

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E SOCIAL

LAURA LIMA ZIGUE

ORGANIZAÇÃO DAS CASAS LAR NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre  
2014

LAURA LIMA ZIGUE

ORGANIZAÇÃO DAS CASAS LAR NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública e Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Ceci Araujo Misoczky

Porto Alegre  
2014

LAURA LIMA ZIGUE

ORGANIZAÇÃO DAS CASAS LAR NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública e Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Ceci Araujo Misoczky

Aprovada em 09 de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Guilherme Dornelas Camara - UFRGS

Orientadora – Prof.<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Ceci Araujo Misoczky – UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha avó, Vilma da Cunha Lima, por ter sido o maior exemplo de mulher batalhadora que tive por referência durante a vida.

Agradeço à minha irmã, Betina Lima Zigue, por estar sempre ao meu lado, me apoiando, independente da situação.

Agradeço aos meus pais, por me fornecerem estudo e todas as condições necessárias para que eu possa concluir minha graduação.

Agradeço às minhas madrinhas, padrinhos, primos, tios e demais membros da família que sempre estiveram tão próximos, independente da distância geográfica, me dando carinho e apoio sempre que precisei.

Agradeço ao meu namorado, por ter me apoiado durante toda a graduação, me ajudado em todos os momentos e estar sempre ao meu lado.

Agradeço aos meus sogros, cunhados e concunhada, por sempre terem feito com que eu me sentisse parte da família deles e por terem se tornado parte da minha.

Agradeço aos meus amigos Ketlin, Rafael, Ana Cláudia, Gabriela e Jonas, por serem meus melhores amigos e entenderem a minha distância nesses últimos cinco anos, nunca me cobrando; e pelo sentimento nunca ter mudado independente da distância.

Agradeço às minhas amigas Maiara, Francine, Fernanda, Shirlei e Anelise, por terem me dado todo o apoio necessário, por não me deixarem desistir, por se tornarem grandes amigas, além de fazerem com que esses cinco anos de faculdade se tornassem incríveis.

Agradeço à minha amiga Miriani, por não ter desistido de mim e por acabar se tornando essencial para a minha vida.

Agradeço às minhas ex-colegas de trabalho e amigas da PROPESQ, por me fazerem crescer pessoal e profissionalmente e por terem me proporcionado experiências únicas dentro do mundo acadêmico, em especial às minhas amigas Cynara e Kelly por terem se tornado grandes amigas.

Agradeço aos meus ex-colegas da FEPAGRO, em especial à Marcela, Paulo e Vanessa por me proporcionarem um ano cheio de grandes amizades.

Agradeço aos demais amigos que passaram e permanecem na minha vida até hoje, pois cada um contribuiu de alguma forma para que eu chegasse à conclusão desta etapa da vida.

Agradeço aos meus colegas do Hospital de Clínicas, por tornarem os meus dias melhores.

Agradeço aos meus professores da UFRGS, por terem me fornecido um ensino de qualidade. Especialmente à minha orientadora, Maria Ceci, por ter feito com que eu pudesse concluir a etapa final da graduação.

*“Ao vencedor, as batatas!”*

(Machado de Assis)

## RESUMO

O objetivo desse trabalho é avaliar a estrutura e os resultados das Casas Lar, tomando como referência os termos conveniados com a Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre (FASC). Para tanto, foram abordados o histórico das Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos, a Política de Assistência Social, bem como a forma como ela se organizou no Brasil, e o conceito de pesquisa avaliativa, o qual permitiu que o foco da pesquisa se desse nos principais aspectos de estrutura e resultados a serem avaliados no estudo das Casas Lar. A pesquisa foi realizada com base em documentos, entrevista e participação em seminário, buscando conhecer o espaço das Casas e como se dá sua interação com a FASC. Por fim, analisaram-se os meios disponíveis pelas Casas, considerando-os como potenciais para a cobertura e a utilização desses meios em relação aos objetivos conveniados. Concluiu-se que as Casas não apresentam um atendimento adequado para o acolhimento das crianças e dos adolescentes assistenciados, havendo necessidade de mudança na prestação desses serviços.

