre 12 e 17 anos. Como estratégias para minimizar as dificuldades citadas, os entrevistados no diagnóstico apontaram como principal elemento o diálogo (49%). Em 23,6% das respostas foi informada como estratégia a adoção de “orientação, castigo, psicólogo e outros meios”, e, destes, 4,4% afirmaram imprimir punições físicas como ferramenta de criação. No que se volta à natureza das preocupações que os pais ou responsáveis têm a respeito dos filhos, chama a atenção as diferenças entre as classes socioeconômicas. Enquanto a Classe A preocupa-se com tempo excessivo no computador, as Classes C2, D e preocupam-se com o comportamento agressivo dos filhos (JANUÁRIO, 2017).

4.1.2 O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e Rede de Atendimento

Em Curitiba, o SGDCA e a rede de atendimento encontram-se ancorados na Resolução 113/2016 do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), estruturando-se a partir de três eixos estratégicos: Defesa (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros), Controle (Conselhos de direitos e Conselhos Setoriais) e Promoção (Políticas Públicas, Programas e Serviços de atendimento). Para fins de síntese, os eixos estratégicos encontram-se ilustrados na Figura 8.

Figura 8. SGDCA e a Rede de Atendimento – Curitiba



Fonte: Autoria própria (2019).

Ainda, aprofundando a capilaridade da política de atendimento, destaca-se que Curitiba possui: na política pública da Educação - de Unidades Educacionais e Centros Municipais de Atendimento Especializado (CMAE); na política da Saúde – Unidades Básicas de Saúde (UBS), Unidades de Pronto Atendimento (UPA), Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Hospitais, Centros de Especialidades Médicas (CEM), Centro de Especialidades Odontológicas (CEO) e Central de Vacina. Nas políticas de Cultura, Esporte e Lazer, conta com Centros da Juventude (CJ), Centros de Treinamento Esportivo, Áreas verdes de lazer e Espaços Culturais.

Na política da Assistência Social, dispõe de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), Centro-Dia para PcD³¹, Unidades de Acolhimento Institucional, Repúblicas para Jovens egressos de UAIs, Central de Serviços da Proteção Social

³¹ Centro-Dia: Equipamento público, gerido pela FAS, que executa “serviço para a oferta de atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos” (BRASIL, 2014a, p. 37).

Especial e Acolhimento Familiar. Ainda, encontram-se vinculados à política de Assistência Social os serviços de Capacitação Profissional e Aprendizagem (Liceus de Ofício) e os serviços de intermediação de mão de obra (SINE). Tais serviços encontram-se elencados conforme as Tabela 7 (serviços de execução pública) e 8 (serviços de execução conveniada).

Tabela 7. Rede pública de atenção à criança e ao adolescente de Curitiba

Equipamento Público	Política Pública responsável	N	%
Unidades Educacionais	Educação	558	55
Espaços Culturais	Cultura	123	12,1
Espaços de Esporte e Lazer	Esporte e Lazer	90	0,8
CRAS	Assistência Social	39	3,8
CREAS	Assistência Social	10	0,9
Central de Serviços da Proteção Social Especial	Assistência Social	1	0,1
Centro-Dia PcD	Assistência Social	1	0,1
Unidades de Acolhimento Institucional	Assistência Social	6	0,6
Acolhimento Familiar	Assistência Social	1	0,1
Repúblicas para egressos de UAIs	Assistência Social	2	0,2
Espaços de Qualificação Profissional e Intermediação de Mão de Obra	Assistência Social	39	3,8
Unidades Básicas de Saúde	Saúde	110	10,8
Unidades de Pronto Atendimento	Saúde	9	0,9
Hospitais	Saúde	16	1,5
Centros de Especialidades Médicas	Saúde	4	0,4
Centros de Especialidades Odontológicas	Saúde	3	0,3
Central de Vacina	Saúde	1	0,1
Total	-	1013	100

Fonte: Adaptado de Januário (2017) e FAS (2019)

Tabela 8. Rede conveniada de atenção à criança e ao adolescente de Curitiba

Equipamento Conveniado	Política Pública responsável (Fiscalização e Monitoramento)	N	%
Espaços Culturais	Cultura	3	6,3
Unidades de Acolhimento	Assistência Social	22	46,8
Entidades de Atendimento	Assistência Social	22	46,8
Total	-	47	100

Fonte: Adaptado de Januário (2017) e FAS (2019)

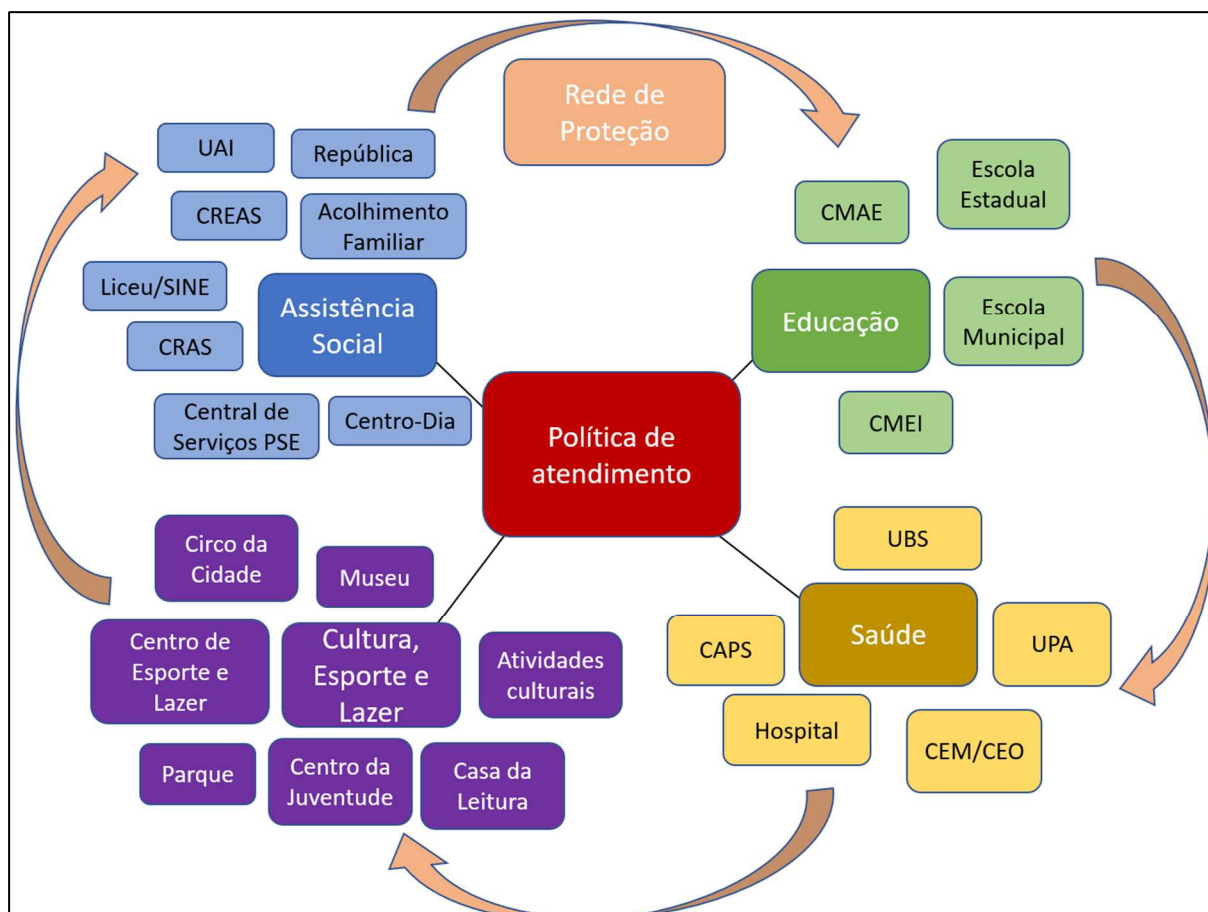
Por Entidades de Atendimento, compreendem-se as instituições mantidas pelas Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que atuam em caráter complementar e conveniado, atendendo crianças e adolescentes nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e na garantia da convivência familiar em situações adversas (situação prisional e internamento hospitalar) (JANUÁRIO, 2017). Estas são vinculadas à política pública da Assistência Social mediante estabelecimento de convênios que são fiscalizados e monitorados pela Fundação de Ação Social, além de serem regidos por orientações técnicas e submetidos à escrutínio dos Conselhos Municipais da Assistência Social e da Criança e Adolescente para manutenção de certificação para atuação (BRASIL, 2009a; FAS, 2019).

Conforme é possível identificar nas Tabelas 7 e 8, a política da Assistência Social assume significativa parcela na execução, monitoramento e fiscalização dos equipamentos componentes da rede de atendimento. As unidades educacionais, por seu turno, são as que se apresentam em maior número, representando uma capilaridade estratégica para a rede na identificação de situações de violações de direitos. Entre as políticas da Saúde, Assistência e Educação compõe-se a Rede de Proteção, com agrupamento local dos equipamentos das três políticas para identificação, monitoramento e atendimento de situações de violações de direitos, baseando-se nas Notificações Obrigatórias de Violências Interpessoais e Autoprovocadas (CURITIBA, 2016).

Tais notificações, emitidas pelo Ministério da Saúde, devem ser preenchidas por qualquer agente público que identifique casos suspeitos de violência contra crianças e adolescentes. Todavia, observam-se dificuldades relativas a subnotificações e/ou notificações com informações insuficientes/contraditórias ou não

condizentes com situações de violência, o que acarreta a necessidade de constante debate e atualização de informações entre os componentes da Rede (CURITIBA, 2016). Conforme apontado no Diagnóstico da Infância e Juventude, a Figura 9 sintetiza os componentes da rede que caracteriza a Política de Atendimento de Curitiba, em conformidade com os preceitos do SGDCA (JANUÁRIO, 2017).

Figura 9. Política de atendimento – Eixo Promoção – SGDCA

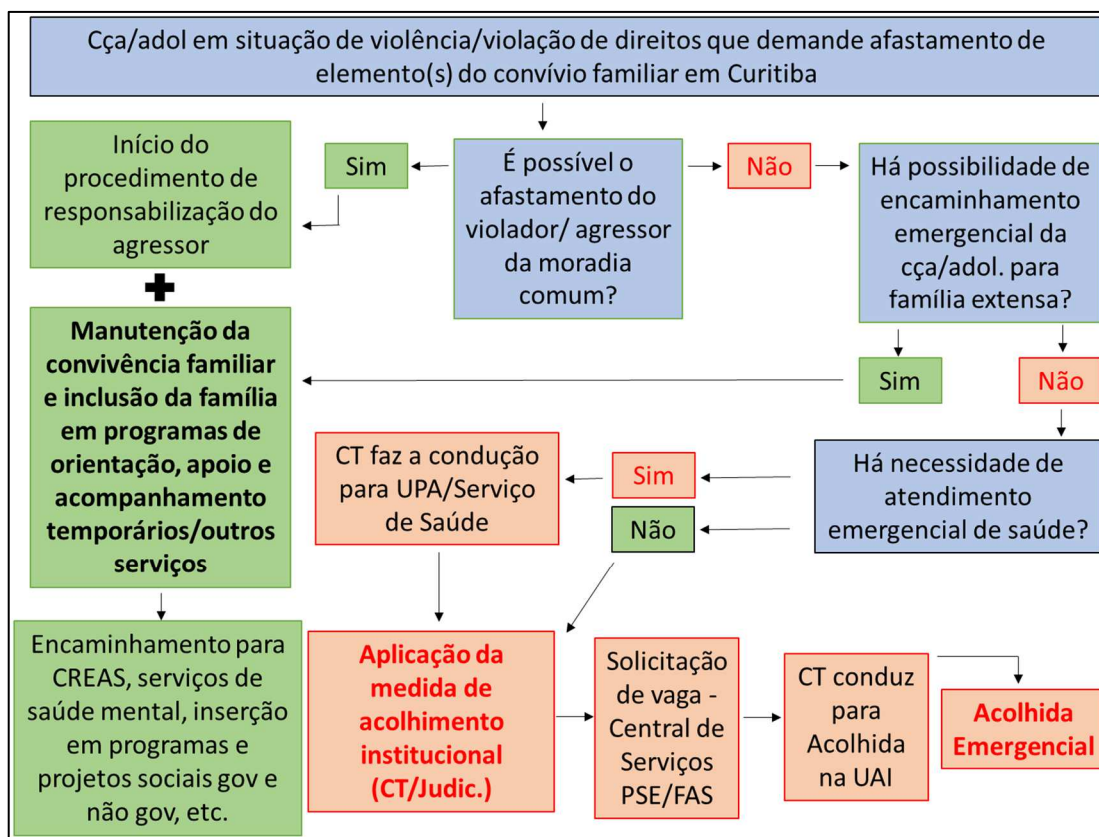


Fonte: Autoria própria (2019).

Isto posto, convém destacar o fluxo estabelecido no município para o atendimento de crianças e adolescentes com demanda de acolhimento institucional, a ser ilustrado pela Figura 10. Nesta, é possível visualizar a forma como o Município de Curitiba organiza seus serviços oficiais de Alta Complexidade na Assistência Social, em interlocução com o Sistema de Garantia de Direitos, destacando-se a obrigatoriedade da disponibilização de vaga para acolhimento mediante regulação da Central de Serviços da Proteção Social Especial, sendo prerrogativa exclusiva do Conselho Tutelar ou do Poder Judiciário a solicitação do encaminhamento.

Tal fluxograma foi sintetizado com base no Protocolo de Qualidade em Instituições de Atendimento à Criança e ao Adolescente (CURITIBA, 2006), nas Orientações Técnicas para as Unidades de Acolhimento (BRASIL, 2009a), na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014a) e no Diagnóstico da Infância e Juventude de Curitiba (JANUÁRIO, 2017).

Figura 10 - Fluxograma de encaminhamento de criança/adolescente para Acolhimento Institucional em Curitiba



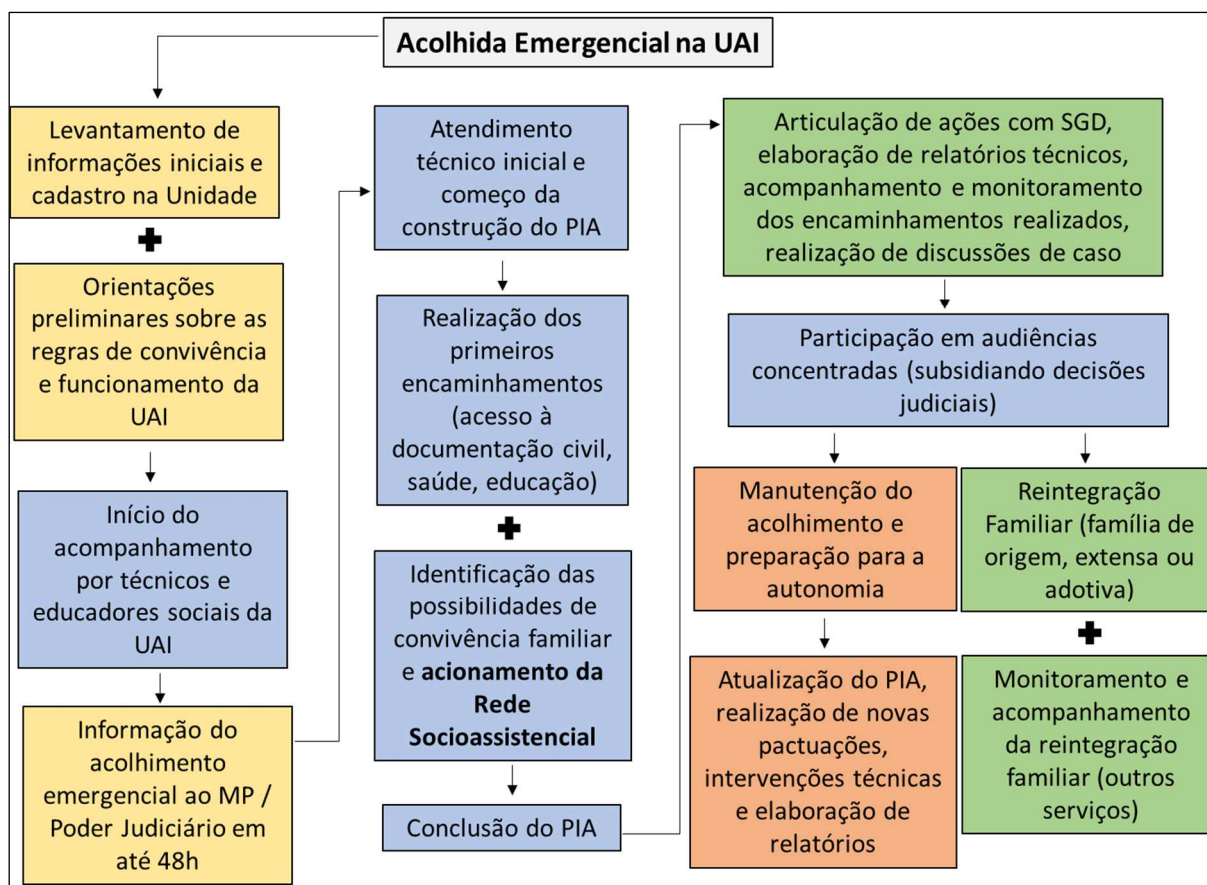
Fonte: Autoria própria (2019).

Sequencialmente, após a chegada da criança ou adolescente na UAI, a trajetória percorrida se estabelece conforme previsto nas diversas normativas já citadas, tais como as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 1990, 2006, 2009a, 2014a). O fluxograma referente a esta etapa encontra-se ilustrado na Figura 11.

Com base no ilustrado nesta, é possível afirmar que imediatamente após a informação do acolhimento ao Poder Judiciário deverá ter início o acionamento da rede socioassistencial. Dito de outra forma, este momento significa, em primeira

análise, a aplicação concreta do trabalho intersetorial, notadamente recorrendo-se em maior profundidade às políticas da saúde e educação, além dos demais níveis de complexidade dentro da própria política da assistência social.

Figura 11 – Fluxograma de atendimento de criança/adolescente após a determinação do Acolhimento Institucional em Curitiba

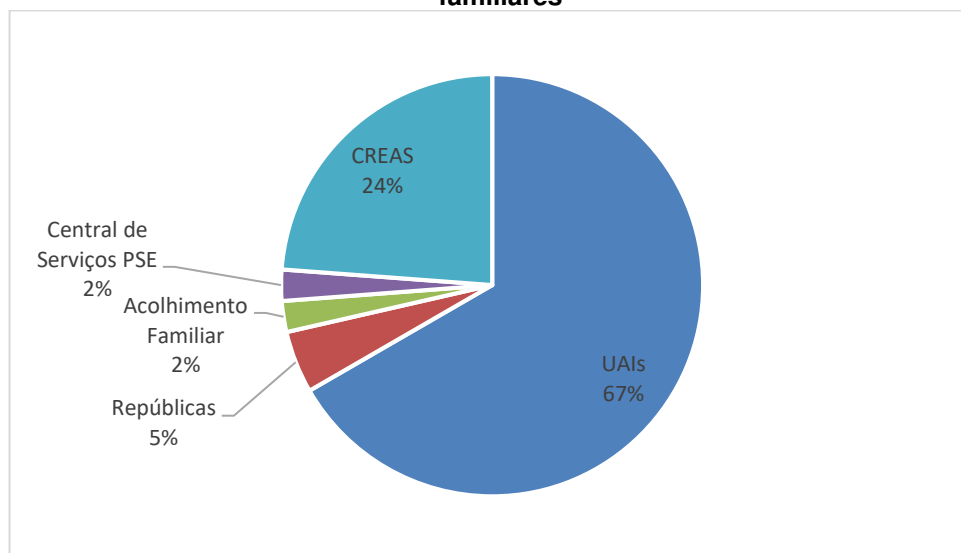


Fonte: Autoria própria (2019).

Assim, destaca-se que a rede de atendimento à criança e ao adolescente com demanda para proteção integral compreende 42 equipamentos que ofertam algum tipo de atendimento específico para acolhidos, egressos de acolhimento e seus familiares, sendo estes: 10 CREAS, 01 Central de Serviços PSE, 28 UAIs, 02 Repúblicas, e 01 serviço de Acolhimento Familiar. A estes, se somam outros 996 equipamentos que qualificam o atendimento a este público, sendo estes: unidades educacionais (558), unidades de saúde (143), unidades culturais e de esporte e lazer (216), unidades de qualificação profissional e intermediação de mão de obra (39), CRAS (39) e Centro-Dia para PcD (01). Identifica-se, então, que 121 equipamentos componentes da rede são geridos direta ou indiretamente pela política da Assistência Social, e dentre os 42

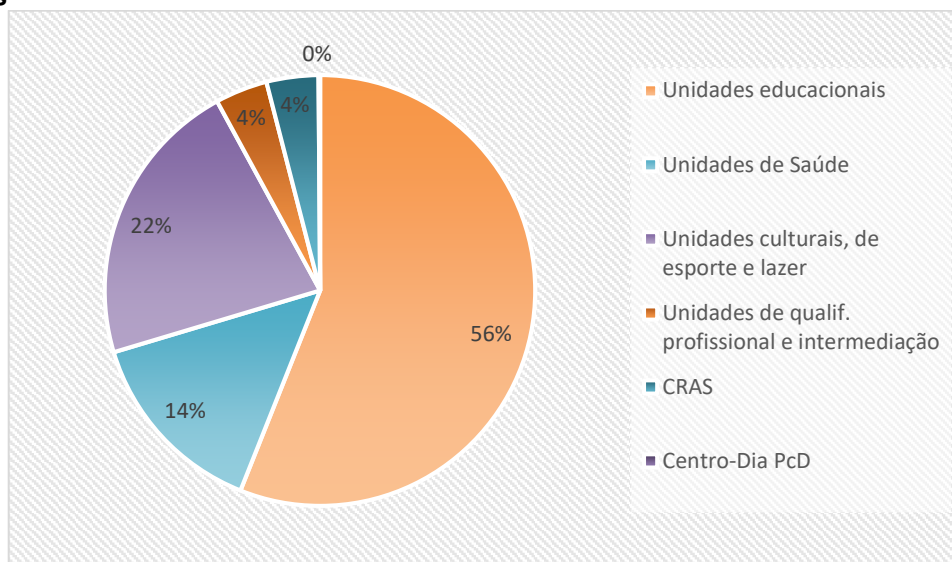
equipamentos que atendem especificamente ao público de acolhimento, todos são geridos por esta política. Os dados aqui citados compõem os Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1. Equipamentos da rede - atendimento específico para acolhidos, ex-acolhidos e seus familiares



Fonte: Adaptado de Januário (2017).

Gráfico 2. Equipamentos da rede – demais atendimentos para acolhidos, ex-acolhidos e seus familiares



Fonte: Adaptado de Januário (2017).

Por fim, evidencia-se na percepção dos gestores das Unidades de Acolhimento a existência de dificuldades no desenvolvimento do trabalho intersetorial. Em 53,3% das entrevistas realizadas com os gestores, afirmou-se que os demais equipamentos componentes da rede não assumem o acompanhamento da criança ou adolescente após o desacolhimento. Como elementos dificultadores, foram pontuadas a insuficiência de profissionais na rede, a insuficiência de vagas de atendimento nas

políticas de saúde mental e educação e a descontinuidade da oferta de atividades que os acolhidos desempenhavam enquanto permaneciam sob a responsabilidade das UAIs. Contraditoriamente, 83% das unidades de acolhimento avaliaram como bom ou ótimo o acesso dos acolhidos ao sistema educacional, e 80% o fizeram em relação ao acesso aos serviços de saúde (JANUÁRIO, 2017).

4.1.3 Atendimentos realizados

Voltando-se para o mapeamento dos atendimentos realizados, salienta-se que em Curitiba foi alcançado no ano de 2016 um total de 898 acolhimentos de crianças e adolescentes. Dentre estes, figuram como motivos³²: negligência³³ (52%), violência intrafamiliar (37,8%), questões de saúde dos pais ou responsáveis (16,2%), questões ligadas à pobreza (9,1%) e gravidez e suas consequências (5,5%), conforme aponta o Quadro 13.

Quadro 13. Quantitativos por motivo do Acolhimento – Curitiba

MOTIVO	N	%
Negligência	468	52
Violência intrafamiliar	340	37,8
Em razão da própria conduta	14	1,5
Questões lidadas à pobreza	82	9,1
Questões de saúde dos pais/responsáveis	146	16,2
Questões ligadas à adoção	14	1,5
Violência extrafamiliar	32	3,5
Determinação judicial	16	1,7
Gravidez	50	5,5
Trabalho infantil	2	0,2
Orfandade	7	0,7
Outros	8	0,8
Não informado	49	5,4

Fonte: Adaptado de Januário (2017).

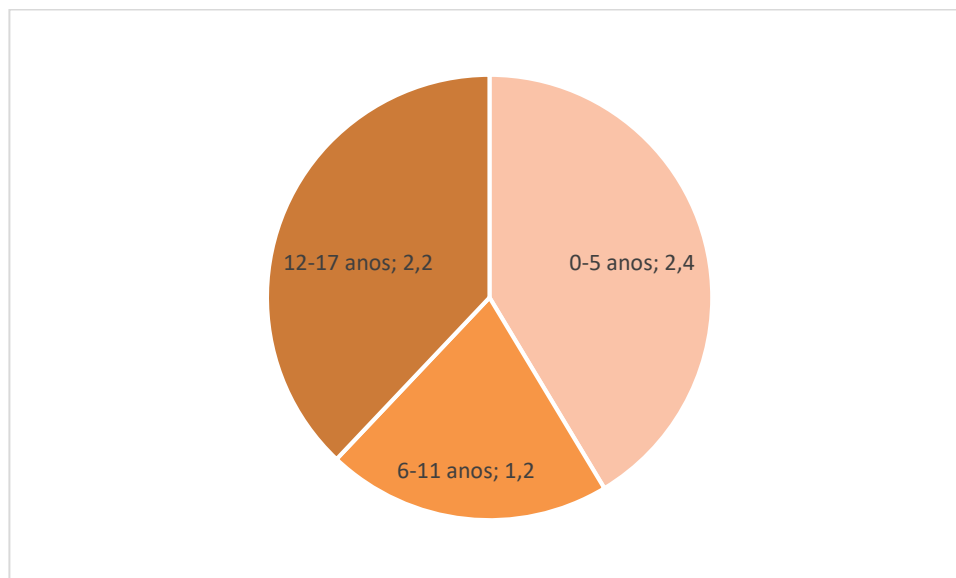
Quando os olhares se voltam para as características dos acolhidos, percebe-se que, dentre a faixa etária compreendida entre 0 e 17 anos, a maioria acolhida tem

³² Conforme destaca Januário (2017), trata-se dos motivos para acolhimento manifestos pelos requisitantes da aplicação da medida de proteção no momento da solicitação da vaga junto à Central de Serviços PSE. Pode haver mais de um motivo declarado para a solicitação de acolhimento.

³³ De acordo com o Protocolo da Rede de Proteção (CURITIBA, 2008), o termo negligência refere-se a toda forma de omissão ou não-provimento das necessidades e cuidados básicos para o desenvolvimento físico, social e emocional da criança e do adolescente.

entre 0 e 5 anos, seguida por adolescentes entre 12 e 17 anos. A taxa de acolhidos por mil habitantes, estratificada por faixa etária, encontra-se ilustrada no Gráfico 3.

Gráfico 3. Taxa de acolhidos por mil habitantes



Fonte: Adaptado de Januário (2017)

Ao serem avaliadas as formas de acesso de crianças e adolescentes aos serviços da Proteção Social Básica (PAIF), observa-se que ocorre um baixo número de encaminhamentos das demais políticas setoriais ou do SGD, sendo a busca ativa dos CRAS ou encaminhamentos de outros serviços da própria PSB a principal forma de inserção (60,8%), seguida pela procura espontânea dos usuários (31,2%). No restante dos casos, os encaminhamentos realizados pelos serviços da Proteção Social Especial, Conselhos Tutelares, Poder Judiciário e pelas demais políticas setoriais somam 7,9%, conforme elencado na Tabela 9.

Tabela 9. Formas de acesso de crianças e adolescentes ao PAIF

Forma de acesso	N	%
Busca ativa e encaminhamentos PSB	4421	60,8
Demanda espontânea	2268	31,2
Encaminhamentos SGD e políticas setoriais	577	7,9
Total	7266	100

Fonte: Adaptado de Januário (2017).

No tocante ao perfil das famílias inseridas no PAIF, destaca-se que a maioria do público atendido (89,7%) se encontra em situação de pobreza ou extrema pobreza. Ainda, ressalta-se que 26% das famílias vivenciam situações de potencial aumentado para violação de direitos, tais como grande número de faltas escolares ou faltas em consultas médicas (que geraram advertência, bloqueio ou suspensão do recebimento do subsídio do Programa Bolsa Família - PBF), famílias com situação de trabalho infantil e famílias com egressos dos serviços de acolhimento.

Outro serviço a ser ofertado pela PSB é o SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e voltado à prevenção de situações agravadas de vulnerabilidade. A prioridade para inserção neste serviço volta-se para, dentre outras situações, trabalho infantil, vivência de violência ou negligência, evasão ou defasagem escolar, situação de rua e crianças e adolescentes sob medida de proteção prevista no ECA (BRASIL, 2014a). Em Curitiba, conforme o Diagnóstico, 55,3% dos usuários do SCFV em 2016 foram incluídos devido a incidência de situação prioritária. Destes, a maioria figurou entre os que apresentavam vivência de violência e/ou negligência (89,3%). Outras situações prioritárias identificadas remeteram a aplicação de medidas de proteção do ECA (9,5%), trabalho infantil (0,7%), abuso ou exploração sexual (0,5%) e situação de rua (0,2%). Estes resultados encontram-se sintetizados na Tabela 10.

Tabela 10. Situações prioritárias incluídas no SCFV

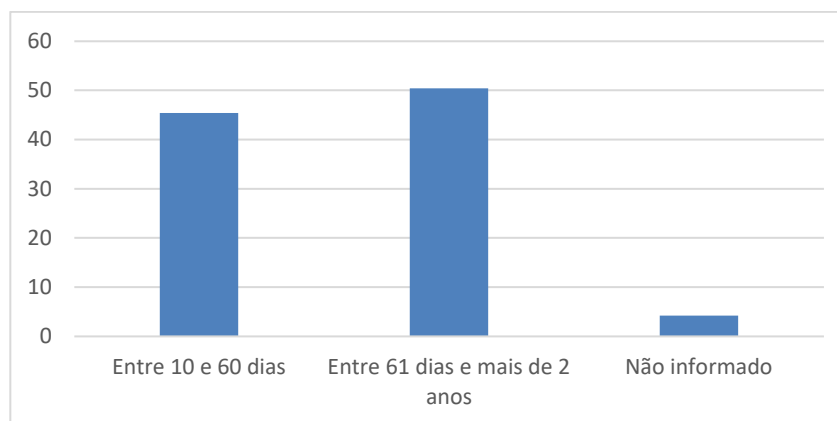
Situação prioritária identificada	%
Vivência de violência e/ou negligência	89,3
Aplicação de medidas de proteção do ECA	9,5
Trabalho infantil	0,7
Abuso ou exploração sexual	0,5
Situação de rua	0,2
Total	100

Fonte: Adaptado de Janeiro (2017)

Noutro ponto da análise, o Diagnóstico da Infância e Juventude revela que o tempo de duração da medida de acolhimento variou entre 10 e 60 dias em (45,4%), e

que na maioria das situações a permanência se estendeu entre 61 dias e mais de dois anos (50,4%), conforme aponta o Gráfico 4. Ao deixarem as UAIs, as crianças e adolescentes sob medida de proteção integral retornaram para as famílias de origem em 40,8% dos casos, e em 17% das situações foram colocadas em famílias substitutas. Em 16% dos casos ocorreram evasões sem retorno para a UAI em período superior a 15 dias, ocasionando a perda da vaga, e 6,8% dos acolhidos foram desligados por alcance da maioridade, desligamento voluntário, encerramento do período liberado ou entrega ao Conselho Tutelar. Não fica claro o desdobramento destes casos após tais encaminhamentos.

Gráfico 4. Tempo médio de permanência no acolhimento



Fonte: Adaptado de Januário (2017).

No que versa sobre a cor ou raça das crianças e adolescentes encaminhadas para acolhimento, observa-se que, proporcionalmente, pretos ou pardos são mais afastados do convívio familiar. O Diagnóstico aponta que a população com idade entre 0 e 17 anos de cor branca representa 77,4% do total, e 63,2% dos acolhidos estão vinculados a esta categoria. Por outro lado, pretos e pardos representam 21,5% do total, mas 26,6% dos acolhidos apresentam tais cores de pele (JANUÁRIO, 2017).

Por fim, destaca-se na análise dos atendimentos ofertados na proteção integral o quantitativo de acolhidos inseridos no PAEFI anteriormente à aplicação da medida. Salienta-se que a maior parte dos acolhidos não estava sendo acompanhado pelo CREAS de referência antes da determinação do acolhimento (82,1%), bem como é apontado que há uma relação entre a diminuição do tempo de permanência no acolhimento e a inserção anterior da criança, adolescente ou familiar no PAEFI (redução de 58,8% do tempo médio de acolhimento).

4.2 DEFINIÇÃO E ENTENDIMENTO DAS CATEGORIAS DE CONTEXTO

Buscando um dos primeiros resultados da pesquisa (Objetivo específico 1 - Categorizar elementos para a análise de processos intersetoriais no acolhimento institucional de crianças e adolescentes), buscou-se definir as *Categorias de Contexto*, *Categorias de Análise*, *Unidades de Registro* e *Unidades de Contexto*.

A definição das categorias de contexto se relaciona intimamente com os objetivos gerais da pesquisa, assim como as categorias de análise remetem a uma compartimentalização dos objetivos, tal como os objetivos específicos de uma pesquisa (PENHAKI, 2019). Já as unidades de registro indicam o “segmento de conteúdo considerado unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial” (BARDIN, 2016, p 134), enquanto as unidades de contexto atuam como “unidade de compreensão para codificar a unidade de registro” (BARDIN, 2016, p. 137). Neste estudo, após a leitura integral dos artigos, e considerando os objetivos específicos e palavras-chave, foram estabelecidas duas Categorias de Contexto: 1 – Processos intersetoriais; 2 – Acolhimento Institucional. Assim, temos como Categorias de Contexto duas das três palavras-chave deste estudo, salientando que a palavra-chave Assistência Social não foi incorporada dado o entendimento de que o serviço de Acolhimento Institucional se encontra inserido nesta política pública.

Ao iniciar a etapa de verificação da incidência dos termos nos artigos, buscou-se identificar através da ferramenta *TagCrowd*, de que formas as categorias de contexto emergiriam nos artigos. Para isso, realizou-se o levantamento das palavras com as cinco maiores frequências nos artigos, compondo nuvens com as frequências dos termos nas línguas portuguesa e inglesa, conforme exemplificadas nas Figuras 12 e 13.

Quadro 14 – Dez termos mais utilizados em língua portuguesa

Termo	Frequência	Categoria de contexto relacionada
Criança/adolescente	492	Acolhimento Institucional
Família/familiares	349	Acolhimento Institucional
Acolhimento	144	Acolhimento Institucional
Social	69	Processos intersetoriais
Abrigo	66	Acolhimento Institucional
Rede	64	Processos intersetoriais
Institucional	55	Processos intersetoriais
Processo	54	Processos intersetoriais
Proteção	53	Acolhimento Institucional
Serviços	49	Processos intersetoriais

Fonte: Autoria própria (2019)

Os termos em português mais utilizados remetem à definição do público atendido (“criança/adolescente” e “família/familiares”) e à natureza do serviço de acolhimento, além de termos que classificam o acolhimento dentro do escopo das políticas sociais (“social”), com atuação em rede, visando a oferta de serviços de proteção. Em língua inglesa, os termos mais utilizados remetem a uma parte do público atendido (“*children*”; “*family*”), à natureza do serviço de proteção e cuidados (“*care*”; “*protection*”), ao ente promotor deste serviço (“*state*”) e à classificação dos serviços na esfera das políticas sociais (“*policy*”; “*social*”; “*welfare*”). O termo “social”, tanto em português quanto em inglês, pode ter tido maior frequência dada a sua utilização em expressões como “Assistência Social”, “Proteção Social”, “*Social Work*”, “*Social Assistance*”.

Quadro 15 - Dez termos mais utilizados em língua inglesa

Termos	Frequência	Categoria de contexto relacionada
Children	1227	Acolhimento institucional
Care	597	Acolhimento institucional
State	396	Processos intersetoriais
Family	379	Acolhimento institucional
Social	318	Processos intersetoriais
Policy	308	Processos intersetoriais
Welfare	272	Acolhimento institucional
Services	223	Processos intersetoriais
Institutions	220	Processos intersetoriais
Protection	180	Acolhimento institucional

Fonte: Autoria própria (2019)

Após a análise dos quadros 14 e 15, foi possível agrupar os termos mais utilizados em todo o corpus dinâmico a partir do recorte das categorias de contexto, conforme indica o quadro 16. Ainda, é possível identificar em cada um dos artigos os dois grupamentos de termos³⁴ mais utilizados de acordo com a categoria de contexto, conforme apontam os quadros 17 e 18.

Quadro 16 – Termos mais utilizados agrupados por categoria de contexto

Categoria de contexto 1 – Processos intersetoriais	Categoria de contexto 2 – Acolhimento Institucional
State	Children
Social	Care
Policy	Welfare
Services	Family
Institutions	Protection
Rede	Acolhimento
Institucional	-
Processo	-

Fonte: Aatoria própria (2019).

Quadro 17 – Palavras mais utilizadas por artigo – Processos Intersetoriais (Continua)

COD. Artigo	Termos mais utilizados	Frequência
1	Processo/rede	44
1	Políticas/práticas	33
2	Serviço/rede/gestão/organização	116
2	Processo/reordenamento	34
3	Care	295
3	Guidelines/examples	101
4	Direitos	35
4	Pesquisa	27
5	Support/cooperation/partnership	70
5	Social	66
6	Care	101
6	Welfare/well-being	99
7	Care/protection	133
7	Services/system	106
8	Care	200
8	Policies/programmes/support	103
9	Policy/political	115
9	Reforms/change	81

³⁴ Os termos foram agrupados conforme similaridade semântica.

(Conclusão)

COD. Artigo	Termos mais utilizados	Frequência
10	Social/vínculos/reintegração	74
10	Rede	53
11	Policy/politics/regimes	248
11	Care/protection	215
12	Health/drugs	62
12	Services	38
13	Investigations	74
13	Abuse/maltreatment	60

Fonte: Autoria própria (2019).

Na análise do Quadro 17 é possível inferir que, no tocante aos processos intersetoriais, os termos mais utilizados se voltam à natureza do Acolhimento Institucional. Apontam para a execução das ações de forma *processual*, em *rede*, *integrada* e *sistemática*, visando a oferta de serviços de *proteção*, *cuidado* e *garantia de direitos* no atendimento de situações de *abusos*, *maus tratos* e uso de *substâncias psicoativas*, considerando a perspectiva da *manutenção de vínculos*, *convivência social* e *reintegração* dos acolhidos.

Quadro 18 - Palavras mais utilizadas por artigo – Acolhimento Institucional (Continua)

COD. Artigo	Termos mais utilizados	Frequência
1	Criança/adolescente	195
1	Acolhimento/abrigo/proteção/assistência	101
2	Criança/adolescente	212
2	Família/familiar/famílias	86
3	Child/children	133
3	Kinship/parental/Family-based	126
4	Criança/adolescente	182
4	Família/familiar/famílias	120
5	NGOs/ organizations	143
5	Federal/governmental/state	65
6	Adoption/foster/guardianship	255
6	Child/children	232
7	Child/children	267
7	Institutions	84

(Conclusão)

COD. Artigo	Termos mais utilizados	Frequência
8	Child/children	296
8	Placement/foster	141
9	Child/children	112
9	Federal/governamental/state	88
10	Família/familiar/famílias	72
10	Criança/adolescente	58
11	Child/children	248
11	Institutionalization/foster	183
12	Housing/hosting/UAI	90
12	Children/adolescents/juvenile	90
13	Child/children	206
13	Family/parental	78

Fonte: Autoria própria (2019).

Na análise do Quadro 18, considerando o agrupamento de palavras na Categoria de Contexto Acolhimento Institucional, surgem termos voltados à natureza do serviço de acolhimento, ao público atendido, aos atores executores dos serviços (instituições governamentais e não-governamentais). Somado a isso, emergem as alternativas ao acolhimento institucional, em especial quando não é possível a reintegração junto a família de origem (encaminhamentos para adoção, colocação em família substituta, família extensa).

4.3 CATEGORIAS DE ANÁLISE, UNIDADES DE REGISTRO E UNIDADES DE CONTEXTO

A análise dos dados obtidos nesta etapa somada à análise dos objetivos específicos desta pesquisa permitiu a especificação preliminar das Categorias de Análise, Unidades de Registro e Unidades de Contexto. Percebeu-se que na Categoria de Contexto “Processos intersetoriais”, revelou-se a incidência dos “cenários” nos quais se desenvolvem o acolhimento institucional e a reintegração familiar (contextos de violência, de direitos violados, abuso, uso de substâncias psicoativas).

Somado a isso, desvelam-se termos relacionados aos processos necessários à gestão e à execução dos serviços de acolhimento (avaliações e orientações técnicas, normativas, monitoramento das ações, com execução processual, em rede, de forma integrada e sistemática), aos parâmetros e paradigmas que baseiam os atendimentos (proteção integral, cuidado, promoção de bem-estar e garantia de direitos), considerando a perspectiva da manutenção de vínculos, convivência social e reintegração dos acolhidos. Não obstante, figuram termos relacionados ao contexto que envolve a atuação dos serviços, apontando demandas que requerem atuação conjunta com outras políticas públicas e, num indicativo de confirmação das hipóteses levantadas neste estudo, surgem termos relacionados à necessidade do trabalho em rede.