**Palavras-chave:** Casas Lar. Convênio. FASC. Assistência Social.

## ABSTRACT

The aim of this study is to evaluate the Structure and Results of Shelter Homes, using as a reference the terms insured by the Foundation for Social Welfare and Citizenship of Porto Alegre (FASC). For this purpose, the history of Private Foundations and Nonprofit Associations and the Social Assistance Policy were discussed, as well as the way it was organized in Brazil, and the concept of evaluative research, which allowed the focus of this research to be about the main aspects of Structure and Results evaluated in the study of the Shelter Home. The research was based on documents, interview and participation in seminar, trying to know the environment of the shelters and how their interaction with the FASC is. Finally, the available means for the shelters were analyzed, considering them as potential for coverage, as well as the use of these means in relation to the insured goals. It was concluded that the shelter homes don't have an adequate care for the assisted children and adolescents, requiring changes in the provision of these services.

**Keywords:** Shelter Homes. Agreement. FASC. Social Welfare.



## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1 – PESQUISA E AVALIAÇÃO.....</b>	<b>47</b>
---------------------------------------------	-----------

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1</b> – TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS A ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS – 1999 A 2010 (EM MILHÕES DE R\$ DE MARÇO DE 2011).....	29
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1 – DIMENSÕES DE ANÁLISE.....</b>	<b>54</b>
---------------------------------------------	-----------

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> - FASFIL, POR FAIXAS DE ANO DE FUNDAÇÃO, SEGUNDO GRANDES REGIÕES (1970 – 2010).....	200
<b>TABELA 2</b> - FASFIL, POR FAIXAS DE ANO DE FUNDAÇÃO E NÚMERO DE PESSOAL ASSALARIADO, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES (1970 – 2010).....	21
<b>TABELA 3</b> - FASFIL, POR GRANDES REGIÕES DO BRASIL, SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS EM 2010 .....	36
<b>TABELA 4</b> - FASFIL, POR GRANDES REGIÕES DO BRASIL, SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS EM 2010. ....	37
<b>TABELA 5</b> - DISTRIBUIÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL (ABRIGO E CASA-LAR), POR REGIÃO, 2013 .....	70

## LISTA DE ABREVIações

<b>ABONG</b>	Associação Brasileira de Organizações não-Governamentais
<b>AS</b>	Assistência Social
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência Social
<b>CRAS</b>	Centro de Referência de Assistência Social
<b>CRE</b>	Coordenação de Rede Especializada
<b>CTAC</b>	Coordenação Técnico Administrativa de Convênios
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>FASC</b>	Fundação de Assistência Social e Cidadania
<b>FESC</b>	Fundação de Educação Social e Comunitária
<b>FASFIL</b>	Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos
<b>FNAS</b>	Fundo Nacional e Assistência Social
<b>FPE</b>	Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul
<b>FUNCRANÇA</b>	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>GIFE</b>	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica de Assistência Social
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>NOB</b>	Norma Operacional Básica
<b>ONG</b>	Organização não-Governamental
<b>OS</b>	Organizações Sociais
<b>OSCIP</b>	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>PAEFI</b>	Programa de Atendimento Especializado à Família e ao Indivíduo
<b>PAIF</b>	Programa de Atendimento Integral à Família
<b>PAS</b>	Política de Assistência Social
<b>PCD</b>	Pessoas com Deficiência

<b>PMPA</b>	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>SAF</b>	Serviço de Atendimento Familiar
<b>SASE</b>	Serviço de Apoio Socioeducativo
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>1 FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS:</b>	
<b>CONTEXTO E MARCO REGULATÓRIO.</b> .....	20
<b>2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA ORGANIZAÇÃO NO BRASIL...</b>	31
<b>3 PROGRAMA CASA LAR NO CONTEXTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTO ALEGRE</b> .....	38
<b>4 PESQUISA AVALIATIVA</b> .....	45
<b>5 OBJETIVOS</b> .....	55
5.1 OBJETIVOS GERAIS.....	55
5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	55
<b>6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	56
6.1 ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....	58
6.2 OBSERVAÇÃO NÃO-PARTICIPANTE .....	58
6.3 DOCUMENTOS .....	59
<b>7 ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA CASAS LAR – CONVÊNIO DO PROIGRAMA DE ABRIGAGEM MODALIDADE CASA LAR</b> .....	61
7.1 CONVÊNIO ENTRE FASC E CASA LAR.....	62
7.1.1 OBJETIVOS DO CONVÊNIO .....	63
7.1.2 ESTRUTURA DAS CASAS LAR.....	64
7.1.3 AVALIAÇÃO REALIZADA PELA FASC .....	66
7.2 POSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM RELAÇÃO ÀS CASAS LAR.....	68
7.3 FUNCIONAMENTO DAS CASAS LAR .....	69
7.4 ESTRUTURA DAS CASAS LAR .....	74
<b>8 AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA E RESULTADOS DAS CASAS LAR</b> .....	77
8.1 AVALIAÇÃO DOS OBJETIVOS DO CONVÊNIO .....	77
8.2 AVALIAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS.....	80