Por seu turno, na Categoria de Contexto “Acolhimento institucional” observou-se a ocorrência de termos que definem e qualificam quem executa determinada ação, sendo mais frequentes as menções ao sujeito de direitos (criança/adolescente e suas famílias), aos atores do SGD (governamentais e não governamentais), à natureza dos serviços de acolhimento e suas modalidades/desdobramentos (acolhimento familiar, acolhimento institucional, adoção) e às próprias Políticas Públicas, além das demais modalidades de medida de proteção a serem aplicáveis quando não é possível a convivência com a família de origem (encaminhamentos para adoção, colocação em família substituta, família extensa).

Na sequência da análise, buscou-se indicar o que pode vir a ser definida como a categorização final. Com base na análise qualitativa e na leitura do material, foram identificadas as Categorias de Análise, Unidades de Registro e Unidades de Contexto, conforme elencam os Quadros 19, 20 e 21.

Quadro 19 - Categorias de Análise e Unidades de Registro – Processos Intersectoriais

Categoria de Contexto	Categorias de Análise	Unidades de Registro
Processos Intersectoriais	Ação das políticas sociais setoriais	Rede
		Processo
		Práticas
		Políticas
	Público atendido	Cuidado
		Bem-estar
		Abuso
		Proteção
	Convivência familiar e comunitária	Direitos
		Vínculos
		Convivência

Fonte: Autoria própria (2019).

Quadro 20 - Categorias de Análise e Unidades de Registro – Acolhimento Institucional

Categoria de Contexto	Categorias de Análise	Unidades de Registro
Acolhimento Institucional	Medida de proteção integral	Assistência
		Instituições
		Abrigo
		Unidade de Acolhimento
	Preparação para a autonomia, reintegração familiar ou família substituta	Acolhimento familiar
		Reintegração familiar
	Interrupção da violação de direitos	Institucionalização
		Infância e Adolescência
		Família

Fonte: Autoria própria (2019).

Quadro 21 – Unidades de Registro e Unidades de Contexto – Processos Intersectoriais e Acolhimento Institucional (continua)

Categoria de Contexto	Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidades de Contexto
Processos Intersectoriais	Ação das políticas sociais setoriais	Rede	“Sanicola (2008) divide as redes em primárias e secundárias. As primárias são constituídas por todas as relações significativas e as histórias que as pessoas estabelecem cotidianamente ao longo da vida, portanto, não podem ser criadas, produzidas, mas apenas geradas no tempo, reconhecidas, promovidas e orientadas. [...] As redes sociais secundárias são aquelas que fornecem atenção especializada, orientação e informação. São formadas por profissionais e funcionários de instituições públicas ou privadas; organizações sociais, organizações não governamentais, grupos organizados de mulheres, grupos de ajuda mútua e associações

(Continua)

			comunitárias" (PENSO; MORAES, 2016, p. 1526).
		Processo	"A mudança histórica do paradigma da situação irregular para a doutrina da proteção integral precisa, a partir do embasamento legal, ser capaz de gerar mudanças culturais e ser traduzida em práticas cotidianas, apropriadas e aprimoradas pelos gestores e operadores do sistema de atendimento e proteção da criança e do adolescente" (LIMA; AFONSO, 2016, p. 71).
		Práticas	"Compreender e penetrar no universo do acolhimento institucional de crianças e adolescentes é um desafio que envolve diversos profissionais de múltiplas áreas. As 'paredes institucionais' ainda são bastante fechadas para a sociedade que, por sua vez, ainda fecha os olhos para essa realidade. Torna-se urgente romper com essa 'invisibilidade', colocar em discussão e construir novas concepções e práticas sociais que possam respeitar, defender e promover os direitos das crianças e adolescentes em situação de acolhimento" (LIMA; AFONSO, 2016, p. 70).
		Políticas	"From the first charities taking care of orphans and children in poverty, to institutions caring for children in periods of war, and the more recent International Convention on the Rights of the Child in 1989, public policies in this matter constantly evolve in response to social and political situations as well as on-going research on the impact of institutional care on children. [...]. This variety shows that there is no 'one solution that fits all' and that these differences between countries and cultures should be included in the development of public policies aiming to achieve better care for vulnerable children (QUIROGA; HAMILTON-GIACHRITSIS, 2014, p. 422).
	Público atendido	Cuidado	"A intervenção para o afastamento da criança e do adolescente de seu convívio familiar revela a lógica da estrutura social que impede as famílias de cuidarem de seus entes por falta de investimento significativo capaz de proporcionar a essas famílias o apoio necessário para que possam superar suas vulnerabilidades e exercer suas funções de cuidado , proteção e socialização de seus filhos" (FURLAN; SOUZA, 2013, p. 43).
		Bem-estar/well-being	"Segundo Kaloustian (1994), a situação de bem-estar das crianças e adolescentes encontra-se diretamente relacionada à possibilidade de manterem um vínculo familiar estável, reconhecendo a convivência familiar como um aspecto essencial de seu desenvolvimento e como um direito inalienável, sendo suas funções consideradas insubstituíveis, quanto à promoção de valores, educação, proteção aos seus membros e, sobretudo, um lugar de encontro de gêneros e gerações" (FURLAN; SOUZA, 2013, p. 37).

(Continua)

		Abuso	“As crianças e adolescentes são afastadas do convívio familiar por motivos como exploração sexual, abuso sexual, trabalho infantil, situação de rua, pais falecidos, violência doméstica, violência física, agressão, negligência, saúde mental dos pais, dependência química, e outros motivos, que geraram uma situação de risco pessoal e social a criança e ao adolescente” (FURLAN; SOUZA, 2013, p. 40).	
		Proteção	“Rompendo com a longa e penosa tradição de abandono, na história do país, as novas normativas visam dar materialidade à mudança de paradigma da situação irregular para a visada na proteção integral da criança e do adolescente. Nessa direção, é preciso avançar também nas práticas das instituições, abrangendo a sua gestão, garantindo que seja realizada de maneira consistente com a qualidade do atendimento e a proteção da cidadania” (LIMA; AFONSO, 2016, p. 79).	
	Convivência familiar e comunitária	Direitos	"Na esteira da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, é promulgado em 1990, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento, com absoluta prioridade nas políticas públicas "(LIMA; AFONSO, 2016, p. 72).	
		Vínculos	“É sabido que o ser humano precisa do outro(s), ao qual se vincula afetivamente , para sobreviver, desenvolver e se constituir como sujeito. É esse <i>outro</i> que o insere em contextos ou posições sociais, agindo como seu mediador para o mundo e do mundo para ele(a)” (ROSSETI-FERREIRA <i>et al.</i> , 2012, P. 397).	
		Convivência	“As diretrizes nacionais têm como prioridade garantir, primeiramente, o direito das crianças e adolescentes a convivência com sua família natural. Portanto, todos os esforços devem ser exercidos para garantir este direito, o que exige um trabalho em rede, intersetorial, focado na superação de vulnerabilidades que podem conduzir a violação de direitos das crianças e adolescentes” (FURLAN; SOUZA, 2013, p. 37).	
	Acolhimento Institucional	Medida de proteção integral	Assistência	“Na construção de rede primária do indivíduo é necessário identificar quem são os membros de sua família nuclear e extensa, suas relações interpessoais e amigos, vizinhos, e, para a rede secundária é necessário identificar as relações de incentivo ao protagonismo juvenil, inserção comunitária, serviços socioassistenciais, de saúde e justiça. As interações dessas redes favorecem a intervenção nos problemas em momentos de crise e disfuncionalidade familiar, de forma articulada para o apoio e resgate das competências das famílias” (PENSO; MORAES, 2016, p. 1526).
			Instituições	"A falta de investimento em medidas alternativas (...) que garantam o direito das crianças e adolescentes à convivência familiar (família extensa ou acolhedora), em momentos de

(Continua)

			fragilidade de sua família natural, mantém o modelo institucional , que comporta um significado social estigmatizante, impõe aos abrigados uma identidade pública depreciativa e vitimizante que dificulta seu pleno desenvolvimento como pretendido nas políticas de proteção à infância e juventude" (FURLAN; SOUZA, 2013, p. 46).
		Abrigo	"O abrigo é, antes de mais nada, a casa dessas crianças e adolescentes. É o lugar de convivência, onde irão crescer, onde se socializarão, onde construirão seus valores, crenças, onde se desenvolverão, para poderem conviver em sociedade" (FURLAN; SOUZA, 2013, p. 43).
		Unidade de Acolhimento	"O acolhimento institucional deve facilitar a reconstrução e/ou construção das histórias das crianças/adolescentes e suas famílias, em todas as suas dimensões, do apoio social aos vínculos afetivos. Os critérios de qualidade são fundamentais para o respeito à cidadania da criança e do adolescente. Nesta concepção, afirma Machado (2011), a entidade deve promover o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes de forma articulada à rede de serviços e, sempre que possível, à família (se não houver destituição do poder familiar)" (LIMA; AFONSO, 2016, p. 73).
Preparação para a autonomia, reintegração familiar ou família substituta		Acolhimento Familiar/ Family-based Placements	"There is a growing international trend towards the development of family-based placements for children out-of-home care, and away from large-scale institutions. [...]. Where it is being approached systematically de-institutionalisation policy focuses on two broad areas: a) developing family support measures to prevent the separation of children, and b) the development of family-based care placements in order to move children out of the institutions, and to provide an alternative for children who will need 'alternative care' placements in future" (DAVIDSON <i>et al.</i> , 2017, p. 3).
		Reintegração Familiar	"Com a Lei nº 12.010/2009 fica determinado que todos os esforços devem ser empreendidos para que, em um período inferior a dois anos, seja viabilizada a reintegração familiar – para família nuclear ou extensa, em seus diversos arranjos – ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta, ou seja, o período do afastamento da criança e adolescente à convivência familiar não deve exceder a dois anos" (FURLAN; SOUZA, 2013, p. 37).
	Interrupção da violação de direitos	Institucionalização	"O Brasil possui uma longa tradição de institucionalização de crianças e adolescentes que remontam ao período colonial. Um forte exemplo de 'acolhimento' institucional foi o iniciado com a implantação da Roda dos Expostos, no século XVIII, por iniciativa da Santa Casa de Misericórdia, que acolhia os bebês

(Conclusão)

			enfeitados, deixados nos muros de suas instalações.” (FURLAN; SOUZA, 2013, p. 36).
		Infância e Adolescência	“Na esteira da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, é promulgado em 1990, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento, com absoluta prioridade nas políticas públicas” (LIMA; AFONSO, 2016, p. 72).
		Família	“A família é a matriz de identidade dos seus membros, envolvendo os processos de separação e pertencimento ao longo do Ciclo de Vida Familiar e a introjeção de limites, regras e papéis, além das principais identificações (Minuchin et al., 2008, Minuchin, 1982) (PENSO; MORAES, 2016, p. 1525).

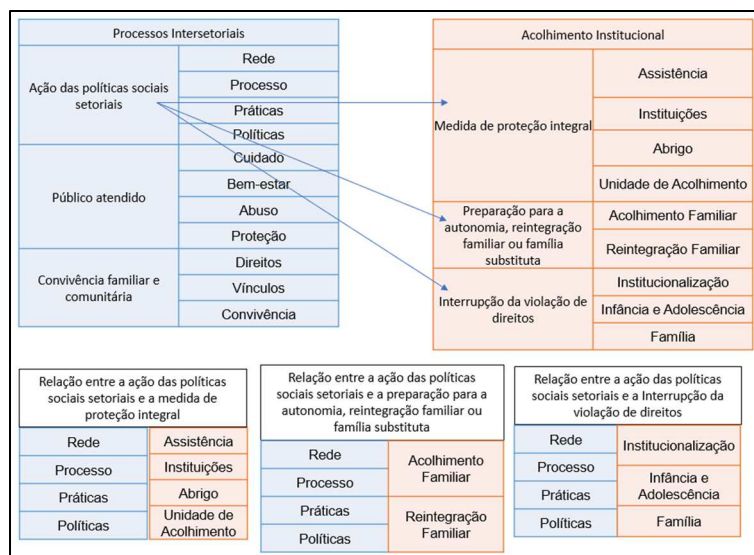
Fonte: Autoria própria (2019).

4.4 RELAÇÃO ENTRE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E PROCESSOS INTERSETORIAIS

O primeiro ponto de entrelaçamento analisado refere-se à presença dos processos intersetoriais na aplicação da medida de Acolhimento Institucional. Isto posto, torna-se necessário identificar se a natureza das ações realizadas a partir do momento da determinação do acolhimento traz em seu cerne a intersetorialidade, e se tal conduta qualifica a medida de proteção integral pretendida, se auxilia no processo da interrupção da violação de direitos sofrida pela criança ou adolescente acolhido e/ou na preparação para a autonomia posterior, para a reintegração familiar ou para a colocação em família substituta. Tais relações encontram-se sintetizadas nas Figuras 14, 15 e 16, e suas respectivas análises estão descritas nas seções subsequentes.

4.4.1 Exame do entrelaçamento entre a Ação das Políticas Sociais Setoriais e a Medida de Proteção Integral em Curitiba

Figura 14 – Cruzamento entre as Cat. de Análise e Unid. de Registro - Ações das Políticas Setoriais



Fonte: Autoria própria (2019).

A análise do primeiro cruzamento remete ao reflexo da ação das políticas sociais setoriais na aplicação da medida de proteção integral. Isto posto, observa-se que o conceito de proteção integral remete, em primeira instância, à substituição do paradigma da situação irregular para o paradigma da proteção integral, ocorrido a partir de 1990 (FURLAN; SOUZA, 2013; LIMA; AFONSO, 2016). Nesta transformação, as ações que levam ao acolhimento de crianças e adolescentes deixam de ser pautadas pela avaliação (passível de ser permeada pela subjetividade do avaliador) de que a família não apresenta condições de exercer a função protetiva à criança/adolescente dadas as condições socioeconômicas. No Brasil, tal mudança se concretiza com o Estatuto da Criança e do Adolescente, quando neste se observa a proibição de adotar o acolhimento institucional devido às situações de pobreza identificadas na família (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012).

Todavia, o que se observa, ao menos no contexto brasileiro, é a continuidade desta prática, ainda que não expressamente manifesta, mas presente quando se informa que grande parte dos acolhimentos ainda apresentam como justificativa as condições socioeconômicas familiares (FURLAN; SOUZA, 2013; ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012). Tal cenário aponta para uma gestão inadequada na proteção social especial de alta complexidade, que perpassa a discussão junto aos operadores

do SGD (em especial, Conselheiros Tutelares) sobre os motivos justificáveis para o acolhimento, e, portanto, para a ruptura do convívio da criança ou adolescente com a sua família de origem.

Outrossim, também perpassa essa questão a oferta de apoio sociofamiliar com vistas ao fortalecimento de vínculos, resgate de direitos e ao manejo de conflitos, concernentes aos serviços ofertados pela proteção social de média complexidade e pela proteção social básica (sem prejuízo do suporte passível de ser ofertado às famílias pelas demais políticas sociais) (FURLAN; SOUZA, 2013). Assim, a efetividade dos atendimentos realizados ainda na esfera presença da criança ou adolescente com seus familiares se materializaria na evitação de acolhimentos desnecessários (FURLAN; SOUZA, 2013).

Salienta-se então a importância da presença de processos intersetoriais no atendimento das situações antes mesmo da determinação da medida do acolhimento, o que contribuiria, para reduzir a incidência de rupturas do convívio familiar, dado o potencial de interrupção ou de redução do agravamento das situações de violência existente a partir da intervenção articulada das políticas setoriais (FURLAN; SOUZA, 2013). Remete-se, portanto, a uma falha na construção de formas de gestão consistentes com a defesa e a promoção da cidadania, e, ainda, a uma dificuldade de concretizar a transição para o paradigma da proteção integral (LIMA; AFONSO, 2016).

Contudo, destacam-se as ações setorizadas, isoladas e com pouca ou nenhuma comunicação entre as políticas (PENSO; MORAES, 2016). Não obstante, a manutenção do paradigma da situação irregular se concretiza através de ausências de estudos diagnósticos anteriores à aplicação da medida de acolhimento, insuficiência e baixa qualificação de recursos humanos, fragmentação das ações articuladas com a rede de serviços e SGD e, por fim, falta de cobertura das políticas setoriais (LIMA; AFONSO, 2016). Somado a isso, no que tange aos passos seguintes à aplicação da medida de acolhimento, ou seja, a avaliação a respeito da continuidade do mesmo ou a determinação de retorno familiar, inserção em família substituta, liberação para adoção ou encaminhamento para a família extensa resta prejudicada.

Estas questões se materializam em Curitiba sob a forma do prolongamento da permanência dos acolhidos nas UAIs, agravada pela ausência de acompanhamento por parte do PAIF ou PAEFI antes da aplicação da medida de proteção integral. Não obstante, chama a atenção o fato de que tais acolhidos não estavam sob o radar dos

serviços antes do acolhimento, o que levanta suspeitas a respeito da inevitabilidade da aplicação desta medida (JANUÁRIO, 2017). Da mesma forma, os baixos percentuais de encaminhamento por parte das demais políticas setoriais para os serviços dos CRAS e CREAS depõem a favor da incidência de isolamento das ações executadas junto às famílias (JANUÁRIO, 2017).

Conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014a), os CRAS e os CREAS ofertam, respectivamente, os serviços do PAIF e do PAEFI. Em Curitiba, observa-se que ocorre um baixo número de encaminhamentos das demais políticas setoriais ou do SGD para inserção no PAIF, o que pode remeter à fragmentação e setorialização de ações múltiplas realizadas junto a um mesmo público, com a mesma finalidade. Somado a isso, é possível questionar a partir dos dados coletados a incidência de uma grave falha na detecção de situações a serem prevenidas, sob pena de transformarem-se em violações de direitos a posteriori (JANUÁRIO, 2017).

O ator responsável por esta tomada de decisão, a autoridade judiciária, necessita de subsídios técnicos, a serem fornecidos por profissionais componentes dos Núcleos de Apoio Psicossociais das Varas da Infância e Juventude, que se valem de instrumentais como entrevistas e avaliações com os acolhidos, seus familiares e de relatórios técnicos emitidos pelas unidades de acolhimento. Todavia, o processo de reunião de informações tornar-se-á prejudicado e lentificado uma vez que os motivos para o acolhimento permaneçam nebulosos, o que pode conter em seu bojo a retirada do convívio do poder familiar dadas situações de pobreza estrutural (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012), bem como compromete-se a identificação de situações outras de violação de direitos na família e as possibilidades reais de intervenção por parte da rede de serviços frente às violências instaladas (LIMA; AFONSO, 2016). Em Curitiba, destaca-se o grande número de acolhimentos realizados sob a égide da identificação de “situações de negligência” (JANUÁRIO, 2017).

Por conseguinte, aumentam as possibilidades de precipitação do Poder Judiciário na determinação ou manutenção dos acolhimentos, sem que necessariamente tenham sido adotadas todas as medidas anteriormente possíveis (FURLAN, SOUZA, 2013). Em Curitiba, tal situação encontra-se sinalizada na descrição dos motivos para acolhimento realizados, figurando questões contrárias ao

próprio ECA, em que pese o fato de que a continuidade da permanência de uma criança ou adolescente numa UAI só será possível com a homologação da medida por parte do poder judiciário (BRASIL, 1990).

Em Curitiba, foram identificados como motivadores para o acolhimento o uso de álcool e outras drogas e a suspeita de transtornos ou comprometimentos mentais, o que remete a uma insuficiência na tentativa de municiar as famílias para, apesar das questões de saúde apresentadas, manterem os vínculos familiares fortalecidos. Ainda, como motivadores para o acolhimento, situações relacionadas à vacinação pendente ou ausência nas consultas de pré-natal, remetendo mais uma vez à possibilidade de valoração moral na avaliação da capacidade protetiva das famílias (JANUÁRIO, 2017).

Da mesma forma, a inserção da política educacional do atendimento às crianças e adolescentes acolhidos registra situações de ações estigmatizantes e excludentes, por vezes perpetradas na inserção escolar, revelando, a exemplo da relação com a política de saúde, dificuldades de diálogo intersetorial e atuação conjunta (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012; FURLAN; SOUZA, 2013). Assim, residem nesta dificuldade de diálogo, portanto, os conflitos latentes entre os atores institucionais (PENSO; MORAES, 2016), outra falha indicativa de violência institucional (FURLAN; SOUZA, 2013). Em Curitiba, foram relatadas no Diagnóstico situações nas quais as crianças e adolescentes inseridos em unidades de acolhimento vivenciaram situações de preconceito dada a sua condição de acolhidos (JANUÁRIO, 2017).

A isto, se soma o desrespeito por parte do Estado e do Poder Judiciário aos tempos de resposta das famílias no que tange à produção de mudanças na dinâmica familiar que propiciem a restauração dos vínculos e da função protetiva (LIMA; AFONSO, 2016). Em Curitiba, a maior parte dos acolhimentos tem duração variando entre 61 dias e mais de dois anos, e o restante se refere a períodos compreendidos entre menos de 10 dias e 60 dias. Este dado reflete tanto a morosidade do SGD na avaliação da necessidade de continuidade da aplicação da medida quanto as dificuldades na realização do trabalho de reestruturação das famílias de origem ou preparação para colocação em família substituta, e no caso dos acolhimentos de curta duração, podem indicar que a aplicação da medida poderia ter sido evitada caso medidas de menor complexidade fossem adotadas anteriormente (JANUÁRIO, 2017).

Em contraponto, aponta-se como eficaz no enfrentamento de tantas deficiências a estruturação dos processos de atendimento, com a adoção de procedimentos metodológicos que uniformizem os atos praticados pelos atores institucionais desde o momento da determinação do acolhimento. Neste rol, figuram a realização de estudos diagnósticos da situação da criança/adolescente e sua família; existência de Projeto Político Pedagógico que fundamente o trabalho das unidades de acolhimento; realização de acompanhamento familiar voltado a preservação dos vínculos familiares e comunitários; formação continuada dos profissionais atuantes nas unidades de acolhimento; promoção da garantia do acesso aos direitos de cidadania e respeito à autonomia, à diversidade e não discriminação dos acolhidos e seus familiares em todos os atendimentos realizados (LIMA; AFONSO, 2016). Em Curitiba, corroborando os apontamentos acima elencados, foram apontadas como questões estratégicas a uniformização nos padrões de atendimento das UAIs, bem como a melhoria dos fluxos de comunicação entre os equipamentos componentes da Rede de Atendimento (JANUÁRIO, 2017).

Síntese:

- Necessidade de efetivação da transição entre o paradigma da situação irregular e o paradigma da proteção integral (minimização dos riscos de requisição de acolhimentos por pobreza ou outros motivos não pertinentes);
- Promoção de discussões sistemáticas junto aos operadores do SGD (em especial, Conselheiros Tutelares) sobre os motivos justificáveis para o acolhimento;
- Necessidade de capacitação dos profissionais atuantes nas políticas sociais setoriais para a não discriminação dos acolhidos e seus familiares em todos os atendimentos realizados por todas as políticas públicas;
- Qualificação das ações intersetoriais ainda na esfera preventiva;
- Realização de estudos diagnósticos da situação da criança/adolescente e sua família anteriores à aplicação da medida de acolhimento;
- Elaboração e implementação de ações voltadas ao aumento dos índices de acompanhamento por parte do PAIF ou PAEFI às famílias antes, durante e após a aplicação da medida de proteção integral;

- Necessidade de aumento dos percentuais de encaminhamento por parte das demais políticas setoriais para os serviços dos CRAS e CREAS;
- Estruturação dos processos de atendimento, com a adoção de procedimentos metodológicos que uniformizem os atos praticados pelos atores institucionais desde o momento da determinação do acolhimento;
- Viabilização do aumento do quantitativo de profissionais para composição das equipes técnicas e qualificação de recursos humanos.

4.4.2 Exame do entrelaçamento entre a Ação das Políticas Sociais Setoriais e a Preparação para a Autonomia, Reintegração Familiar ou Família Substituta em Curitiba

As políticas públicas setoriais e suas ações incidentes na preparação para o desacolhimento variam conforme o encaminhamento determinado pelo Poder Judiciário, com prioridade para, caso possível, a reintegração familiar (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012). Ainda antes do desacolhimento, a incipiência ou inexistência de ações articuladas da Rede de Atendimento à Infância e Juventude, aliadas à morosidade do Poder Judiciário, acarretam maior tempo de duração do acolhimento, configurando causa primeira de dificuldade no processo de reintegração familiar (FURLAN; SOUZA, 2013).

Não obstante, parece haver uma desarticulação no monitoramento das situações de vulnerabilidade por parte da Rede de Proteção, o que é indicado pelo baixo número de encaminhamentos das demais políticas setoriais e do próprio Conselho Tutelar para os serviços dos CRAS e CREAS, conforme já citado (JANUÁRIO, 2017). Sinaliza-se de maneira enfática neste tópico a atuação intersetorial efetiva como estratégica para o êxito das ações, com extrema importância da atuação articulada, integrada e cuidadosa entre as políticas setoriais como fator de sucesso, surgindo aqui também menções às demais políticas, comumente menos lembradas, como habitação e cultura (PENSO; MORAES, 2016; FURLAN; SOUZA, 2013).

No tocante à colocação em família substituta, mostra-se consenso que, uma vez impossibilitada a retomada da convivência com a família de origem, o Acolhimento Familiar mostra-se como um encaminhamento mais adequado, no qual a criança ou

adolescente ainda terá a oportunidade de desenvolver laços afetivos mais particularizados e será afetada positivamente por uma convivência familiar, em comparação ao que é ofertado no acolhimento institucional (FURLAN; SOUZA, 2013). Em Curitiba, a reintegração familiar ocorre na maioria dos casos, mas, dados os baixos quantitativos de crianças e adolescentes egressos de serviços de acolhimento inseridos nos serviços dos CRAS e CREAS, há que se questionar a existência de acompanhamento com vistas a evitar a reincidência de violações de direitos (JANUÁRIO, 2017).

Conforme a Convenção sobre os Direitos da Criança ocorrida na ONU em 1989, a primazia nas situações nas quais seja impossível a reintegração familiar deve ser a inserção da criança ou adolescente em espaços de acolhimento com características não-asilares, semelhantes às residências, preferencialmente convivendo com adultos com os quais possam manter vínculo duradouro e aprofundado (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012). A expressão maior desta configuração remete ao encaminhamento para adoção, porém, dadas as já mencionadas dificuldades de agregar as crianças maiores de 5 anos, com doenças crônicas e adolescentes aos perfis desejados pelos candidatos a pais adotivos, apresenta-se como alternativa o Acolhimento Familiar (FURLAN; SOUZA, 2013).

Somado a isso, em Curitiba, chama a atenção o quantitativo de acolhimentos realizados como consequência de questões relacionadas ao processo de adoção, tais como não adaptação no período de convivência, desistência e adoção malsucedida (JANUÁRIO, 2017). Este preocupante cenário indica a necessidade de intensificar esforços na preparação dos habilitados para adoção e nos acolhidos que estão em lista de espera.

Como dificuldades na transição do Acolhimento Institucional para o Acolhimento Familiar, figuram questões como a falta de investimentos governamentais na implantação desta modalidade de acolhimento, a resistência à mudança da cultura de institucionalização de crianças (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012; FURLAN; SOUZA, 2013). Como consequência, observa-se a continuidade de um modelo estigmatizante, e impositivo de uma identidade pública depreciativa (FURLAN; SOUZA, 2013), dada a preponderância da modalidade do Acolhimento Institucional, em que pese a existência de normativas como as Orientações Técnicas (2009) que preveem um reordenamento institucional no qual seja dirimida a existência

de abrigos com características que remetam aos grandes orfanatos de outrora (FURLAN; SOUZA, 2013). Em Curitiba, apesar de ter havido a implantação do serviço de Acolhimento Familiar, são inexpressivos os números referentes às crianças e adolescentes atendidas sob esta modalidade (JANUÁRIO, 2017).

Tal situação traduz uma ausência e ineficácia das políticas setoriais, mais uma vez incidindo na violência institucional, acabando por transformar o desacolhimento numa nova situação de desabrigo e incidindo sobre a autonomia das famílias (PENSO; MORAES, 2016; ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012), contrariando o Estatuto da Criança e do Adolescente e demais normativas (FURLAN; SOUZA, 2013). No enfrentamento à tais dificuldades, propõe-se em primeiro lugar a aceitação, ainda que se queira evitar, de que o processo de transição para a adoção de novas práticas de acolhimento é lento, e requer instrumentalização continuada das equipes técnicas e gestores da política pública, por meio de assessorias técnicas e pesquisas (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012), aliada ao fomento das políticas integradas de apoio à família (LIMA; AFONSO, 2016).

Não obstante, observa-se que a transição segue avançando no Brasil, ainda que timidamente, em comparativo aos cenários observados, por exemplo, em países do Leste Europeu, onde os desafios se voltam ainda para a desconstrução do modelo asilar (DAVIDSON *et al.*, 2017). Na Rússia, a partir da década de 2010, se deu uma grande reforma institucional, na qual os esforços voltaram-se ao estabelecimento de novos parâmetros governamentais de atuação, contando timidamente com a participação de organizações não governamentais no processo de transição entre grandes orfanatos e unidades de acolhimento com padrões de funcionamento mais similares ao funcionamento de uma residência (NIKULA; IVASHINENKO, 2017). Assim, conclui-se que, a depender do contexto, a articulação intersetorial sequer é considerada parte importante nos processos de gestão dos serviços.

Síntese:

- Necessidade de promoção de aproximação entre a Rede de Proteção e os gestores/executores das medidas de proteção integral;
- Promoção do incentivo ao aumento do quantitativo de crianças e adolescentes egressos de serviços de acolhimento inseridos nos serviços dos CRAS e CREAS;

- Intensificação de esforços na preparação dos habilitados para adoção e nos acolhidos que estão em lista de espera, com vistas a minimizar situações de “adoções malsucedidas”;
- Sensibilização para o aumento dos investimentos governamentais na implantação de modalidades alternativas de acolhimento como Acolhimento Familiar e Família Acolhedora;
- Instituição de mudança da cultura de institucionalização de crianças e adolescentes.

4.4.3 Exame do entrelaçamento entre a Ação das Políticas Sociais Setoriais e a Interrupção da Violação de Direitos em Curitiba

Os avanços nos marcos legais referentes à concepção da criança e adolescente como sujeitos de direitos – impactando diretamente na interrupção das violações – se traduzem muito lentamente na prática, tendo em vista as situações de acolhimentos indevidos, afastamentos desnecessários dos familiares e o aumento da quantidade de acolhidos e do período de duração da medida de afastamento. Em grande medida, observa-se que a aplicação da medida de proteção integral tem maior incidência nas famílias que já estão sob o radar das políticas públicas sociais, dadas as situações já instaladas de fragilização dos elos familiares. Nesse sentido, a transmissão geracional do estigma também se faz presente, perpetuando-se também os fatores desencadeantes da violência intrafamiliar (PENSO; MORAES, 2016; FURLAN; SOUZA, 2013).

Nesse sentido, constata-se que estão sob este radar principalmente as famílias sob as quais pesam os estigmas da pobreza, da marginalização e da culpabilização pelas situações vivenciadas pelos seus membros. Conseqüentemente, costumam fugir dos olhares dos componentes do Sistema de Garantia de Direitos as famílias cuja situação socioeconômica, local de moradia, raça e condições gerais de vida não indiquem a presença de risco social, ficando a cargo das escolas, geralmente, a detecção de problemas e a comunicação ao Conselho Tutelar (quando esta ocorre). Não obstante, revela-se assim uma estrutura social cujos mecanismos contribuem para inibir o desenvolvimento do potencial de cumprimento das funções de cuidado,

proteção e socialização das famílias marginalizadas (PENSO; MORAES, 2016; FURLAN; SOUZA, 2013).

Ainda no tocante às marcações sociais da violência intrafamiliar, salienta-se que a interrupção dos ciclos de violência e vulnerabilidade pode ocorrer caso as famílias tenham acesso a uma rede de apoio eficiente, o que remete à importância da oferta de serviços articulados e de qualidade no escopo de políticas sociais como saúde, educação, assistência social, cultura e lazer e habitação, principalmente. Somado a essas, aparece o aprofundamento dos vínculos comunitários e o desenvolvimento de redes informais de assistência, pertencimento e convivência, o que mais uma vez remete à importância da preservação dos laços sociais e à evitação da retirada de crianças e adolescentes do convívio com as famílias de origem (PENSO; MORAES, 2016; FURLAN; SOUZA, 2013). Em Curitiba, identifica-se que algumas das regionais³⁵ com menores taxas de inserção de crianças e adolescentes nos SCFV apresentaram maiores quantitativos de requisição de Acolhimento Institucional, mesmo que também figurem entre as regionais com melhores números de famílias inseridas no PAEFI (tendo, portanto, já identificadas as situações de violações de direitos). Este dado remete à importância do trabalho preventivo da ruptura dos vínculos familiares (JANUÁRIO, 2017).

Aprofundando a reflexão, pode-se avaliar que os agentes violadores de direitos de crianças e adolescentes são as *famílias* e também o *Estado*. Este falha sensivelmente na oferta de serviços na esfera preventiva, além da incipiência no atendimento e acompanhamento de situações instaladas e na oferta de reestruturação das famílias atendidas. Apresenta, portanto, como única alternativa o afastamento do convívio familiar, acarretando inúmeras consequências e contribuindo para a perpetuação do ciclo de violações. Assim, comete violência institucional (FURLAN; SOUZA, 2013; ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012).

Em Curitiba, destaca-se que a participação de crianças e adolescentes no SCFV, atuante na esfera preventiva, abrange situações com maior potencial de risco somente em metade dos casos. Ainda, destaca-se que a detecção das situações prioritárias relacionadas aos casos já acompanhados pelo Conselho Tutelar e aos

³⁵ O exemplo remete às regionais Boqueirão e Tatuquara (JANUÁRIO, 2017).

casos de trabalho infantil, abuso e exploração sexual é bastante baixa, indicando falhas nos radares dos diversos atores do SGD (JANUÁRIO, 2017).

Nas ações das políticas setoriais mais protagonistas na proteção integral, observa-se uma tensão crônica entre a Assistência Social, Saúde e Educação (OLIVEIRA; VICENTIN, 2016; ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012; PENSO; MORAES, 2016). Entre estas políticas, apresentam-se lacunas nos atendimentos e, paradoxalmente, sobreposição de ações, o que pode derivar da dificuldade do estabelecimento das pactuações intersetoriais. Noutra linha de entendimento, destacam-se questões conceituais presentes no cerne da estruturação das políticas de Saúde e Assistência Social no Brasil - ambas as políticas concebem a si mesmas como as protagonistas da coordenação de ações conjuntas.

Trata-se, então, do estabelecimento de uma cadeia de relações entre as *exclusões institucionais setorizadas*, demarcada pelo caráter excludente das políticas de habitação, mobilidade urbana, trabalho e emprego, saneamento, cultura e lazer. Estas, tidas como secundárias nas situações de risco social, acabam por reforçar a marginalização das famílias para longe dos postos de trabalho disponíveis, dificultando a convivência familiar e o aprofundamento dos vínculos afetivos, podendo exacerbar questões de vulnerabilidade pessoal e favorecer a procura por soluções relacionadas ao uso de substâncias psicoativas, informalidade, trabalho ilícito e a própria violência intrafamiliar (FURLAN; SOUZA, 2013).

Em Curitiba, esta tensão entre os atores pode ser observada nas contradições entre as avaliações positivas dos gestores das UAs sobre a inserção dos acolhidos nos serviços de saúde e educação e as falas que remetem a dificuldades na articulação do trabalho em rede. Da mesma forma, também não houve menção, conforme o Diagnóstico da Infância e Adolescência, da participação das políticas da saúde e educação no processo de elaboração do PIA do acolhido (JANUÁRIO, 2017).

Não obstante, destaca-se também a responsabilidade da sociedade civil como perpetradora da exclusão e estigmatização das famílias cujas crianças e adolescentes comumente ocupam as vagas nas unidades de acolhimento institucional, na medida em que a classe detentora dos meios de produção exige como requisitos para inserção econômica níveis de qualificação e escolarização formal inacessíveis aos membros de famílias vulneráveis (FURLAN; SOUZA, 2013). Assim, conclui-se que a

exclusão social é praticada travestida de medida de proteção, geralmente destinada apenas aos mais vulneráveis socialmente.

Outra forma de expressão da continuidade da violação de direitos na atuação das políticas sociais setoriais remete à desconsideração da percepção do acolhido sobre a própria situação, num silenciamento praticado pelos componentes do Sistema de Garantia de Direitos em nome do atendimento do seu melhor interesse. São comuns as situações nas quais a criança ou adolescente em situação de acolhimento não tem seus sentimentos, medos e experiências levados em consideração pelas equipes técnicas, membros do poder judiciário, conselheiros tutelares, o que se agrava na mesma proporção em que se prolonga a medida de proteção (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012). Em Curitiba, uma resposta das crianças e adolescentes acolhidos para tal silenciamento pode estar materializada sob a forma dos índices de evasão das unidades de acolhimento (JANUÁRIO, 2017).

Como parte da resposta às questões elencadas, certamente figura a estruturação de ações intersetoriais, de forma a minimizar a incidência da violência institucional nas situações de acolhimento (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012; PENSO; MORAES, 2016; FURLAN; SOUZA, 2013; GARCIA *et al.*, 2014). Para tanto, reconhece-se a necessidade de incorporação de tecnologias sociais à prática cotidiana, a serem desenvolvidas principalmente através de pesquisas visando embasar a qualificação das equipes técnicas e gestores das políticas públicas diretamente ligadas à questão (GARCIA *et al.*, 2014).

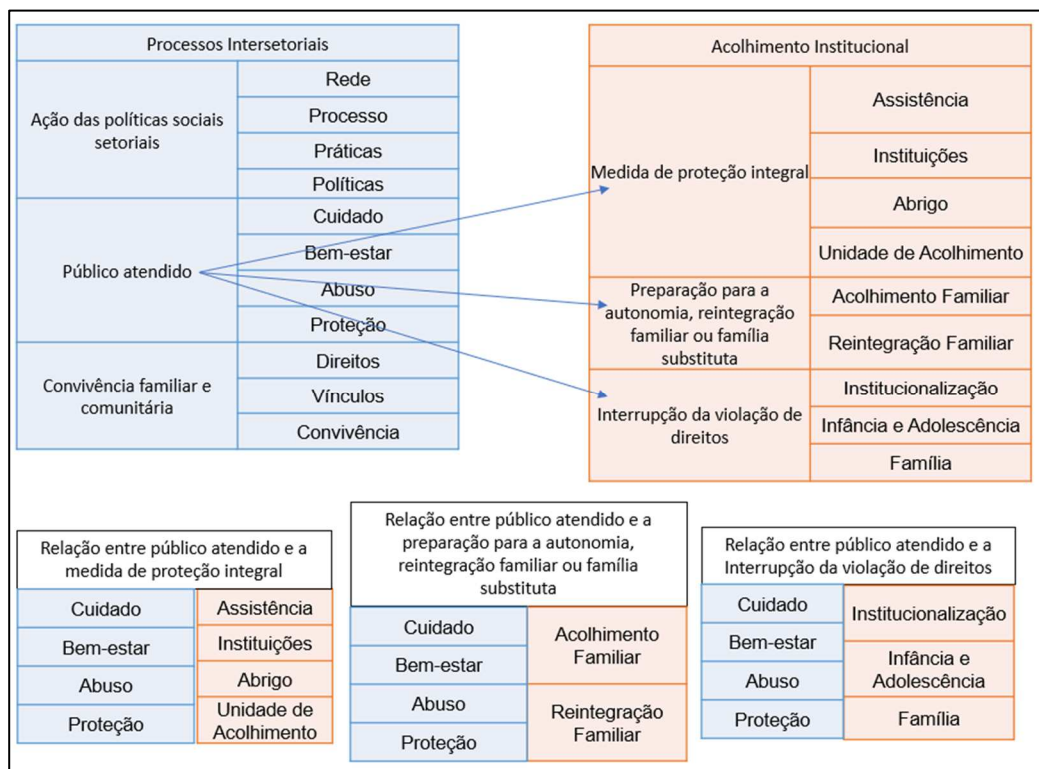
Entre as pesquisas a serem aprofundadas, figuram aquelas voltadas à melhor compreensão da influência de especificidades nos contextos social e familiar que contribuem para as determinações judiciais de acolhimento, tais como o impacto da avaliação da severidade das situações de abuso, dos riscos de agravamento de vulnerabilidades e maus tratos, dos determinantes étnicos e socioeconômicos. Por conseguinte, também se revela importante a realização de estudos a respeito da duração da medida de acolhimento e a relação desta com os determinantes sociais, o impacto do isolamento na atuação das políticas setoriais na situação das famílias, a qualidade do monitoramento, avaliação e qualificação dos serviços ofertados e a incidência de boas práticas voltadas à prevenção de acolhimentos indevidos (GARCIA *et al.*, 2014).

Síntese:

- Necessidade de estímulo ao desenvolvimento de uma rede de apoio eficiente para as famílias, com aprofundamento dos vínculos comunitários e o desenvolvimento de redes informais de assistência, pertencimento e convivência;
- Importância do reconhecimento do Estado como um dos agentes violadores de direitos de crianças e adolescentes, dadas as falhas na oferta de serviços;
- Promoção de aumento da inclusão das situações prioritárias nos SCFV;
- Necessidade de reconhecimento da existência de uma tensão crônica entre a Assistência Social, Saúde e Educação no atendimento das demandas das famílias e desenvolvimento conjunto de estratégias para contorná-las;
- Superação do silenciamento das crianças e adolescentes acolhidos praticado pelos componentes do Sistema de Garantia de Direitos em nome do atendimento do seu melhor interesse;
- Promoção e divulgação de boas práticas voltadas à prevenção de acolhimentos indevidos.

4.4.4 Exame do entrelaçamento entre Público Atendido e a Medida de Proteção Integral em Curitiba

Figura 15 – Cruzamento entre as Cat. de Análise e Unid. de Registro - Público Atendido



Fonte: A autoria própria (2019).

Surge como resultado importante na análise do cruzamento entre o público atendido e a aplicação da medida de proteção integral a percepção de que a presença ou ausência do Estado através das políticas públicas, além da natureza da intervenção destas (mais punitivo ou mais voltado ao desenvolvimento das potencialidades da família), caso ocorra, também surge como elemento de grande influência na maneira como o público atendido vivencia a aplicação da medida de proteção integral (QUIROGA; HAMILTON-GIACRHITSIS, 2014).