	16
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>87</b>
<b>ANEXO A .....</b>	<b>93</b>



## INTRODUÇÃO

A Assistência Social é uma Política Pública não contributiva. É um direito de todo cidadão que precisar desses serviços. É regida pela Constituição Federal de 1988 e também pela Lei Orgânica de Assistência Social (MDS, Sítio Oficial). Ela se divide em diversas modalidades e é regulada pelo Poder Público de diferentes formas em cada município.

Em Porto Alegre, existe a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), que é responsável por organizar a Assistência Social em Porto Alegre e regulamentar diversos Programas de Assistência Social no município. Entre eles, se encontra o Programa de Abrigagem Modalidade Casas Lar (PMPA, Sítio Oficial), instrumento de extrema importância para a elaboração da pesquisa, a qual foi elaborada a partir de estudos sobre o Convênio que o regulamenta. Porém, para estudá-lo, foi necessário que antes se realizasse um estudo acerca do contexto no qual ele se insere.

Primeiramente, foi necessário entender o histórico e o marco regulatório das Associações sem Fins Lucrativos no Brasil. O primeiro capítulo apresenta a evolução dessas associações ao longo dos anos, além de mostrar a legislação que regula as organizações do Terceiro Setor. Ainda nesse capítulo, é apresentada uma breve revisão de como o tema das Organizações não-Governamentais, pertencentes ao Terceiro Setor, é estudado por diversos autores e sua evolução no país.

Uma área na qual essas organizações têm mostrado relevância é a da Assistência Social. Por esse motivo, o segundo capítulo procura mostrar como se deu a composição da Política de Assistência Social e sua evolução no Brasil. Ainda nesse capítulo, pode-se verificar como é a distribuição das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos que prestam o serviço de Assistência Social no país, com maior visibilidade ao Rio Grande do Sul – estado no qual está situado o Município de Porto Alegre, cidade na qual se dá o estudo da pesquisa.

O terceiro capítulo mostra como funciona a organização da Assistência Social no

Município de Porto Alegre e seu marco regulatório. A Fundação do Município que é responsável pela coordenação e também pela execução dos programas e dos serviços que promovem direitos e a inclusão dos cidadãos que possuem situação de risco e vulnerabilidade social é a FASC. Essa Fundação é a responsável pela implantação dos convênios de Assistência Social, seguindo o Conselho Municipal, e também gerencia a modalidade de Convênio Programa Casas Lar, que é regulamentado por Convênio efetivado entre FASC e as Casas Lar de Porto Alegre. Convênio, este, que será estudado como principal objeto da pesquisa.

No quarto capítulo é apresentada a Teoria da Pesquisa Avaliativa, sendo exploradas as definições e história da avaliação. A partir dessa Teoria, pela qual foi possível que se definissem as dimensões de análise do trabalho, foi possível construir o objetivo da pesquisa, exposto no capítulo 5, cuja finalidade é avaliar a estrutura e os resultados das Casas Lar, tomando como referência o Convênio existente entre a FASC e essas Organizações não-Governamentais de Porto Alegre.

No capítulo 6 foram apresentados os procedimentos metodológicos para a execução do trabalho. Para coletar os dados sobre as Casas Lar, foi necessário que houvesse um contato com a FASC, participação em seminário, entrevista com a Procuradora do Ministério Público do Estado responsável pelas vistorias realizadas nas Casas, além de uma pesquisa documental em artigos, acesso ao Convênio que estabelece a relação entre os órgãos, o último edital de seleção pública para o Convênio Casa Lar, relatórios e jornais eletrônicos.

O acesso a essas informações permitiu que pudesse ser feito um estudo sobre o Convênio do Programa e verificar a posição do Ministério Público com relação às Casas Lar, de acordo com os relatórios publicados e os dados anteriormente coletados. Essas informações estão apresentadas no capítulo 7.