Não obstante, observa-se um desrespeito aos processos de reestruturação das famílias com vistas a permitir o retorno do acolhido ao convívio. O desalinhamento entre os tempos institucionais, judiciais e familiares transmuta-se num pendente desfavorável ao público atendido quando as intervenções voltadas à reintegração familiar são realizadas, em geral impondo-se um tempo de resposta ao qual, caso a família não consiga cumprir satisfatoriamente, implicará na determinação de medidas definitivas, tais como a destituição do poder familiar (ROSSETI-FERREIRA *et al.*,

2012, PENSO; MORAES, 2016). Em Curitiba, este cenário torna-se ainda mais desfavorável para as famílias quando se considera o baixo quantitativo de inserção prévia no PAIF e no SCFV, e ainda quando se observa que a maior parte dos acolhidos não apresenta registro de acompanhamento anterior no PAEFI (JANUÁRIO, 2017).

Ainda, percebem-se situações nas quais se dá uma invisibilidade das potências criativas das famílias e comunidades no desenvolvimento de estratégias voltadas ao cuidado com os seus, a exemplo do que ocorre em alguns países africanos, nos quais é comum a inexistência de políticas públicas de proteção integral a crianças e adolescentes. Nestas culturas, nas quais se dá uma intensa valorização da convivência comunitária e à formação de redes de apoio e suporte social, mesmo que se observem carências materiais e as vulnerabilidades decorrentes, o estabelecimento de vínculos afetivos entre os membros da comunidade e as crianças e adolescentes será capaz de suprir necessidades subjetivas de desenvolvimento (QUIROGA; HAMILTON-GIACRHISTIS, 2014).

Outrossim, conforme já destacado, a despeito da implantação do ECA e demais normativas que se seguiram na direção da concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, a decisão pela aplicação da medida de proteção integral ainda perpassa o caráter socioeconômico presente. Todavia, destaque-se que a falta de acesso aos direitos sociais e a incidência de vulnerabilidade socioeconômica ainda são causa de ruptura de vínculos familiares em diversas partes do mundo, e, da mesma forma, são comuns situações nas quais a falta de suporte e redes de apoio às famílias acarretam dificuldades na quebra dos ciclos de acolhimentos institucionais (QUIROGA; HAMILTON-GIACRHITSIS, 2014).

Portanto, a despeito das dificuldades existentes no contexto brasileiro, o atendimento de situações de violência, abuso e maus tratos a crianças e adolescentes representa uma questão de difícil solução, em especial quando considera-se a garantia do direito à convivência social e comunitária e a concepção do público atendido como sujeito de direitos. Como elemento dificultador, aponta-se a falha na oferta de apoio emocional, social e institucional às famílias, o que faz com que estas acabem por abrir mão da sua função protetiva dada a crença de que o Estado poderá exercê-la de maneira mais eficiente (PENSO; MORAES, 2016; NIKULA; IVASHINENKO, 2017; HUSEYNLI, 2018).

Em Curitiba, chama a atenção a presença de questões de saúde mental dos pais ou responsáveis como um dos principais motivos para a requisição da aplicação da medida de acolhimento. Da mesma forma, chama a atenção que ainda ocorram acolhimentos devido às situações de pobreza (que envolvem “desabrigo”, “situação de rua”, “mendicância”, “vulnerabilidade”, “problemas financeiros” e “sem residência estável”), além do quantitativo significativo de rupturas da convivência familiar dada a situação de saúde dos pais ou responsáveis (“uso de substâncias psicoativas”, “uso de álcool”, “comprometimento mental”, “suspeita de Síndrome de Münchhausen”). Ainda, despertam reflexões as solicitações de acolhimento por motivos como “gravidez na adolescência”, “acolhido direto da maternidade”, “ausência ou irregularidade no pré-natal”, “adoção malsucedida” e “criança sem vacinação”, considerando que todos os motivos aqui elencados remetem à suspeita de que a solicitação do acolhimento foi indevida ou precipitada (JANUÁRIO, 2017).

Noutro ponto para análise, destaca-se que as dificuldades de articulação entre as políticas ainda são observadas nos países tidos como desenvolvidos. Como exemplo, cita-se que países como os EUA ainda enfrentam o desafio de superar atuações isoladas das políticas setoriais e diferentes níveis governamentais, o que dificulta a avaliação das reais necessidades da criança e sua família e favorecem acolhimentos indevidos. Somado a isso, o atendimento à criança e ao adolescente norte americano enfrenta críticas por não atender à dupla função de preservar os vínculos familiares e garantir o cumprimento da função protetiva das famílias (GARCIA *et al.*, 2014).

Em suma, aponta-se como possibilidade o aprofundamento da mudança entre o paradigma da situação irregular para o paradigma da proteção integral, voltando-se para o entendimento de que estabelecer como metas a segurança e o bem-estar de crianças e adolescentes não é suficiente. Neste sentido, propõe-se a concepção de que os serviços de acolhimento se voltem para um modelo relacional, no qual as necessidades emocionais dos acolhidos e o desenvolvimento de vínculos estáveis com seus cuidadores tomem o lugar central (QUIROGA; HAMILTON-GIACRHITSIS, 2014).

Síntese:

- Necessidade de dirimir/minimizar o desalinhamento entre os tempos institucionais, judiciais e da família no processo de restauração da função protetiva;
- Proposição de que os serviços de acolhimento se voltem para um modelo relacional, no qual as necessidades emocionais dos acolhidos e o desenvolvimento de vínculos estáveis com seus cuidadores tomem o lugar central.

4.4.5 Exame das relações entre o Público Atendido e a Preparação para a Autonomia, Reintegração Familiar ou Família Substituta em Curitiba

Considera-se de extrema relevância analisar, ao cruzar estas duas variáveis, que as características das famílias cujas crianças e adolescentes que são encaminhados para acolhimento remetem à vulnerabilidade emocional e padrões de comportamento adotados transgeracionalmente, com dificuldades no estabelecimento de vínculos saudáveis e desenvolvimento adequado da função protetiva. Tais características, importante salientar, de forma alguma são passíveis de existir apenas em famílias que apresentem também a vulnerabilidade socioeconômica, todavia, são estas as que costumam estar mais claramente sob o radar do Sistema de Garantia de Direitos (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012).

Num paradoxo, são famílias mais expostas às intervenções por parte do Estado e mais julgadas socialmente, mas também são aquelas que enfrentam maiores dificuldades no acesso aos direitos sociais e serviços essenciais a serem ofertados pelo mesmo Estado. Como consequência, permanecem à margem as possibilidades de interrupção do ciclo de vulnerabilidade, contribuindo grandemente para a repetição dos padrões através das gerações. Assim, apesar de estar presente em grande medida no cotidiano de tais famílias, o Estado o faz de maneira ineficiente, desarticulada e descontinuada, contribuindo para a continuidade do ciclo de violações de direitos e cometendo, portanto, violência institucional (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012). Tal cenário pode ser observado em Curitiba, em especial quando é constatado que as famílias não-brancas, residentes nas regiões mais periféricas, com menor renda e menor grau de instrução residem nos bairros/regionais com maiores taxas de

acolhimentos (JANUÁRIO, 2017). Não obstante, chama a atenção a incidência de acolhimentos que têm como motivo a violência extrafamiliar/no território (vinculada a ameaças de morte e tráfico de drogas), situações que demandam atendimento por parte de outras políticas públicas que não a da Assistência Social (JANUÁRIO, 2017).

Chama a atenção neste ponto que, em Curitiba, os territórios mais vulneráveis e, portanto, suscetíveis às situações de violações de direitos estão localizados nos bairros das Regionais Tatuquara, CIC, Cajuru, Boqueirão, Bairro Novo e Boa Vista. Nestes, observam-se os piores indicadores em termos de renda, moradia e acesso aos direitos sociais básicos, além da maior concentração populacional (JANUÁRIO, 2017). Também se evidencia que, nos territórios mais vulneráveis, são mais altos os índices de famílias comandadas por mulheres sozinhas, com renda per capita até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, altas densidades por dormitório e baixos percentuais de instrução (JANUÁRIO, 2017).

Em que pese as dificuldades enfrentadas pelo poder público na oferta de serviços nestas regiões, figura como condição *sine qua non* o emprego de esforços para garantir o direito os acolhidos à convivência familiar e comunitária. Ao seguir as recomendações da ONU sobre a questão (Diretrizes para o Cuidado Alternativo de Crianças e Adolescentes), o Brasil opta por construir o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, e além deste elabora outras normativas relacionadas ao acolhimento institucional que colocam o país entre os mais preparados para lidar com a questão na América Latina e Caribe (QUIROGA; HAMILTON-GIACRHITSIS, 2014).

Contudo, sinaliza-se que os serviços de acolhimento apresentam dificuldades de traduzir tais normativas nas suas vivências práticas, com relatos de situações nas quais a fragilidade dos vínculos do acolhido com a família de origem se intensificam após a determinação do acolhimento, contribuindo em grande medida para as tentativas de reintegração familiar frustradas e a repetição do ciclo de institucionalização (PENSO; MORAES, 2016; ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012; LIMA; AFONSO, 2016). Não obstante, estes casos também enfrentam dificuldades advindas de falhas como ater-se à análise das condições socioeconômicas das famílias na ocasião da preparação para o desligamento da UAI, em detrimento ao estudo dos aspectos ligados à restauração dos vínculos afetivos familiares que considerem o histórico e as vivências de abandono destas famílias, além da

consideração das expectativas dos acolhidos quanto à convivência com os seus após a saída do abrigo (PENSO; MORAES, 2016).

Síntese:

- Necessidade do Estado reconhecer a vulnerabilidade emocional e os padrões de comportamento adotados transgeracionalmente pelas famílias atendidas;
- Convocar o desenvolvimento de estratégias conjuntas com as demais políticas para a redução de acolhimentos que têm como motivo a violência extrafamiliar/no território;
- Considerar a importância de realizar estudos para a restauração dos vínculos afetivos familiares que considerem o histórico e as vivências de abandono destas famílias, além da consideração das expectativas dos acolhidos após a saída do abrigo;
- Necessidade de atuar efetivamente no incentivo à convivência familiar e comunitária.

4.4.6 Exame do entrelaçamento entre o Público Atendido e a Interrupção da Violação de Direitos em Curitiba

Observa-se que após a determinação do acolhimento, comumente, além de não ocorrer a interrupção da violação de direitos (ao menos em sua completude, embora destaque-se que o Acolhimento Institucional é eficaz nas situações de interrupção de violências física e sexual), o público atendido ainda vivencia novas violações, estas a serem praticadas no cerne da execução das políticas públicas (ROSSETI-FERREIRA, *et al.*, 2012; LIMA; AFONSO, 2016; PENSO; MORAES, 2016).

Como consequência da continuidade da violação de traduzida na fragilização dos vínculos familiares intensificada ou *causada* pelo Acolhimento Institucional, figuram: situações de cronificada carência afetiva, dificuldade para estabelecimento de futuros vínculos entre o acolhido e pessoas de sua convivência, baixa autoestima, atrasos no desenvolvimento psicomotor e pouca familiaridade com rotinas familiares. Além destes, observa-se nos acolhidos a incidência de empobrecimento da subjetividade, a incapacidade de se auto gerenciar, falhas na aquisição e

desenvolvimento de sentimento de pertencimento e futuras dificuldades de adaptação e de convívio em família e na comunidade (PENSO; MORAES, 2016; GARCIA *et al.*, 2014).

Por seu turno, a despeito da falha na oferta de atendimento, o comportamento da família em relação à criança ou ao adolescente acolhido ainda permanece sob constante observação, sendo este utilizado como elemento de análise que ajuda a determinar a reintegração ou a destituição do poder familiar (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012; GARCIA *et al.*, 2014). Em que pese tal contexto, observa-se que em Curitiba a maior parte das situações de acolhimento se desenvolve em direção à reintegração familiar, ainda que o acompanhamento da família após o desacolhimento ocorra de maneira insuficiente (JANUÁRIO, 2017).

Não obstante, também figura como ponto sensível a relação entre a aplicação da medida protetiva e as medidas punitivas aos agressores, em especial quando se avalia a necessidade de garantir a segurança da criança ou adolescente, o que pode envolver conjuntamente equipes técnicas da política da Assistência Social, Conselheiros Tutelares e forças policiais. Nesse sentido, destaca-se como possível que a determinação do acolhimento se dê tendo em vista a crença de que *não valem a pena* os esforços de manutenção dos vínculos familiares, a julgar pela presença de um agressor no seio familiar (GARCIA *et al.*, 2014).

Assim, ressalta-se que as intervenções com vieses investigativos e punitivos podem contribuir para inibir o vínculo e as relações de confiança necessárias junto à família acompanhada, podendo dificultar o processo de identificação das possibilidades de encaminhamento da criança a ser acolhida para a família extensa, por exemplo (GARCIA *et al.*, 2014). Isto posto, parece coerente questionar se o caráter coercitivo e punitivo deve ser incorporado nas abordagens às situações de violência, em que pese a atuação, quando necessário, de forças policiais para encaminhamento dos agressores.

Somado a isso, também convém o questionamento acerca da capacidade de atuação conjunta dos sistemas de justiça e polícias, em especial quando se considera a carência de recursos humanos, tanto numérica quanto tecnicamente. Outro questionamento a ser realizado remete ao fato de que todas as situações de risco e violações de direito identificadas que demandem a medida de acolhimento deveriam por si sós incitar o acionamento de agentes responsabilizadores dos agressores nas

esferas civil e criminal, sem prejuízo do atendimento com avaliação das necessidades da criança, adolescente e seus familiares, independentemente da responsabilização dos agressores. No Diagnóstico analisado, não são mencionados dados referentes à aplicação de medidas de responsabilização civil dos agressores (JANUÁRIO, 2017).

Ao se pensar a respeito do público atendido nas unidades de acolhimento, observa-se que a sobrecarga das unidades de acolhimento e as deficiências na supervisão e acompanhamento dos serviços intensificam a vivência traumática de ruptura do convívio familiar para as crianças e adolescentes (QUIROGA; HAMILTON-GIACRHITSIS, 2014). Este cenário é apontado como presente também em Curitiba, e o quantitativo insuficiente de técnicos para compor a rede de atendimento também é mencionado pelos gestores das UAIs como um obstáculo para o sucesso da articulação intersetorial (JANUÁRIO, 2017).

Como elemento gerador de sobrecarga para os serviços de acolhimento, destacam-se também as dificuldades nos serviços de regulação de vagas e filtragem de demandas, seja na articulação com os solicitantes dos acolhimentos (diante de requisições equivocadas de acolhimento), seja na articulação de vagas com as unidades próprias e conveniadas, havendo entraves e resistências no atendimento. Trata-se aqui da relação do poder público com a rede não governamental de atendimento – no Brasil, Rede de Instituições de Acolhimento (RIA) que agrega as unidades/serviços de acolhimento mantidos por atores não governamentais e atua em parceria com o poder público, com base no recebimento de recursos públicos mediante oferta de vagas cujos critérios para preenchimento não dialogam com o perfil das crianças e adolescentes atendidos (NIKULA; IVASHINENKO, 2017; DAVIDSON, 2017; HUSEYNLI, 2017; QUIROGA; HAMILTON-GIACRHITSIS, 2014; GARCIA *et al.*, 2014).

Em Curitiba, destacam-se também as dificuldades enfrentadas pela Central de Serviços da Proteção Social especial no que tange à padronização das informações recebidas tanto das UAIs quanto do Poder Judiciário a respeito dos acolhidos e seus desligamentos. Também chama a atenção os relatos da despadronização dos formatos de gestão documental e formas de implementação do fluxo das unidades de acolhimento, havendo ainda maior distanciamento entre as UAIs geridas pelo poder público e pelas Organizações da Sociedade Civil (JANUÁRIO, 2017).

Em resposta a tais questões, propõe-se, entre outras medidas, o fortalecimento da concepção do público atendido como sujeito de direitos. Esta visão perpassa, a oferta de serviços de qualidade, integrados e articulados, com vistas a interromper efetivamente ciclos de violência transgeracionais. Ainda, cabe o incentivo à participação social e protagonismo do público atendido e dos profissionais da área nos processos de tomada de decisão, tanto no que tange diretamente ao acolhimento de um membro da família quanto na participação da comunidade nos espaços deliberativos e de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012).

Aponta-se ainda que, além de qualificar as políticas de atendimento existentes, torna-se necessária a adoção de ações específicas no âmbito das políticas públicas visando a redução de acolhimentos institucionais indevidos e a garantia de que as intervenções realizadas que tanto promovam a proteção da criança/adolescente quanto evitem acolhimentos traumáticos, disruptivos e onerosos. Tais ações devem voltar-se para a melhoria dos processos de tomada de decisão e para a oferta de serviços mais abrangentes e de resposta imediata, com vistas a evitar ou minimizar os acolhimentos ditos de emergência (aqueles ocorridos por determinação de Conselheiro Tutelar ou outra autoridade competente mediante a obrigatoriedade de informação posterior ao Poder Judiciário) (GARCIA *et al.*, 2014).

Inevitavelmente, a adoção de ações nesse sentido demandará articulação entre os componentes do Sistema de Garantia de Direitos, dada a complexidade da temática e a necessidade de qualificação do processo de implementação das ações. Em nome desta boa articulação, recomenda-se que sejam realizados questionamentos a respeito da definição de protocolos específicos de atendimento, da uniformização dos conceitos definidores de violações de direitos e de critérios norteadores para a decisão de requerer o acolhimento, entre outros (GARCIA *et al.*, 2014).

Há ainda o indicativo de que a atuação conjunta das esferas de responsabilização imediata dos agressores e de atendimento às necessidades psicossociais da família produza como resultado a redução de acolhimentos indevidos. Todavia, torna-se condição importante que as equipes técnicas envolvidas no atendimento, sejam estas compostas por membros de forças policiais, Conselhos Tutelares, serviços de proteção social e Poder Judiciário, estejam devidamente

capacitadas para lidar com as questões relacionadas à violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes (GARCIA *et al.*, 2014).

Nos esforços voltados à redução do quantitativo de acolhimentos indevidos, devem estar incluídas ações de monitoramento e avaliação, tais como: identificar a prevalência de acolhimentos institucionais de curta duração, monitorar a entrada e re-entrada de crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento, a duração da aplicação da medida, a repetição de denúncias de abusos/violência referentes a uma mesma família. Somado a isso, também devem ser observadas as características do público atendido, tais como raça/etnia, gênero, condição econômica e outros marcadores sociais, além da análise dos indicadores de bem estar de crianças e adolescentes, tais como incidência de questões de saúde mental, histórico de cumprimento de medidas socioeducativas e uso de substâncias psicoativas. Todas estas análises, que remetem à atuação na esfera da vigilância socioassistencial (um dos braços da política pública da Assistência Social no Brasil), e devem ser realizadas com a intenção de avaliar se estas características influenciam no processo de tomada de decisão pela aplicação da medida de acolhimento institucional (GARCIA *et al.*, 2014).

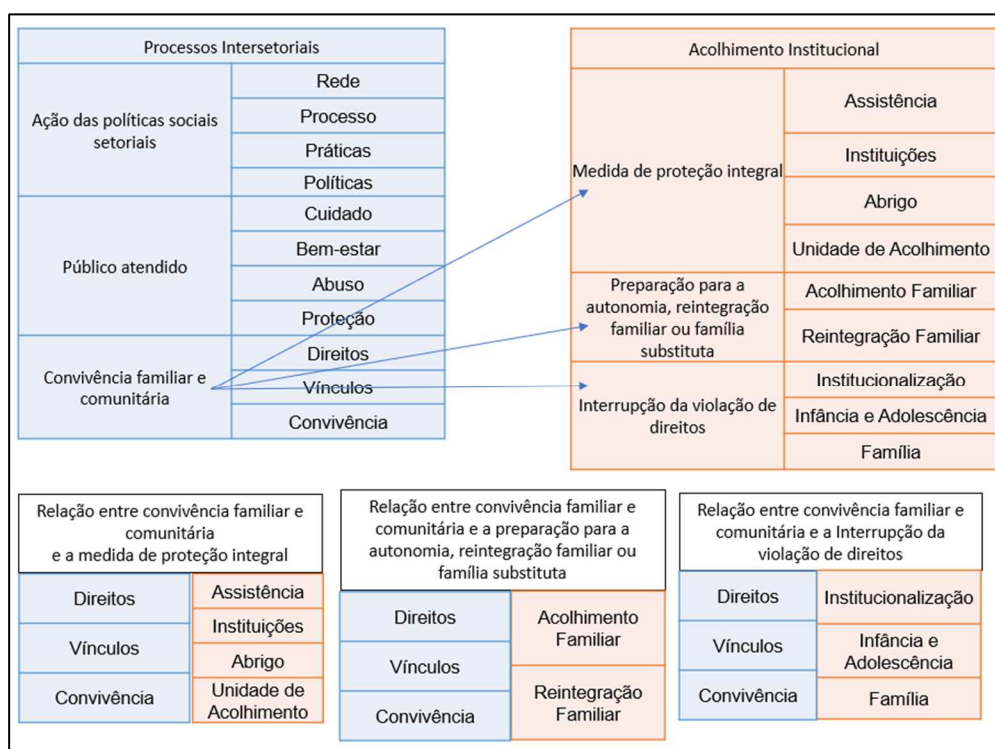
Síntese:

- Necessidade de promover a participação social e protagonismo do público atendido e dos profissionais da área nos processos de tomada de decisão, tanto no que tange ao acolhimento de um membro da família quanto na participação da comunidade nos espaços deliberativos e de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas;
- Importância da adoção de ações específicas no âmbito das políticas públicas visando a redução de acolhimentos institucionais indevidos e a garantia de que as intervenções realizadas que tanto promovam a proteção da criança/adolescente quanto evitem acolhimentos traumáticos, disruptivos e onerosos;
- Promoção de melhoria dos processos de tomada de decisão e para a oferta de serviços mais abrangentes e de resposta imediata, com vistas a evitar ou minimizar os acolhimentos ditos de emergência;
- Necessidade de definição de protocolos específicos de atendimento;

- Qualificação das ações voltadas à responsabilização imediata dos agressores, sem prejuízo do atendimento às necessidades psicossociais da família;
- Aprofundamento das ações de monitoramento e avaliação, tais como: identificar a prevalência de acolhimentos institucionais de curta duração, monitorar a entrada e re-entrada de crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento, a duração da aplicação da medida, a repetição de denúncias de abusos/violência referentes a uma mesma família.

4.4.7 Exame do entrelaçamento entre a Convivência Familiar e Comunitária e a Medida de Proteção Integral em Curitiba

Figura 16 – Cruzamento entre as Cat. de Análise e Unid. de Registro – Convivência Familiar e Comunitária



Fonte: Autoria própria (2019).

Nesta análise, salienta-se a necessidade de fomento, manutenção, qualificação e desenvolvimento das redes sociais construídas nas comunidades das famílias de origem e/ou família extensa da criança/adolescente acolhido. Redes sociais são construídas espontaneamente, mas quando se aliam à rede socioassistencial produzem efeitos deveras positivos para a reestruturação da função protetiva das

famílias e favorecem a reintegração familiar bem sucedida dos acolhidos (PENSO; MORAES, 2016).

É possível, ainda, levar para o interior das unidades de acolhimento as redes sociais do acolhido, com o favorecimento das visitas dos familiares na unidade, a promoção de visitas domiciliares monitoradas e avaliadas pelas equipes técnicas das Unidades, e, conforme estabelecido no ECA e nas Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento, quando grupos de irmãos acolhidos não são separados em unidades distintas. Todavia, a execução das políticas de proteção integral ainda enfrenta desafios na disponibilização de vagas para grupos de irmãos, dadas questões logísticas e a necessidade de orientar o olhar dos tomadores de decisão para a primazia de tal conduta (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012). Em Curitiba, ainda se observa a estratificação das vagas disponíveis para acolhimento conforme critérios de faixa etária e sexo, havendo pouca disponibilidade para acolhimentos que mantenham juntos grupos de irmãos (JANUÁRIO, 2017).

Na medida de proteção integral, nos casos nos quais identifique-se a possibilidade de retorno para a família de origem, o foco deve residir no incentivo à manutenção dos laços afetivos, por meio da promoção de momentos de visita da criança/adolescente acolhido na residência da família. Contudo, uma das dificuldades enfrentadas pelas equipes técnicas das unidades de acolhimento e do Poder Judiciário residem no monitoramento e avaliação da qualidade de tais visitas, incorrendo no risco de ocorrência de novos conflitos familiares, novas situações de violações de direitos e inviabilização de futura reintegração familiar (QUIROGA; HAMILTON-GIACHRITSIS, 2014).

Neste cruzamento entre categorias, por conseguinte, é possível identificar também como elemento dificultador, mais uma vez, o conflito entre os atores, que neste tópico se traduz na dificuldade de entendimento por parte das demais políticas que não a Assistência Social (e, por vezes, na própria política da Assistência, nos serviços de proteção social básica e especial de média complexidade), tais como educação e saúde, das especificidades inerentes à inserção de crianças e adolescentes acolhidos nos serviços educacionais, assim como no acompanhamento das questões de saúde clínica e saúde mental. Tal peculiaridade na inserção dos acolhidos nos demais serviços nem sempre é compreendida, ou ainda, a inserção

ocorre de maneira desarticulada no que se refere ao atendimento dos acolhidos e de seus familiares no território de origem (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012).

Tais discrepâncias podem levar a novas situações de violação de direitos e de exclusão social, podendo dificultar o processo de superação da violação de direitos do acolhido e retardando uma eventual reintegração familiar (ROSSETI-FERREIRA *et al.*, 2012). Observa-se, em Curitiba, a incidência de dificuldades de inserção das famílias de crianças e adolescentes acolhidos nos serviços da própria política da Assistência (PAIF e PAEFI), além de relatos de dificuldades de inserção dos acolhidos no sistema educacional (JANUÁRIO, 2017).

A despeito da dificuldade de reunião de informações sobre boas práticas ocorridas em países fora do eixo europeu, identifica-se que muitos locais têm desenvolvido abordagens inovadoras para a prevenção dos acolhimentos indevidos, tais como sistemas de resposta/pronto atendimento das situações de violação de direitos alternativos, os próprios serviços de Acolhimento Familiar e o desenvolvimento de ações articuladas e intersetoriais, envolvendo atendimento psicossocial, ações socioeducativas e serviços de suporte às famílias dos acolhidos (GARCIA *et al.*, 2014).

Na construção destas iniciativas na oferta de serviços, alguns questionamentos devem ser realizados, em especial aqueles relativos às necessidades das equipes técnicas visando a realização de um trabalho com qualidade minimamente aceitável a partir das normativas e orientações técnicas vigentes. Somado a este, deve-se levar em conta a avaliação constante a respeito da capacidade das equipes técnicas/serviços de acolhimento que efetivamente atuem voltados ao incentivo da convivência familiar e comunitária para os seus acolhidos, bem como a suficiência de qualificação técnica e do quantitativo de profissionais disponíveis para atuação (GARCIA *et al.*, 2014).

Síntese:

- Necessidade de levar para o interior das unidades de acolhimento as redes sociais do acolhido, com o favorecimento das visitas dos familiares na unidade, a promoção de visitas domiciliares monitoradas e avaliadas pelas equipes técnicas das Unidades;

- Promoção da reorganização da disponibilização de vagas para grupos de irmãos, com reflexão sobre o olhar dos tomadores de decisão para a primazia de tal conduta;
- Realização de qualificação nos processos de monitoramento e avaliação da qualidade das visitas domiciliares;
- Necessidade de sensibilização para as especificidades inerentes à inserção de crianças e adolescentes acolhidos nos serviços educacionais, assim como no acompanhamento das questões de saúde clínica e saúde mental.

4.4.8 Exame do entrelaçamento entre a Convivência Familiar e comunitária e a Preparação para a Autonomia, Reintegração Familiar ou Família Substituta em Curitiba

Observa-se uma crescente tendência internacional voltada ao desenvolvimento da modalidade de Acolhimento Familiar, num completo afastamento do modelo de Acolhimento Institucional em grandes abrigos (DAVIDSON *et al.*, 2017). Contudo, no que tange a este tipo de medida de proteção, dada a sua não muito longínqua implantação, os resultados obtidos e as eventuais problemáticas necessitam ser ainda aprofundados. Todavia, algumas questões já têm sido levantadas, em especial no tocante às dificuldades enfrentadas na seleção das famílias habilitadas a atuarem como Famílias Acolhedoras.

Nesse âmbito, destacam-se problemas na identificação e seleção de famílias motivadas para atuação enquanto serviço de Acolhimento, no campo oposto, a seleção de famílias com base mais na sua vontade de atuarem como acolhedoras do que nas suas reais capacidades de ofertar este serviço, financiamento insuficiente para o repasse de subsídios às famílias acolhedoras, dificuldades na supervisão do trabalho realizado. Outra dificuldade, relacionada ao Acolhimento Familiar na família extensa da criança ou adolescente, reside na possibilidade do contexto familiar reunir as mesmas condições favoráveis a violação de direitos que motivaram o afastamento do convívio com a família de origem do acolhido (QUIROGA; HAMILTON-GIACHRITSIS, 2014). No contexto local, Curitiba conta com a existência de um serviço de Acolhimento Familiar, e recentemente (2019) foi homologada a criação do serviço Família Acolhedora, não sendo possível ainda a identificação de como será materializada esta modalidade de acolhimento (JANUÁRIO, 2017; FAS, 2019).

No tocante ao processo de desacolhimento, podem ocorrer situações nas quais o processo de reintegração familiar ocorra de maneira a causar o isolamento da família, com ausência de um acompanhamento com vistas a auxiliar no processo de retomada dos vínculos afetivos, ou ainda a ausência de encaminhamentos para acesso às demais políticas públicas, em especial Trabalho e Renda (PENSO; MORAES, 2016). Em repercussão, as famílias podem ver-se julgadas pela sua capacidade de cumprir a função protetiva, mas não se reconhecerem como municiadas para tal pelas políticas públicas. Ainda, associa-se aqui a falta de motivação e de engajamento familiar no processo de reintegração, os conflitos familiares pré-existentes e aqueles eventualmente instalados após o acolhimento, as relações familiares pautadas na violência física e ausência de confiança entre seus membros (PENSO; MORAES, 2016).

Saliente-se, contudo, que os processos de desorganização e necessidade de adaptação no ciclo de vida familiar não são exclusivos às famílias em situação de vulnerabilidade. Todavia, àquelas famílias a quem são negadas as possibilidades de aprendizagem emocional, introjeção de limites, regras e papéis, a construção de vínculos saudáveis mostrar-se-á mais prejudicada (PENSO; MORAES, 2016). Nestes casos, a ausência do poder público acarreta a perpetuação do ciclo de violação de direitos e culmina em novos acolhimentos institucionais e rupturas emocionais (PENSO; MORAES, 2016; FURLAN; SOUZA, 2013).

Síntese:

- Necessidade de sensibilização para a percepção de que processos de desorganização e necessidade de adaptação no ciclo de vida familiar não são exclusivos às famílias em situação de vulnerabilidade.

4.4.9 Exame do entrelaçamento entre a Convivência Familiar e Comunitária e a Interrupção da Violação de Direitos em Curitiba

Identifica-se que a ruptura desnecessária da convivência familiar e comunitária incorre no que vem aqui sendo classificado continuidade da violação de direitos e, como consequência, violência institucional (GARCIA *et al.*, 2014). Nesse sentido, observa-se a existência de uma relação entre o perfil programático dos altos tomadores de decisão (formuladores das políticas públicas), o formato dos serviços

ofertados e o aumento do risco de acolhimentos indevidos. Identifica-se que em Estados nos quais o regime político tenha a tendência coercitiva junto aos cidadãos, maiores serão as chances de acolhimentos devido às avaliações equivocadas e inadequadas das condições protetivas das famílias de origem (EDWARDS, 2016). Por seu turno, países nos quais a centralidade da formulação de políticas de proteção integral resida na criança/adolescente e não na família, também enfrentarão dificuldades no tocante aos acolhimentos inapropriados (GARCIA *et al.*, 2014).

Noutra vertente de análise, é possível atentar para a correlação entre a prematuridade do afastamento do convívio familiar e a redução das chances de reintegração familiar exitosa. Ainda, mesmo que não seja possível a retomada do convívio com a família de origem, tornar-se-á prejudicada a inserção da criança/adolescente acolhido em família substituta, dada a precoce inibição do aprendizado de convivência em família devido a institucionalização (PENSO; MORAES, 2016). Em Curitiba, observa-se uma alta taxa de acolhimentos na faixa etária compreendida entre 0 e 5 anos (JANUÁRIO, 2017), fator de preocupação considerando o acima exposto.

Em outros casos, dada a prolongada duração da medida e acolhimento e quando não há interessados em adotar crianças de determinado perfil (em geral maiores de 5 anos, com limitações intelectuais ou diagnosticadas com doenças crônicas), a tentativa de reintegração com a família de origem acontece apenas por ausência de outras alternativas, dada a iminência da maioridade do acolhido. Casos como estes, que não podem ser classificados como exceção, ocorrem quando não foi possível desenvolver a autonomia e as condições de autossustento do acolhido, representando mais uma vez uma falha do estado, responsável pelo acolhido de longa permanência, na oferta das políticas públicas (PENSO; MORAES, 2016).

Em complemento, nas situações nas quais não ocorrerá a reintegração familiar, apresenta-se também como dificuldade a insuficiência de vagas em Repúblicas, realidade vivenciada por Curitiba (JANUÁRIO, 2017). Ainda, como fator determinante para a preparação da autonomia do adolescente acolhido com vistas ao desligamento da UAI, figura a construção da rede social primária, identificando quem serão os membros da sua família nuclear e extensa com os quais seja possível conviver e quais as redes de relações interpessoais de amigos e vizinhos. No que se refere à a rede secundária, é necessário identificar os serviços e políticas através dos quais o futuro

desacolhido poderá desenvolver ou intensificar as relações de incentivo ao protagonismo juvenil, inserção comunitária, acesso aos serviços socioassistenciais, de saúde e justiça. (PENSO; MORAES, 2016).

Em Curitiba, observa-se que a existência de acompanhamento prévio por parte do CREAS junto à família ou à criança/adolescente acolhido reduz dramaticamente o período de permanência no acolhimento. Contudo, esta realidade se aplica a uma minoria de casos. Da mesma forma, chama a atenção o grande quantitativo de situações que demandam acolhimento mas não foram detectadas ou acompanhadas antes que tal medida fosse requisitada, denunciando falhas de atuação nas esferas da proteção social básica e da proteção social especial de média complexidade (JANUÁRIO, 2017).

Síntese:

- Promoção de ações com vistas a evitar a prematuridade do afastamento do convívio familiar;
- Necessidade de expansão do quantitativo de vagas em Repúblicas;
- Sensibilização para a importância da construção das redes primária e secundária dos acolhidos sem possibilidade de reintegração familiar;
- Necessidade de fomentar ações voltadas ao aumento dos índices de acompanhamento prévio por parte do CREAS junto à família ou à criança/adolescente acolhido.

4.5 EXAME DO PROCESSO INTERSETORIAL NO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE CURITIBA

Ao reunir nesta seção os elementos sintetizados a partir do entrelaçamento entre as categorias, é possível examinar que o processo intersetorial no acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Curitiba é executado com severas dificuldades, e como principal resultado, comete-se violência institucional com potencial de repercussão de longo prazo para a sociedade como um todo.

Contudo, sinaliza-se que um dos caminhos a serem seguidos na tentativa de sanar tais questões remete à implantação de um modelo colaborativo de atuação, verdadeiramente intersetorial, no qual os serviços de atendimento e proteção à

infância e adolescência atuem em conjunto com o Sistema de Justiça e os demais componentes do SGDCA nas situações nas quais sejam detectadas violações de direitos. Indica-se que este modelo colaborativo é capaz de reduzir o quantitativo de acolhimentos desnecessários e, conseqüentemente, redirecionar os esforços e os recursos disponíveis para o atendimento de situações que realmente demandem a medida protetiva integral.

Nesse sentido, dada a já mencionada dificuldade de entrelaçar as esferas locais, municipais, estaduais e federal no desenvolvimento de processos intersetoriais, supõe-se que uma estratégia bilateral de implementação de ações, nas quais ocorra a capilarização de setores de planejamento regionalizados atuando de maneira intersetorial nos territórios e aproximando os executores e desenvolvedores locais das esferas de poder tenha maiores chances de êxito. No âmbito da execução direta da medida de proteção, torna-se necessária a operacionalização do fluxo de acolhimento efetivamente obedecendo a lógica intersetorial, com a participação das demais políticas na elaboração do PIA, troca de informações sobre as famílias atendidas, estabelecimento de canais de comunicação permanentes, fóruns de discussão, reuniões intersetoriais periódicas para monitoramento/avaliação, entre outras ações.

Com base na fundamentação teórica utilizada e nas análises realizadas, realizou-se ao final de cada um dos entrelaçamentos entre as categorias uma síntese dos elementos propostos, o que permitiu a estruturação de sete eixos temáticos contendo intervenções necessárias à qualificação do processo intersetorial no Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes em Curitiba. Tais eixos, apresentados a seguir, representam agrupamentos relacionados aos temas que se destacaram em cada um dos entrelaçamentos, procurando manter também o vínculo com o universo das categorias de análise propostas (I - interrupção do ciclo de violência institucional; II - garantia do direito à convivência familiar e comunitária; III - atuação preventiva; IV - qualificação dos serviços ofertados; V - qualificação das ações setoriais; VI - modalidades alternativas ao acolhimento; VII - desenvolvimento de estratégias intersetoriais).

Eixo 1 – Ações necessárias à interrupção do ciclo de violência institucional:

- Efetivação da transição entre o paradigma da situação irregular e o paradigma da proteção integral (minimização dos riscos de requisição de acolhimentos por pobreza ou outros motivos não pertinentes);
- Instituição de mudança da cultura de institucionalização de crianças e adolescentes;
- Reconhecimento do Estado como um dos agentes violadores de direitos de crianças e adolescentes, dadas das falhas na oferta de serviços;
- Promoção de discussões sistemáticas junto aos operadores do SGD (em especial, Conselheiros Tutelares) sobre os motivos justificáveis para o acolhimento;
- Promoção e divulgação de boas práticas voltadas à prevenção de acolhimentos indevidos;
- Capacitação dos profissionais atuantes nas políticas sociais setoriais para a não discriminação dos acolhidos e seus familiares em todos os atendimentos realizados por todas as políticas públicas;
- Proposição de que os serviços de acolhimento se voltem para um modelo relacional, no qual as necessidades emocionais dos acolhidos e o desenvolvimento de vínculos estáveis com seus cuidadores tomem o lugar central;
- Reconhecimento da existência de vulnerabilidade emocional e os padrões de comportamento adotados transgeracionalmente pelas famílias atendidas por parte do Estado;
- Sensibilização para a percepção de que processos de desorganização e necessidade de adaptação no ciclo de vida familiar não são exclusivos às famílias em situação de vulnerabilidade;
- Superação do silenciamento das crianças e adolescentes acolhidos praticado pelos componentes do Sistema de Garantia de Direitos em nome do atendimento do seu melhor interesse;
- Qualificação das ações voltadas à responsabilização imediata dos agressores, sem prejuízo do atendimento às necessidades psicossociais da família;

- Promoção da reorganização da disponibilização de vagas para grupos de irmãos, com reflexão sobre o olhar dos tomadores de decisão para a primazia de tal conduta;
- Sensibilização para as especificidades inerentes à inserção de crianças e adolescentes acolhidos nos serviços educacionais, assim como no acompanhamento das questões de saúde clínica e saúde mental.

Eixo 2 – Ações voltadas à garantia do direito à convivência familiar e comunitária:

- Estímulo ao desenvolvimento de uma rede de apoio eficiente para as famílias, com aprofundamento dos vínculos comunitários e o desenvolvimento de redes informais de assistência, pertencimento e convivência;
- Emprego de esforços para dirimir/minimizar o desalinhamento entre os tempos institucionais, judiciais e da família no processo de restauração da função protetiva;
- Realização de estudos para a restauração dos vínculos afetivos familiares que considerem o histórico e as vivências de abandono destas famílias, além da consideração das expectativas dos acolhidos após a saída do abrigo;
- Promoção da participação social e protagonismo do público atendido e dos profissionais da área nos processos de tomada de decisão, tanto no que tange ao acolhimento de um membro da família quanto na participação da comunidade nos espaços deliberativos e de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas;
- Sensibilização das equipes técnicas para levar ao interior das unidades de acolhimento as redes sociais do acolhido, com o favorecimento das visitas dos familiares na unidade, a promoção de visitas domiciliares monitoradas e avaliadas pelas equipes técnicas das Unidades;
- Sensibilização para a importância da construção das redes primária e secundária dos acolhidos sem possibilidade de reintegração familiar;
- Realização de qualificação nos processos de monitoramento e avaliação da qualidade das visitas domiciliares.

Eixo 3 – Ações voltadas à atuação preventiva:

- Qualificação das ações intersetoriais ainda na esfera preventiva;
- Realização de estudos diagnósticos da situação da criança/adolescente e sua família anteriores à aplicação da medida de acolhimento;
- Promoção de melhoria dos processos de tomada de decisão e para a oferta de serviços mais abrangentes e de resposta imediata, com vistas a evitar ou minimizar os acolhimentos ditos de emergência;
- Aprofundamento das ações de monitoramento e avaliação, tais como: identificar a prevalência de acolhimentos institucionais de curta duração, monitorar a entrada e re-entrada de crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento, a duração da aplicação da medida, a repetição de denúncias de abusos/violência referentes a uma mesma família;
- Promoção de ações com vistas a evitar a prematuridade do afastamento do convívio familiar.

Eixo 4 – Ações voltadas à qualificação dos serviços ofertados pela política da Assistência Social:

- Desenvolvimento de estratégias visando o aumento dos percentuais de encaminhamento por parte das demais políticas setoriais para os serviços dos CRAS e CREAS;
- Elaboração e implementação de ações voltadas ao aumento dos índices de acompanhamento por parte do PAIF ou PAEFI às famílias antes, durante e após a aplicação da medida de proteção integral;
- Incentivo ao aumento do quantitativo de crianças e adolescentes egressos de serviços de acolhimento inseridos nos serviços dos CRAS e CREAS;
- Desenvolvimento de estratégias que possam propiciar o aumento da inclusão das situações prioritárias nos SCFV;
- Fomento de ações voltadas ao aumento dos índices de acompanhamento prévio por parte do CREAS junto à família ou à criança/adolescente acolhido.