Após essas análises, foi possível que se realizasse uma avaliação da estrutura e dos resultados das Casas Lar, que foram expostas no capítulo 8. Esse capítulo se dividiu em duas partes. A primeira parte fez um comparativo entre os objetivos estabelecidos no Convênio e como esses objetivos estão sendo executados, e, na

segunda parte, se avaliou os recursos disponíveis para a prestação do serviço das Casas Lar.

Para executar os objetivos específicos do trabalho, foi necessário que se fizesse uma análise do Convênio e dos meios disponíveis para que ele se concretize, considerando-os como recursos potenciais para a cobertura (recursos estruturais e humanos disponíveis), além de analisar a utilização desses meios em relação aos objetivos conveniados. Nos capítulos 7 e 8, essas análises foram apresentadas. Portanto, considera-se que foram cumpridos os objetivos esperados para essa pesquisa.

## 1 FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS: CONTEXTO E MARCO REGULATÓRIO

O número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL<sup>1</sup>) vem se expandindo no Brasil cada vez mais. Abaixo, seguem duas tabelas que mostram a evolução das FASFIL, segundo as faixas de ano de criação (Brasil, 2010):

**Tabela 1** – FASFIL, por faixas de ano de fundação, segundo Grandes Regiões (1970 – 2010)

Grandes Regiões	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos					
	Faixas de ano de fundação					
	Até 1970		De 1971 a 1980		De 1981 a 1990	
	Total	Percentual (%)	Total	Percentual (%)	Total	Percentual (%)
<b>Brasil</b>	<b>9 558</b>	<b>100,0</b>	<b>27 270</b>	<b>100,0</b>	<b>45 132</b>	<b>100,0</b>
Norte	158	1,7	698	2,6	1 712	3,8
Nordeste	1 026	10,7	3 034	11,1	7 805	17,3
Sudeste	5 556	58,1	14 845	54,4	21 551	47,8
Sul	2 477	25,9	6 983	25,6	11 028	24,4
Centro-Oeste	341	3,6	1 710	6,3	3 036	6,7

Grandes Regiões	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos					
	Faixas de ano de fundação					
	De 1991 a 2000		De 2001 a 2005		2006 a 2010	
	Total	Percentual (%)	Total	Percentual (%)	Total	Percentual (%)
<b>Brasil</b>	<b>90 079</b>	<b>100,0</b>	<b>58 388</b>	<b>100,0</b>	<b>60 265</b>	<b>100,0</b>
Norte	4 574	5,1	3 250	5,6	3 736	6,2
Nordeste	24 670	27,4	15 485	26,5	14 509	24,1
Sudeste	36 233	40,2	23 924	41,0	26 510	44,0
Sul	19 014	21,1	11 674	20,0	11 457	19,0
Centro-Oeste	5 588	6,2	4 055	6,9	4 053	6,7

Fonte: IBGE (2010, p.31)

<sup>1</sup> As FASFIL são um “subconjunto das Entidades sem Fins Lucrativos definidas a partir das orientações do *Handbook of Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*, que foi elaborado pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas em conjunto com a Universidade John Hopkins”. Segundo o manual, elas precisam possuir simultaneamente os pré-requisitos: ser entidades privadas; não possuírem fins lucrativos; ser institucionalizadas; ser auto-administradas; e ser voluntárias. No Brasil, fazem parte das FASFIL as associações e fundações (IBGE, 2010, p.13).

A Tabela 1 mostra que a grande expansão das FASFIL se deu entre os anos de 1990 e 2000. Para Roy (2004), essas organizações desenvolveram um perfil de filantropia empresarial e mantinham relações estreitas com o Banco Mundial e com agências financiadoras ligadas ao grande capital.

Segundo dados do IBGE (2010), existiam oficialmente, no Brasil, em 2010, 290,7 mil FASFIL. Sua importância é revelada pelo fato de representarem mais da metade (52,2%) do total de 556,8 mil entidades sem fins lucrativos e uma parcela significativa (5,2%) do total de 5,6 milhões de entidades públicas e privadas, lucrativas e não lucrativas, que compunham o Cadastro Central de Empresas do IBGE.

**Tabela 2** - FASFIL, por faixas de ano de fundação e número de pessoal assalariado, segundo as grandes regiões (1970 – 2010)

Faixas de ano de fundação	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos		Pessoal ocupado assalariado	
	Total	Percentual (%)	Total	Percentual (%)
<b>Total</b>	<b>290 692</b>	<b>100,0</b>	<b>2 128 007</b>	<b>100,0</b>
Até 1970	9 558	3,3	604 951	28,4
De 1971 a 1980	27 270	9,4	401 545	18,9
De 1981 a 1990	45 132	15,5	306 441	14,4
De 1991 a 2000	90 079	31,0	419 406	19,7
De 2001 a 2005	58 388	20,1	218 690	10,3
2006	11 869	4,1	36 575	1,7
2007	11 551	4,0	33 987	1,6
2008	11 464	3,9	53 840	2,5
2009	13 726	4,7	34 579	1,6
2010	11 655	4,0	17 993	0,8

Fonte: IBGE (2010, p.5).

Entre os anos 1990 e 2000, quando ocorreu a maior expansão das FASFIL no Brasil, ocorreu também o maior crescimento de pessoal ocupado nessas organizações. Segundo Andrade (2006), esse aumento ocorreu pelo início das ações dos governos que reafirmaram mudanças regressivas do aparelho de estado em relação às intervenções sociais. As pessoas passaram a ser contratadas para fortalecer a lógica de

filantropia, trazendo a responsabilidade de fornecer diversos serviços essenciais à população para essas organizações pertencentes ao chamado Terceiro Setor<sup>2</sup>.

A Lei nº 10.406 de janeiro de 2002, em seu Art. 40, mostra que existem pessoas jurídicas de direito público, interno ou externo, e de direito privado. O Terceiro Setor é composto por Pessoas Jurídicas de Direito Privado, as quais são definidas nessa mesma Lei, no Artigo 44, como:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:  
I - as associações;  
II - as sociedades;  
III - as fundações.

As associações podem possuir a forma de sociais, educacionais, assistenciais, ambiental, entre outras. São constituídas por pessoas que objetivam não ter um fim lucrativo na criação da associação e não distribuem ou dividem os resultados financeiros entre os integrantes. Elas devem ser regidas por um estatuto social, podendo ou não existir capital no ato de sua constituição. A respeito das rendas provenientes das atividades desenvolvidas, elas devem ser destinadas à finalidade que está constante no estatuto que rege a organização (IDIS, 2009).

Para que exista uma associação, não é necessário que haja um patrimônio inicial ou recursos mínimos. A finalidade de sua existência é definida pelos associados e pode ser alterada de acordo com o previsto em seus estatutos, sem que seja definido em lei.

---

<sup>2</sup> Na realidade brasileira e talvez possa dizer-se, na latino-americana como um todo, as organizações do Terceiro Setor, à semelhança das norte-americanas, atuam em uma faixa difusa que está igualmente distante do setor público e do privado, embora exercendo atividades que poderiam estar catalogadas entre os deveres do Estado (Educação, Saúde Pública, Assistência Social), simultaneamente a funções que, teoricamente, deveriam ser de responsabilidade de agentes sociais e econômicos específicos (geração de emprego e renda; formação e desenvolvimento profissional). [...] O Terceiro Setor começa a se esboçar, no país, como um conjunto organizacional diferenciado no bojo do processo de redemocratização, consolidando o trabalho de inúmeros grupos formais e informais que atuavam em diversos tipos de trabalho, que iam desde a mobilização civil para assegurar direitos e/ou para canalizar reivindicações, até atividades estruturadas de atendimento a necessidades específicas dos vários segmentos carentes da população (FISCHER e FALCONER, 1999).

Sua regulamentação se dá pelos artigos 53 a 61 da Lei n.º 10.406, de 07/01/2002.

No Brasil, as ONGs são caracterizadas como entidades sem fins lucrativos e podem possuir a forma jurídica de associações e de fundações privadas. Elas são regulamentadas por Lei Federal e podem ter a denominação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações Sociais (OSs).