Eixo 5 – Ações voltadas à qualificação das ações setoriais:

- Estruturação dos processos de atendimento, com a adoção de procedimentos metodológicos que uniformizem os atos praticados pelos atores institucionais desde o momento da determinação do acolhimento;
- Viabilização do aumento do quantitativo de profissionais para composição das equipes técnicas e qualificação de recursos humanos.
- Necessidade de promoção de aproximação entre a Rede de Proteção e os gestores/executores das medidas de proteção integral.

Eixo 6 – Ações voltadas à expansão das modalidades alternativas de acolhimento:

- Intensificação de esforços na preparação dos habilitados para adoção e nos acolhidos que estão em lista de espera, com vistas a minimizar situações de “adoções malsucedidas”;
- Sensibilização para o aumento dos investimentos governamentais na implantação de modalidades alternativas de acolhimento como Acolhimento Familiar e Família Acolhedora;
- Promoção da expansão do quantitativo de vagas em Repúblicas.

Eixo 7 – Ações voltadas ao desenvolvimento de estratégias intersetoriais:

- Reconhecimento da existência de uma tensão crônica entre as políticas da Assistência Social, Saúde e Educação no atendimento das demandas das famílias, bem como o desenvolvimento conjunto de estratégias para contorná-las;
- Desenvolvimento de estratégias conjuntas com as demais políticas para a redução de acolhimentos que têm como motivo a violência extrafamiliar/no território;
- Definição de protocolos específicos de atendimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo será apresentada uma avaliação do atendimento aos objetivos da pesquisa, bem como as suas limitações e as sugestões para trabalhos futuros identificadas.

5.1 ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS DA PESQUISA

Conforme sinalizado no Capítulo 1, Seção 1.5, esta pesquisa apresentou-se com o objetivo de propor ações buscando o aperfeiçoamento do processo intersetorial no acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Curitiba. Para tanto, foram estabelecidos como objetivos específicos a proposição de categorias para análise de processos intersetoriais no acolhimento institucional de crianças e adolescentes, a descrição do processo de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Curitiba e a realização de um exame do processo de acolhimento à luz das categorias de análise propostas.

A descrição do processo de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Curitiba ocorreu na Seção 4.1, enquanto a proposição das categorias para análise dos processos intersetoriais ocorreu na Seção 4.2. Por fim, a realização do exame do processo de acolhimento sob a luz das categorias de análise propostas ocorreu na Seção 4.4. Com isto posto, destaca-se que o atendimento do objetivo geral da pesquisa foi alcançado, sendo a avaliação do processo intersetorial e a proposição de ações de aperfeiçoamento do processo intersetorial no acolhimento institucional realizados na Seção 4.5.

Em suma, percebe-se que as dificuldades incidentes no processo intersetorial voltado ao acolhimento institucional em Curitiba não diferem em grande medida das problemáticas citadas na literatura. O município vivencia dificuldades na articulação das ações dada a setorialização e compartimentalização das políticas sociais, bem como enfrenta dificuldades para contornar os conflitos e tensões registradas entre os componentes do SGD. Como consequências principais, observam-se, especialmente, a incidência de violência institucional, esta sim, praticada intersetorialmente ainda que de forma involuntária, uma vez que a ruptura dos vínculos inerente ao acolhimento institucional se dá pela insuficiência na oferta de serviços de qualidade em saúde, educação, habitação, esporte, lazer e assistência social para a população que deles está dependente.

Neste sentido, é possível constatar que, dada a forte presença de membros das famílias mais marginalizadas nas Unidades de Acolhimento, somada ao grande quantitativo de requisições de acolhimento por situações não especificadas de negligência, não são unicamente os fatores de ordem intrafamiliar que determinarão a aplicação da medida de proteção integral. Outrossim, os marcadores sociais presentes nas comunidades vulneráveis exercem grande poder de influência, e, apesar da forte presença do Estado nestas localidades, ainda há que se qualificar as ações ofertadas.

Estruturalmente, Curitiba vivencia a oferta dos serviços públicos para uma parcela mais vulnerável da população, que se vincula a um ciclo de transmissão das vulnerabilidades para as gerações futuras. Novamente, destaque-se, esta realidade não é exclusiva desta capital, quiçá exclusiva do contexto brasileiro, sendo notável a incidência de dificuldades semelhantes em cenários de outras regiões do globo. Aprofundando-se na análise dos pontos nevrálgicos, destacam-se o alcance ainda limitado das modalidades alternativas ao acolhimento institucional, o sucateamento do serviço público dada, principalmente, a insuficiência o quantitativo de servidores, e as dificuldades de articulação com a rede de atendimento não-governamental.

Como consequência, enfrenta-se a baixa qualificação do acompanhamento realizado junto às famílias e a já supracitada incipiência na capacidade de subsidiá-las para o fortalecimento da sua função protetiva. O que se percebe com base no exame realizado, em síntese, é que as mesmas famílias são atendidas pelas mesmas políticas, apresentando as mesmas necessidades e demandando serviços que se sobrepõem, sendo o Estado um dos responsáveis pela perpetuação das situações de violações de direitos.

5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Como limitações incidentes nesta pesquisa, podem ser citadas a dificuldade na identificação de estudos que abarcassem concomitantemente a temática do Acolhimento Institucional e da Intersetorialidade, sendo este último conceito largamente analisado sob a ótica da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de Saúde. Neste sentido, tornou-se essencial a utilização da metodologia *Proknow-C* no processo de definição do portfólio bibliográfico. No entanto, identificou-se ao longo do processo que a definição das palavras-chave para

pesquisa nas bases de dados em língua inglesa pode não ter contemplado o universo das ações intersetoriais em sua abrangência, em que pese a realização do teste de aderência das palavras-chave selecionadas.

Ainda, observou-se que as normativas municipais referentes à temática do Acolhimento Institucional disponíveis publicamente encontram-se desatualizadas, e, embora seja notório que as novas versões dos protocolos de atendimento encontrem-se em fase de finalização, tais instrumentais ainda não se encontram disponíveis para consulta pública. Por fim, destaca-se que, dado o caráter protetivo do Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes, desde o início desta pesquisa foram vedadas as possibilidades da utilização de metodologias como entrevistas com os atores envolvidos, inclusive as crianças e adolescentes acolhidos, tendo em vista o tempo hábil para o cumprimento do cronograma estabelecido.

5.3 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Como sugestões para trabalhos futuros, é possível destacar a possibilidade de ampliação do leque a ser explorado nesta temática nos estudos em língua inglesa, em especial se realizadas pesquisas com as expressões *interagency collaboration* e *interagency agreement*. Não obstante, parece pertinente a realização de estudos sobre a implementação das ações elencadas nos eixos de intervenções propostos, inclusive no que tange à estruturação da sua aplicação na prática cotidiana dos serviços.

A despeito de qualquer eventual limitação a ser enfrentada, faz-se pertinente o envolvimento de pesquisadores nas questões voltadas à proteção integral de crianças e adolescentes, tendo em vista ser este um público cujos esforços para a oferta de cuidado e atenção devem ser empreendidos de maneira intransigente, prioritária e por toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (orgs). **Família: redes, laços e políticas públicas**. 7ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2018, 358 pp.

AFONSO, M. H. F. et al. Como Construir Conhecimento Sobre O Tema De Pesquisa? Aplicação Do Processo Proknow-C Na Busca De Literatura Sobre Avaliação Do Desenvolvimento Sustentável. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 5, n. 2, p. 47–62, 2012. Disponível em: <<http://www.revistargsa.org/ojs/index.php/rgsa/article/view/424>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 2009, Nova Iorque. **Diretrizes para os cuidados alternativos com crianças e adolescentes**. Nova Iorque: Conselho de Direitos Humanos, 15 jun. 2009. Disponível em <[http://www.neca.org.br/images/apresent._II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20\(1\).pdf](http://www.neca.org.br/images/apresent._II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20(1).pdf)>. Acesso em 23 set. 2018.

AURELIANO, L. M.; DRAIBE, S. M. A especificidade do Welfare State brasileiro. **Reflexões sobre a natureza do bem-estar**, p. 86–178, 1989. Disponível em: <<http://200.9.3.98/handle/11362/29505>>. Acesso em 15 jun. 2017.

BAPTISTA, R.; ZAMORA, M. H. É Possível Profissionalizar As Famílias Acolhedoras No Brasil? **Polemica**, Acolhimento familiar, v. 16, n. 2, p. 14–28, 2016. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/22906>>. Acesso em 02 jul. 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Lei nº **8.069/1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Brasília, DF, 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

_____. **Decreto nº 3.048, de 6 de abril de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm>. Acesso em 18 jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional da Assistência Social**. Brasília, DF, 2005. 73 p.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução CONANDA nº 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 2006a. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104402>>. Acesso em 08 mar. 2018.

_____. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF, 2006b. Disponível em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm>. Acesso em 18 jun. 2018.

_____. **Orientações técnicas**: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília, DF, 2009a. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf> Acesso em: 05 mar. 2018.

_____. **Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm>. Acesso em 25 abr. 2018

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **LOAS Anotada**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF, 2010.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em 18 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012.** Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 2012a. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm >. Acesso em 18 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 121, de 25 de janeiro de 2012.** Institui a Unidade de Acolhimento para pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no componente de atenção residencial de caráter transitório da rede de atenção psicossocial. Brasília, DF, 2012b. Disponível em < http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0121_25_01_2012.html>. Acesso em 02 set. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Reimpressão 2014. Brasília, DF, 2014a. 64 p.

_____. **Lei nº 13.014, de 2014.** Altera as Leis nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar. Brasília, DF, 2014b. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13014.htm >. Acesso em 18 jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota técnica nº 02/2016.** Assunto: relação entre o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça. Disponível em < http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nota_tecnica_120520016.pdf >. Acesso em: 07 jun 2017.

BARBOSA, J. L. **O Ordenamento Territorial Urbano na Era da Acumulação Globalizada.** In: SANTOS, M. et al Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Editora Lamparina, 3ª edição, 2007.

BENETTI, D. S.; BRINO, R. D. F. Análise do processo de desligamento institucional. **Journal of Research in Special Educational Needs**, v. 16, n. S1, p. 150–154, 2016. Disponível em < <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1471-3802.12276>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BIELSCHOWSKY, R. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista CEPAL**, n. 97, p. 173-194, abr 2009.

BOURGUIGNON, J. A. **Concepção de rede intersetorial**. Documento eletrônico Microsoft Word. 2001. Disponível em <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

COSTA, N. R. A.; ROSSETTI-FERREIRA, M. C. Acolhimento familiar: uma alternativa de proteção para crianças e adolescentes. **Psicologia: Reflexão & Crítica**, v. 22, n. 1, p. 111–118, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-79722009000100015&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em 07 jun. 2018.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In* COUTO, B. R. *et al.* **O Sistema Único da Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 5 rev e am ed. São Paulo: Cortez, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Adoção – Relatório de dados estatístico**. Extraído de <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/cadastro-nacional-de-adocao-cna>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

CURITIBA. **Protocolo da rede de proteção à criança e ao adolescente em situação de risco para a violência**. Curitiba, 2008. Disponível em <<http://www.fas.curitiba.pr.gov.br/baixarMultimedia.aspx?idf=391>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. **Protocolo de qualidade em instituições de acolhimento à criança e ao adolescente**. Curitiba, 2006. Disponível em <<https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=860>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

DAVIDSON, J. C. *et al.*. Developing family-based care: complexities in implementing the UN Guidelines for the Alternative Care of Children. **European Journal of Social Work**, n. 20, v. 5, 2017. Disponível em <<https://qjstrathprints.strath.ac.uk/55518/>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

DIGIÁCOMO, M. J; DIGIÁCOMO, I. A. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2017. 7ª Edição.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011.

EDWARDS, F. Saving Children, Controlling Families. **American Sociological Review**, v. 81, n. 3, p. 575-595, 2016. Disponível em <<http://asr.sagepub.com>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

FERREIRA, J. S. W. O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço terciário em São Paulo. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP**, São Paulo, n. 16, p. 26-48, dez/2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000.

FURLAN, V.; R., T.; SOUZA, D. P. Exclusão / Inclusão Social: políticas públicas de acolhimento social. **Diálogo**, n. 23, p. 35–48, 2013. Disponível em <<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dialogo/article/view/909>>. Acesso em 07 jun. 2018.

GARCIA, A. *et al.* Three models of collaborative child protection: what is their influence on short stays in foster care? **Child and Family Social Work**, n. 14, p. 125-135, 2014.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abr. e Out. de 2008.

GUEDES, C. F.; SCARCELLI, I. R. Acolhimento institucional na assistência à infância: o cotidiano em questão. **Psicologia & Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 58–67, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822014000500007&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em 22 jul. 2018.

GORTZ, M. **O design emocional nas redes de solução-demanda da economia da funcionalidade**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de pós-graduação em Tecnologia e Sociedade, Curitiba, 2017.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e debates**, nº 39, 1996.

HEIDEMANN, F.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília: UNB, 2009.

HILLESHEIM, B.; CRUZ, L. R. **Risco Social**. In FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs.) **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**.

Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. 320 p. (Coleção CEGOV: Transformando a administração pública).

HUSEYNLI, A. Implementation of deinstitutionalization of child care institutions in post-soviet countries: The case of Azerbaijan. **Child Abuse and Neglect**, n. 76, p. 160-172, 2018. Disponível em <www.elsevier.com/locate/chiabuneg>. Acesso em: 07 jun. 2018.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar/abr. 1998.

_____. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000171&pid=S0101-6628201000010000600007&lng=pt>. Acesso em: 10 set. 2017.

JANUÁRIO, E. et al. **Diagnóstico da realidade social da infância e juventude do município de Curitiba**. 1ª ed. Joinville: Painel Instituto de Pesquisas, 2017.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 35-45, nov/dez. 2000.

_____. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan-abr., 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000100004&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em 02 abr. 2018.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy**: politics, analysis and alternatives. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

KULMALA, M.; RASELL, M.; CHERNOVA, Z. Overhauling Russia's Child Welfare system: Institutional and Ideational Factors behind the Paradigm Shift. **The Journal of Social Policy Studies**, V. 15, n. 3, 2017.

LIMA, L. V. T.; AFONSO, M. L. M. Acolhimento institucional de crianças e adolescentes: gestão para proteção integral e defesa da cidadania. **Revista Tecer**, Belo Horizonte, n. 16, v. 9, p. 70-82, 2016. Disponível em <<http://www3.izabelahendrix.edu.br/ojs/index.php/tec/article/view/1040>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

MINAYO, M. C. de S. (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2016.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan/jun. 2010.

_____. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, n. 14, v. 1, p. 41–49, 2011. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100005>>. Acesso em 18 jul. 2017.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000100006&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 22 abr. 2018.

NIKULA, J.; IVASHINENKO, N. Foster Care Reform and Social Partnership in Nizhny Novgorod Region. **The Journal of Social Policy Studies**, v. 5, n. 3, p. 383-393, 2017.

OLIVEIRA, A.; VICENTIN, M. C.G. Temporary housing as a mental health intervention for the needs of children and adolescents users of alcohol and other drugs: Hybridity between care and protection. **Journal of Health Psychology**, v. 21, n. 3, p. 429-438, 2016.

PAIVA, L. H.; FALCAO, T.; BARTHOLO, L. **Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema**. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013, p. 25-46.

PENHAKI, J. R. **Soft Skills na Indústria 4.0**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de pós-graduação em Tecnologia e Sociedade, Curitiba, 2019.

PENSO, M. A.; MORAES, P.J.S. Reintegração familiar e múltiplos acolhimentos institucionais. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, n 14, v. 2, p. 1523-1535, 2016. Disponível em <<http://revistalatinamericanaumanizales.cinde.org.co>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2016. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

_____. Analysing and achieving pro-poor growth. **Rev. Poverty in focus**: International Poverty Centre (IPC), 2006.

PRISCO, T. Assistência social: a política pública (inter)setorial. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, n. 2, v. 1, p. 134-149, 2012. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97854>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

QUIROGA, G. M.; HAMILTON-GIACHRITSIS, C. “In the name of the children”: Public policies for children in out-of-home care in Chile. Historical review, present situation and future challenges. **Children and Youth Services Review**, n. 44, p. 422-430, 2014. Disponível em <www.elsevier.com/locate/childyouth>. Acesso em: 07 jun. 2018.

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

RIFIOTIS, F. C. “Egressos” de serviços de acolhimento institucional e políticas públicas: a “reversão figura-fundo”. **Revista de Antropologia**, v. 59, n. 3, p. 214–238, 2016. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/124818/121517>>. Acesso em 18 jun. 2018.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? (3rd ed.). Rio de Janeiro: FGV, 2011.

ROLOCK, N. *et al.*. From Foster Care to Adoption and Guardianship: A Twenty-First Century Challenge. **Child & Adolescent Social Work Journal**, n. 35, p. 11-20, 2018.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C. *et al.* Acolhimento de crianças e adolescentes em situações de abandono, violência e rupturas. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 25, n. 2, p. 390–399, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-79722012000200021&lng=pt&nrm=iso&tling=en>. Acesso em 15 jun. 2018.

RUTHES, S.; SILVA, C.L. da. O uso de estudos prospectivos na análise de políticas públicas: uma análise bibliométrica. **Altec**, Porto Alegre, 2015. Disponível em <<http://altec2015.nitec.co/altec/papers/770.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, A. I. dos; SCHENATTO, F. J. A.; OLIVEIRA, G. A. **Metodologia PROKNOW-C para construir o conhecimento acerca de previsão de demanda utilizando séries temporais**. VII Congresso Brasileiro de Engenharia de Produção: Ponta Grossa, dez. 2017. Disponível em <<http://www.aprepro.org.br/combrep/2017/down.php?id=3396&q=1>>. Acesso em 12 jul. 2018.

ENCONTRO com Milton Santos ou **O Mundo Global Visto do lado de Cá**. Produção de Silvio Tendler. São Paulo, 2007. 1 DVD.

SCHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T. Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 16, n. 1, p. 59-75, jan-jun. 2010.

SERRA, N.; STIGLITZ, J. E. **The Washington Consensus reconsidered: towards a new global governance (the initiative for policy dialogue series)**. Oxford University Press, 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006

_____. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. **Caderno CRH**, v. 39, p. 11-24, 2003.

SOUZA, J. C. **A convivência familiar e comunitária e o acolhimento institucional**. São Paulo: Pillares, 2014.

SPOSATI, A. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, DF: MDS/SAGI, 2009, p. 191-217.

_____. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Katál**, Florianópolis. v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011a.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social (6th ed.)**. São Paulo: Cortez, 2011b.

VAINER, C. B. **Pátria, empresa e mercadoria**: notas sobre estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 3ª Ed. Cidade: Ed. Vozes, 2000.

VARGAS, H. C; CASTILHO, A.L. H de; **Intervenções em Centros Urbanos**: objetivos, estratégias e resultados. Barueri, Editora Manole, 3ª edição, 2015.

VEIGA, L. da; BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 48, v. 3, p. 595-620, mai/jun. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122014000300004&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 28 nov. 2017.