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I - promoção da assistência social;
  - II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
  - III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
  - IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
  - V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
  - VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
  - VII - promoção do voluntariado;
  - VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
  - IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
  - X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
  - XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
  - XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.
- Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins. (LEI Nº 9.790, 1999)

As OSs são compostas por pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos (as associações privadas, as fundações privadas, as fundações públicas de direito privado, e os consórcios públicos de direito privado), desde que tenham sido qualificadas como Organização Social nos termos da Lei Federal nº 9.637, de 15/05/1998, ou de Lei Estadual, ou Distrital ou Municipal. Suas atividades devem ser dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos na Lei:

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I -comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controles básicos previstas nesta Lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - Haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado. (LEI Nº 9.637, 1988)



As fundações privadas, segundo o IDIS (2009), são entidades de direito privado com fim altruístico, dotadas de personalidade jurídica. São regulamentadas pelos Artigos 62 a 69 da Lei n.º 10.406, de 07/01/2002, administradas segundo as determinações de seus fundamentos e criadas por vontade de um instituidor, que pode ser pessoa física ou jurídica capaz de designar um patrimônio no ato da sua constituição. Após sua constituição e registro legal, seu funcionamento é regido pelo estatuto que estabelece os direitos e deveres da organização. Conforme consta no Artigo 68 do Código Civil, o estatuto somente poderá ser alterado por maioria absoluta, mas as alterações não podem desvirtuar a finalidade essencial da fundação e devem ter aprovação do Ministério Público (IDIS, 2009).

As fundações possuem fins especificados pelo Código Civil que não podem ser alterados. Para que exista uma fundação, é necessário que haja um patrimônio inicial que deve ser suficiente para o cumprimento dos objetivos sociais da mesma:

Art. 69. Tornando-se ilícita, impossível ou inútil a finalidade a que visa a fundação, ou vencido o prazo de sua existência, o órgão do Ministério Público, ou qualquer interessado, lhe promoverá a extinção, incorporando-se o seu patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo, ou no estatuto, em outra fundação, designada pelo juiz, que se proponha a fim igual ou semelhante. (LEI Nº 10.406, 2002)

Tendo apresentado o marco regulatório desse setor, será realizada, na sequência, uma breve revisão de como esse tema tem sido estudado.

Desde 1940, o termo não-governamental passou a ser utilizado. No começo, referia-se a organizações internacionais que se destacaram a ponto de possuírem direito a uma presença formal na ONU, mas não representavam governos. Posteriormente, nos anos 1960, a ONU incentivou o aumento de programas de cooperação internacional que financiavam organizações para ajudar países chamados

de subdesenvolvidos. Com isso, proporcionou o surgimento de “vários tipos de associações que em muito se diferenciavam das organizações governamentais” (KAROL, 2000, p. 26).

Segundo Roy (2004, p. 2), o maior financiamento e patrocínio que as ONGs recebem é feito pelas agências de auxílio ao desenvolvimento. Essas são financiadas pelos governos centrais, Banco Mundial, Nações Unidas, além de empresas multinacionais. Para ele, essas agências têm como demanda prioritária obter “cortes drásticos nas despesas governamentais”. Essas agências financiam as ONGs, pois elas dão a impressão de preencher o vazio deixado pelo aparelho de estado em retirada. Porém, elas apenas distribuem, minimamente, em forma de ajuda ou benevolência, aquilo a que as pessoas deveriam, normalmente, ter direito. Para o autor, elas “transformam as pessoas em vítimas dependentes e arredondam as arestas da resistência política”.

Na América Latina, além das ONGs terem exercido um papel fundamental contra os Estados Ditatoriais, contavam também com o apoio de Agências de Cooperação Internacional. No começo, essas organizações tinham o objetivo de favorecer a participação popular na agenda política, com ênfase na conscientização e na organização popular. Porém, posteriormente, começaram a ter novos papéis (PAZ, 1977).

Nesses países, no final da década de 1950, uma parte da sociedade civil começou a se articular como organizações político-sociais, criadas por iniciativa de grupos de profissionais e técnicos caracterizados pela militância social ou de grupos pastorais da Igreja Católica. Em grande parte, esses grupos eram informais e efetuavam trabalhos de formação e promoção de comunidades de base com setores marginalizados e “tinham possibilidades de relacionamento com agências de cooperação europeia, de procedência católica, que financiavam suas atividades” (MENDES, 1999, p.5).

Na década de 1970, essas organizações passaram a se comprometer com o projeto de resistência e denúncia do regime ditatorial vigente no Brasil. Dessa forma, o

termo não-governamental assumiu um papel principalmente político, de negação e oposição ao que seria governamental e, portanto, representado pelo regime ditatorial no qual o país se encontrava. Na década de 1980, elas aumentaram consideravelmente em número e sua atuação se encontrava ainda ligada principalmente à parceria e assistência aos movimentos sociais (ACIOLI, 2008). No final da década de 1980, início da década de 1990, “houve um crescimento tanto em número quanto em importância das chamadas ONGs, devido principalmente ao avanço das políticas neoliberais<sup>3</sup>, através das quais elas foram colocadas em evidência” (ZARPELON, 2003, *apud* ACIOLI, 2008, p. 12).

As ONGs, cada vez mais, procuram defender e manter direitos civis e atuar de forma crescente na consecução de muitos dos serviços executados pelo poder público, sendo os mais tradicionais a assistência social, saúde, educação. No Brasil, grande parte das ONGs que hoje atuam no campo são

[...] voltadas para a execução de políticas de parceria entre o poder público e a sociedade, atuando em áreas onde a prestação de serviços sociais é carente ou até mesmo ausente, como na educação e saúde, para clientela como meninos e meninas que vivem nas ruas, mulheres com baixa renda, escolas de ensino fundamental, entre outras atuações. (GOHN, 2011, p. 343)

Essas organizações ganham espaço cada vez maior no Brasil, pois é um país que possui um contexto social de vulnerabilidade e de desigualdades culturais e econômicas. Essa é uma das principais razões do alcance ilimitado das ONGs como parceiras entre o público e o privado nas transformações sociais (GOHN, 2011, p. 343).

---

<sup>3</sup> A Política econômica brasileira se encaminhou gradualmente para o neoliberalismo a partir da década de 90. [...] O neoliberalismo assume que a regulação pelo mercado é o modo mais eficiente de controlar as atividades econômicas; logo, várias atividades como, por exemplo, o controle de preços, foram transferidas para o mercado durante esse período (MIRANDA, et al. 2007, p. 8).

Em contraposição, Violin (2008, p. 3) mostra que:

[...] nos países periféricos e semiperiféricos, na América Latina, no Brasil, o Estado ainda tem um papel fundamental na intervenção da economia e na prestação de serviços públicos, ainda não sendo possível que se prescindia de um Estado atuante. Em nossa realidade, o Estado necessário é um Estado provedor, prestador de serviços públicos, que permita reduzir as desigualdades existentes.

A atuação e as finalidades das ONGs apresentam grande diversidade. Algumas possuem meios próprios de obtenção de recursos, o que possibilita uma maior liberdade ao definir suas ações; outras apenas executam projetos determinados, financiados e fiscalizados pelo governo, por organizações internacionais ou por empresas do setor público e privado (MARQUES, et al. 2005).

Gideon (1998, apud MARQUES, et al. 2005, p. 68) alerta para o fato de que

[...] muitas das novas ONGs desempenham papéis 'oportunistas', relativamente aos seus interesses e ao modo como se relacionam com governos, prejudicando, em alguns casos, a imagem do setor e a atuação de organizações mais antigas.

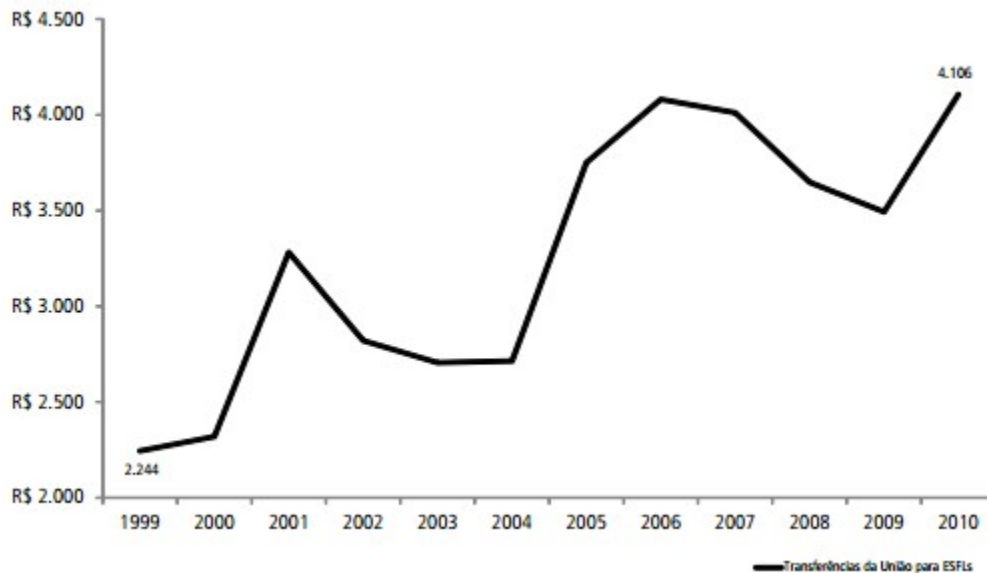
Por isso, considera importante que elas sejam organizadas e administradas de maneira que sua "legitimidade seja assegurada" e que atuem de forma transparente para que a sociedade em geral possa acompanhar suas ações.