WILLIAMSON, J. A Short History of the Washington Consensus. **Law & Business Review of the Americas**, 15, 7–26, 2009. Disponível em <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199534081.001.0001>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

YAZBEK, M.C. Sistemas de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais. Lisboa, **Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social**, jan. 2010. Disponível em <<http://www.cpihts.com/PDF07/Carmelita%20Y.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

APÊNDICE A – Banco de Autores – Portfólio Bibliográfico (Corpus dinâmico)

Banco de Autores
Rossetti-Ferreira, Maria Clotilde et al
Lima, Liziane Vasconcelos Teixeira Afonso, Maria Lúcia Miranda
Davidson, Jennifer C. et al
Furlan, Vinicius de Paula Souza, Telma Regina
Nikula, Jouko Ivashinenko, Nina
Rolock, Nancy et al
Huseynli, Aytakin
Garcia Quiroga, Manuela Hamilton-Giachritsis, Catherine
Kulmala, Meri Rasell, Michael Chernova, Zhanna
Aparecida Penso, Maria de Souza Moraes, Patricia Jakeliny
Edwards, Frank
de Oliveira, Adriano Vicentin, Maria-Cristina G
Garcia, Antonio et al

APÊNDICE B – Portfólio Bibliográfico preliminar

COD	Título	Citações	Autores	Ano	Periódico
1	Acolhimento de crianças e adolescentes em situações de abandono, violência e rupturas	44	Rossetti-Ferreira, Maria Clotilde et al	2012	Psicologia: Reflexão e Crítica
2	Acolhimento familiar: uma alternativa de proteção para crianças e adolescentes	0	Costa, Nina Rosa do Amaral Rossetti-Ferreira, Maria Clotilde	2009	Psicologia: Reflexão & Crítica
3	Acolhimento institucional de crianças e adolescentes: gestão para proteção integral e defesa de cidadania	2	Lima, Liziane Vasconcelos Teixeira Afonso, Maria Lúcia Miranda	2016	Revista Tecer
4	Acolhimento institucional na assistência à infância: o cotidiano em questão	12	Guedes, Carina Ferreira Scarcelli, Ianni Regia	2014	Psicologia & Sociedade
5	Análise do processo de desligamento institucional	0	Benetti, Daniella Simões Brino, Rachel De Faria	2016	Journal of Research in Special Educational Needs
6	Avaliação dos serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Recife	0	Acioli, Raquel Moura Lins et al	2018	Ciência & Saúde Coletiva
7	Children in out-of-home care as young adults: A systematic review of outcomes in the Nordic countries	15	Kääriälä, Antti Hiihamo, Heikki	2017	Children and Youth Services Review
8	Children out of Parental Care in Russia: What We Can Learn from the Statistics	3	Biryukova, Svetlana Sinyavskaya, Oxana	2017	The Journal of Social Policy Studies
9	Citizens' views in four jurisdictions on placement policies for maltreated children	0	Skivenes, Marit Thoburn, June	2016	Child and Family Social Work
10	Crianças e adolescentes institucionalizados: desempenho escolar, satisfação de vida e rede de apoio social	80	Cardoso Siqueira, Aline Dalbosco Dell'Aglio, Debora	2010	Psicologia: Teoria e Pesquisa
11	Demographics, policy, and foster care rates; A Predictive Analytics Approach	11	Russell, Jesse Macgill, Stephanie	2015	Children and Youth Services Review
12	Developing family-based care: complexities in implementing the UN Guidelines for the Alternative Care of Children	1	Davidson, Jennifer C. et al	2017	European Journal of Social Work
13	Development & maintenance of social support among aged out foster youth who received independent living services: Results from the Multi-Site Evaluation of Foster Youth Programs	24	Greeson, Johanna K P et al	2015	Children and Youth Services Review
14	Development, Feasibility, and Piloting of a Novel Natural Mentoring Intervention for Older Youth in Foster Care	2	Greeson, Johanna K. P. Thompson, Allison E.	2017	Journal of Social Service Research
15	É Possível Profissionalizar As Famílias Acolhedoras No Brasil?	2	Baptista, Rachel Zamora, Maria Helena	2016	Polemica
16	Effective services for improving education and employment outcomes for children and alumni of foster care service: correlates and educational and employment outcomes	29	Barnow, Burt S. et al	2015	Child and Family Social Work
17	Egressos de serviços de acolhimento institucional e políticas públicas: A reversão figura-fundo	0	Cruz Rifiotis, F	2016	Revista de Antropologia
18	El acogimiento familiar en Iberoamérica	0	Fernández-Daza, Martha Patricia	2018	Saúde e Sociedade
19	Exclusão/Inclusão Social: Políticas Públicas de acolhimento institucional dirigidas a Infância e Juventude	7	Furlan, Vinicius de Paula Souza, Telma Regina	2013	Diálogo
20	Exploring the needs of parents for achieving reunification: The views of foster children, birth family and social workers in Spain	22	Balsells, Maria Àngels et al	2015	Children and Youth Services Review
21	Exposição a Fatores de Risco de Adolescentes em Acolhimento Institucional no Sul do Brasil	7	Abaid, Josiane Lieberknecht Wathier Dell'Aglio, Debora Dalbosco	2014	Interação em Psicologia
22	Former Foster Youth as Fathers: Risk and Protective Factors Predicting Father-Child Contact	13	Hook, Jennifer L. Courtney, Mark E.	2013	Family Relations
23	Foster Care Reform and Social Partnership in Nizhny Novgorod Region	2	Nikula, Jouko Ivashinenko, Nina	2017	The Journal of Social Policy Studies

24	Fostering in the welfare states of the US and Norway	7	Berrick, Jill Duerr Skivenes, Marit	2013	Journal of European Social Policy
25	From Foster Care to Adoption and Guardianship: A Twenty-First Century Challenge	1	Rolock, Nancy et al	2018	Child & Adolescent Social Work Journal
26	Homelessness and aging out of foster care: A national comparison of child welfare-involved adolescents	12	Fowler, Patrick J et al	2017	Children and Youth Services Review
27	Housing and Social Support for Youth Aging Out of Foster Care: State of the Research Literature and Directions for Future Inquiry	50	Curry, Susanna R Abrams, Laura S	2015	Child & Adolescent Social Work Journal
28	Implementation of deinstitutionalization of child care institutions in post-soviet countries: The case of Azerbaijan	0	Huseynli, Aytakin	2018	Child Abuse and Neglect
29	Important Elements of Aftercare Services for Youth Departing Group Homes	2	Tyler, Patrick M et al	2017	Journal of Child and Family Studies
30	Improving outcomes for children in out-of-home care: the role of therapeutic foster care	2	Frederico, Margarita et al	2017	Child & Family Social Work
31	"In the name of the children": Public policies for children in out-of-home care in Chile. Historical review, present situation and future challenges	7	Garcia Quiroga, Manuela Hamilton-Giachritsis, Catherine	2014	Children and Youth Services Review
32	In-home support or out of home care? Thresholds for intervention with abused and neglected children	1	Biehal, Nina et al	2018	Children and Youth Services Review
33	Institutional care in India: Investigating processes for social reintegration	1	Dutta, Satarupa	2016	Children and Youth Services Review
34	It's good to know that you got somebody that's not going anywhere: Attitudes and beliefs of older youth in foster care about child welfare-based natural mentoring	22	Greeson, Johanna K.P. et al	2015	Children and Youth Services Review
35	Natural mentoring among older youth in and aging out of foster care: A systematic review	32	Thompson, Allison E Greeson, Johanna K P Brunsink, Ashleigh M	2016	Children and Youth Services Review
36	Overhauling Russia's Child Welfare system: Institutional and Ideational Factors behind the Paradigm Shift	2	Kulmala, Meri Rasell, Michael Chernova, Zhanna	2017	The Journal of Social Policy Studies
37	Overview of out of home care in the USA and Canada	15	Courtney, Mark Flynn, Robert J Beaupré, Joël	2013	Psychosocial Intervention
38	Perceptions of Learned Helplessness Among Emerging Adults Aging Out of Foster Care	12	Gomez, Rebecca J et al	2015	Child & Adolescent Social Work Journal
39	Poverty to more poverty: An evaluation of transition services provided to adolescent girls from two institutions in Zimbabwe	4	Mhongera, Pamhidzayi Berejena Lombard, Antoinette	2016	Children and Youth Services Review
40	Pregnant Teens in Foster Care: Concepts, Issues, and Challenges in Conducting Research on Vulnerable Populations	6	Lieberman, Lisa D. et al	2014	Journal of Public Child Welfare
41	Providing age-appropriate activities for youth in foster care: Policy implementation process in three states	1	Simmons-Horton, Sherri Y.	2017	Children and Youth Services Review
42	Public assistance receipt among older youth exiting foster care	12	Byrne, Thomas et al	2014	Children and Youth Services Review
43	Reintegração familiar e múltiplos acolhimentos institucionais	0	Aparecida Penso, Maria de Souza Moraes, Patricia Jakeliny	2016	Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud
44	Russian SOS Children's Villages and Deinstitutionalisation Reform: Balancing between Institutional and Family Care	0	Bogdanova, Elena	2017	The Journal of Social Policy Studies
45	Saving Children, Controlling Families	5	Edwards, Frank	2016	American Sociological Review
46	Seeing the Trees Within the Forest: Addressing the Needs of Children Without Parental Care in the Russian Federation	5	Muhamedrahimov, Rifkat J. Grigorenko, Elena L.	2015	New Directions for Child and Adolescent Development
47	Systems of Kinship Care: Enduring Challenges and Emerging Opportunities	14	Testa, Mark F.	2013	Journal of Family Social Work
48	Temporary housing as a mental health intervention for the needs of children and adolescents users of	0	de Oliveira, Adriano Vicentin, Maria-Cristina G	2016	Journal of Health Psychology

	alcohol and other drugs: Hybridity between care and protection				
49	The potential educational benefits of extending foster care to young adults: Findings from a natural experiment	23	Courtney, Mark E Hook, Jennifer L	2017	Children and Youth Services Review
50	The Role of Social Support in the Transition From Foster Care to Emerging Adulthood	37	Jones, Loring Paul	2014	Texto completo não disponível
51	Three models of collaborative child protection: what is their influence on short stays in foster care?	4	Garcia, Antonio et al	2014	Child and Family Social Work
52	Title IV-E education: past, present and future of public child welfare	0	Leung, Patrick Cheung, Monit	2018	Journal of Public Child Welfare
53	Transitioning youth: Policies and outcomes	67	Stott, Tonia	2013	Children and Youth Services Review
54	Violence and alternative care: a rapid review of the evidence	2	Brodie, Isabelle Pearce, Jenny	2017	Psychology, Health and Medicine
55	Vulnerable childhood, vulnerable adulthood: Direct provision as aftercare for aged-out separated children seeking asylum in Ireland	5	Ní Raghallaigh, Muireann Thornton, Liam	2017	Critical Social Policy
56	Young People Transitioning from Out-of-home Care in Victoria: Strengthening Support Services for Dual Clients of Child Protection and Youth Justice	38	Mendes, Philip Baidawi, Susan Snow, Pamela C.	2014	Australian Social Work
57	Young people's experience of social support during the process of leaving care: A review of the literature	49	Hiles, Dominic et al	2013	Children and Youth Services Review
				Total	57

APÊNDICE C – Portfólio Bibliográfico final

COD	Título	Citações	Autores	Ano	Periódico
1	Acolhimento de crianças e adolescentes em situações de abandono, violência e rupturas	44	Rossetti-Ferreira, Maria Clotilde et al	2012	Psicologia: Reflexão e Crítica
2	Acolhimento institucional de crianças e adolescentes: gestão para proteção integral e defesa de cidadania	2	Lima, Liziane Vasconcelos Teixeira Afonso, Maria Lúcia Miranda	2016	Revista Tecer
3	Developing family-based care: complexities in implementing the UN Guidelines for the Alternative Care of Children	1	Davidson, Jennifer C. et al	2017	European Journal of Social Work
4	Exclusão/Inclusão Social: Políticas Públicas de acolhimento institucional dirigidas a Infância e Juventude	7	Furlan, Vinicius de Paula Souza, Telma Regina	2013	Diálogo
5	Foster Care Reform and Social Partnership in Nizhny Novgorod Region	2	Nikula, Jouko Ivashinenko, Nina	2017	The Journal of Social Policy Studies
6	From Foster Care to Adoption and Guardianship: A Twenty-First Century Challenge	1	Rolock, Nancy et al	2018	Child & Adolescent Social Work Journal
7	Implementation of deinstitutionalization of child care institutions in post-soviet countries: The case of Azerbaijan	0	Huseynli, Aytakin	2018	Child Abuse and Neglect
8	"In the name of the children": Public policies for children in out-of-home care in Chile. Historical review, present situation and future challenges	7	Garcia Quiroga, Manuela Hamilton-Giachritsis, Catherine	2014	Children and Youth Services Review
9	Overhauling Russia's Child Welfare system: Institutional and Ideational Factors behind the Paradigm Shift	2	Kulmala, Meri Rasell, Michael Chernova, Zhanna	2017	The Journal of Social Policy Studies
10	Reintegração familiar e múltiplos acolhimentos institucionais	0	Aparecida Penso, Maria de Souza Moraes, Patricia Jakeliny	2016	Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud
11	Saving Children, Controlling Families	5	Edwards, Frank	2016	American Sociological Review
12	Temporary housing as a mental health intervention for the needs of children and adolescents users of alcohol and other drugs: Hybridity between care and protection	0	de Oliveira, Adriano Vicentin, Maria-Cristina G	2016	Journal of Health Psychology
13	Three models of collaborative child protection: what is their influence on short stays in foster care?	4	Garcia, Antonio et al	2014	Child and Family Social Work
			Total	13	

APÊNDICE D – Nuvens de palavras por artigo – corpus dinâmico

Artigo 1

abandono (9) abrigo (13) abrigos (24) abrigamento (14)
acolhimento (47) **adocao** (46)
 adocoos (10) adolescente (18) adolescentes (21) afetivos (10)
 area (9) assistencia (18) atraves (10) brasil (10) caso (10) contextos (10)
crianca (65) **criancas** (91)
 desenvolvimento (19) diferentes (14) dificuldades (13)
 direitos (16) educacao (20) estudo (15) estudos (20)
 faculdade (14) **familia** (39) **familiar** (29)
familias (26) filosofia (14) institucional (20) irmaos (9)
 lei (14) letras (14) **nacional** (20) pais (13) perspectiva (13)
 pesquisa (15) pesquisas (12) pessoas (10) **politic**as (16)
 praticas (17) **processo** (22) **protecao** (22) **rede** (22)
 significacoes (11) situacoes (12) **social** (16) **social** (34)
 vinculos (13)

Artigo 2

acoes (12) **acolhimento** (60)
 acompanhamento (15) **adolescente** (37)
adolescentes (52) artigo (9)
 atendimento (27) **brasil** (44) caso (12)
 cidadania (11) comunitaria (13) convivencia (15)
crianca (59) **criancas** (64)
 defesa (12) desenvolvimento (14) dificuldades (10) direito (12)
 direitos (16) entidade (10) **entidades** (29)
familia (35) **familiar** (38) familias (13)
gestao (35) historia (16) infancia (12)
institucional (49) institucionalizacao (12)
 institucional (10) **integral** (24) medida (10) nacional (17)
 organizacao (15) ots (12) paradigma (12) politicas (12)
 processo (16) projeto (12) prontuario (13)
protecao (32) protetiva (9) **rede** (25) relatorio (10)
 reordenamento (18) servico (13) **servicos** (28)
 situacao (12) **social** (41) vinculos (12)

Artigo 3

alternative (66) authors (18) **care** (295) carers (28)
 challenges (23) child (44) **children** (133)
 complexities (42) countries (22)
development (78) examples (25) family-
 based (48) **family** (69) formal (16) forward (17) **foster** (64)
guidelines (76) implementing (42) including (23)
 informal (28) institutions (40) international (32) key (15)
kinship (55) moving (20) nations (25) needs (18) options (20)
 parental (23) placement (16) **policy** (29) **practice** (33) principle (17)
 process (15) protection (16) **provide** (26) provision (17) range (25) **requires** (21)
 research (15) resources (16) retrieved (19) **services** (29) **social** (54)
 suitable (18) **support** (49) system (26) uk (18) un (24) **work** (39)

Artigo 4

abrigados (9) **abrigamento** (25) **abrigo** (51)
 acolhimento (23) **adolescente** (23)
adolescentes (58) **afetividade** (8) **afeto** (9)
 brasil (10) **casa** (11) **conanda** (8) **convivencia** (15) **convivio** (9)
crianca (32) **criancas** (69)
 desenvolvimento (10) **dificuldade** (10) **dificuldades** (8) **direito** (11)
direitos (24) **educador** (8) **educadores** (12) **estado** (12)
familia (39) **familiar** (31) **familiares** (10)
familias (29) **institucional** (11) **ja** (9) **nacional** (20)
pais (11) **papel** (9) **pesquisa** (27) **piracicaba** (8)
profissionais (13) **protecao** (12) **psicologia** (8) **questoes** (9)
realidade (17) **relacao** (16) **sentidos** (8) **servico** (8) **servicos** (12)
situacao (14) **situacoes** (9) **social** (24) **sociedade** (11)
tecnico (11) **tecnicos** (9) **vida** (8)

Artigo 5

according (9) activities (14) actors (17)
authorities (42) care (26) child (21)
 children (18) cooperation (25) creating (11)
 development (9) different (17) expert (10) **families** (23) federal (14)
 forms (10) foster (17) government (8) groups (10) homes (9) implementation (12)
 informants (10) involved (17) level (10) management (13) ministry (15)
ngos (99) **organisations** (44)
 particular (9) **partnership** (33) policy (18) private (12)
 process (12) programme (10) provide (23) provision (12)
public (65) quality (9) reform (20) **regional** (36)
 representatives (13) role (18) russia (10) russian (13)
services (51) **social** (66) specialists (8)
state (43) support (12) **welfare** (41) work (27)

Artigo 6



Artigo 7

agencies (19) alternative (40)
 azerbaijan (125) care (74)
 child (121) children (146) civil (44)
 country (49) deinstitutionalization (41)
 development (59) education (34) effective (21)
 established (22) families (43) government (50)
 implementation (35) institutions (84)
 international (27) issues (36) lack (37) level (22) limited (23)
 ministry (27) needs (28) ngos (37) org (41) parents (26) policy (26)
 process (35) protection (59) reform (32) related (21)
 report (22) republic (22) research (20) resources (48)
 respondents (49) retrieved (37) rights (27)
 services (53) social (60) society (52)
 spdac (59) state (32) study (27) success (21) system (53)
 unicef (54) view (21) work (55)

Artigo 8

age (21) alternative (50) america (20) available (20) care (200)
 changes (31) child (53) children (243)
 chile (56) considering (26) countries (65) data (36)
 development (36) different (35) family (66)
 foster (71) homes (34) impact (21) important (24)
 institutions (69) latin (26) living (35) national (22)
 number (49) order (24) parents (30) placement (70)
 policies (41) programmes (31) protection (26) provide (21) public (30)
 quality (19) reasons (19) recent (19) region (24) report (28) research (23)
 residential (33) rights (36) sename (29) services (20) situation (29)
 social (36) state (31) study (21) support (31) unicef (23) years (33) youth (22)

Artigo 9

adopted (18) available (10) **care** (62) centre (10)
 change (34) **child** (31)
children (81) communities (12) decree (14)
 development (10) epistemic (10) expert (12) **factors** (22)
family (49) federal (14) focus (10) foster (24)
government (34) homes (16) **ideas** (30)
 important (11) increasing (12) **institutional** (30)
 international (16) issue (14) live (10) national (15) **ngos** (32)
 ostner (10) parental (19) **policy** (79)
political (36) presidential (11) promote (15) public (18)
reforms (47) regional (18) residential (16)
 rights (14) **russia** (45) **russian** (50)
social (34) societal (14) **state** (29) strategy (9) studies (11)
 support (12) **system** (30) **welfare** (35) work (11)

Artigo 10

abandono (9) **acolhimento** (30)
adolescente (23)
 adolescentes (12) autores (8) casa (7) **caso** (11)
 construcao (10) contato (9) **crianca** (10)
criancas (16) desenvolvimento (9) distrito (6) emocional (7)
 entrevista (7) estudo (8) **familia** (32)
familiar (23) familiares (14)
familias (25) filho (8) **filhos** (17) genitora (9)
 historia (7) infancia (7) informacoes (7) institucionais (6) **institucional** (10)
 instituicao (9) **instituicoes** (20) **mae** (19)
membr os (17) morar (7) pertencimento (9)
 presenca (8) primaria (9) **processo** (15) **rede** (20)
redes (18) reintegracao (11) **relacoes** (15)
 secundaria (8) sentido (8) **servicos** (11) **situacao** (12)
sociais (17) **social** (19) tempo (8) **vida** (10)
vinculos (10)

Artigo 11

abuse (25) american (44) average (26) **care** (151)
child (142) **children** (106) criminal (23) data (33)
 effects (28) enrollment (24) **entry** (58) expected (22) **families** (74)
foster (146) generous (28) incarceration (32)
 increase (36) institutional (25) institutionalization (37)
 intervention (26) **justice** (34) likely (21) **measures** (38)
 models (40) observed (21) parents (26) **policy** (110)
 politics (38) population (23) poverty (23) **press** (34) problems (22) programs (19)
 protection (64) provide (37) punishment (25) **punitive** (35)
 rates (64) **regimes** (100) reports (24) results (20) **review** (26)
 services (26) **social** (103) **sociological** (34)
state (216) structure (33) study (22) values (24)
welfare (116)

Artigo 12

accessed (12) admission (15)
 adolescents (32) assistance (11) available (10)
 brasil (30) brazil (25) capsai (14) **care** (52)
 cases (11) centre (9) children (14) demands (9) **drugs** (23) forms (10)
health (39) hospital (12) **hosting** (20)
housing (26) **hybridity** (17)
 institutional (21) integral (10) juvenile (10) lei (9) **living** (12) master (9)
mental (23) mode (10) network (9) **order** (11) **policies** (11) producing (9)
 protection (11) **psychiatric** (17) public (11) **referred** (14)
 refused (12) **research** (22) saica (9)
services (38) situation (13) **social** (27)
 stayed (9) strategy (9) **streets** (13) therapeutic (10) **uai** (38) **unit** (15)
 users (10) work (10)

Artigo 13

abuse (34) agencies (22) available (13) care (41)
 cases (47) **child** (128) children (78)
 collaboration (27) conduct (13) **cps** (67)
 department (21) different (20) effective (18) emergency (15)
family (63) foster (23) health (16) home (18) human (14)
 implemented (15) **investigations** (74)
 involvement (28) joint (30) maltreatment (26)
 ment (15) models (28) number (12) **offices** (34) parental (15)
placements (55) police (20) policy (28)
 practice (30) prevent (15) protection (25) **removal** (37)
 reports (25) research (23) response (25) review (14)
 safety (15) **services** (38) short-term (19) social (18)
states (31) study (20) system (16) **welfare** (26) work (18)
 workers (15)