Além do grande crescimento, no Brasil, do número de ONGs existentes, ao longo dos anos, cresceu significativamente sua dependência de recursos governamentais. Lopez e Bueno (2012), em estudo realizado no IPEA, efetuaram um trabalho, no qual foram sistematizados dados sobre a transferência de recursos para organizações civis

entre 1999-2010, com base em diferentes critérios e variáveis orçamentárias. A primeira constatação sobre a alocação de recursos públicos federais para entidades sem fins lucrativos é a forte variação anual, com alguma tendência de crescimento nos 12 anos analisados.

O Gráfico 1 mostra que, entre os anos de 1999 e 2002, houve aumento nas transferências, com pico em 2001. A partir de 2004, observa-se uma tendência mais forte de crescimento dos valores até 2006. Em 2009, a taxa decresceu, e ocorreu um novo aumento no ano de 2010.

**Gráfico 1** - Transferências de Recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos – 1999 a 2010 (em milhões de R\$ de março de 2011)



Fonte: LOPEZ e BUENO, 2012, p. 10.

Diversos elementos contribuem para a manutenção da situação em que as ONGs se encontram. De acordo com a ABONG, em levantamento feito pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), no ano de 2010, as empresas privadas investiram um total R\$ 2 bilhões no Terceiro Setor brasileiro. Investir em organizações

filantrópicas está virando um negócio lucrativo para as empresas privadas, pois, além de encontrarem vantagens em relação ao pagamento de impostos, como as isenções no Imposto de Renda, ainda passam uma boa imagem para a sociedade, sendo vistas como politicamente corretas. Além disso, montar uma ONG tem se tornado muito fácil para quem tem interesse. Há diversas cartilhas e “passo a passo” que podem ser encontrados facilmente em livros e até em pesquisas básicas na *internet*.

Uma área na qual a presença das FASFIL tem se mostrado relevante é a da assistência social. Por essa razão, no próximo capítulo, serão apresentadas informações para compreender sua organização como política pública.

## 2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA ORGANIZAÇÃO NO BRASIL

A construção da Assistência Social como Política Pública no Brasil é um compromisso constitucional que está previsto nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1998:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
  - II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
- Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
- I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
  - II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
  - III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

A história da Política de Assistência Social (PAS) no Brasil é marcada por desafios, disputas, conquistas, derrotas, atrasos e avanços. É uma história construída na busca da afirmação de que o Poder Político brasileiro deve ser, de fato, a inteligência de um processo nacional de Proteção Social. Segundo Garcia (2009), até 1988, a organização da Assistência Social (AS) não era diretriz oficial do Estado brasileiro. Nos anos 1980, havia uma rede de entidades filantrópicas realizando quase todas as ações de AS.

A Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe uma maior descentralização administrativa do Estado. Dessa forma, distribuiu melhor as competências entre o poder central, os poderes regionais e os poderes locais. Ela trouxe o conceito da Seguridade Social, onde estão incluídas as áreas da saúde, da previdência social e da assistência social e, também a partir dela, foram regulamentados o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e o Sistema Único de Saúde (IBGE, 2010).

Nos anos 1990, as principais provedoras dos serviços de Assistência Social são as entidades privadas sem fins lucrativos, financiadas por transferências governamentais e isenções fiscais. Nessa década, elas sofrem baixa regulação e baixa coordenação estatal. Contudo, ao longo dessa década, a prestação dos serviços assistenciais sofreu poucas mudanças em seu modo de operação. As entidades privadas sem fins lucrativos, financiadas por transferências governamentais e isenções fiscais, permaneceram como principais provedoras dos serviços, atuando em um contexto de baixa regulação e coordenação estatal. No ano de 1995, ocorreu a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, visando ampliar a discussão de uma política de AS pautada em direitos. Porém, o “Estado continuava como financiador da filantropia, retardando a assimilação da assistência social como política pública inserida no âmbito da seguridade social” (VAISTMAN, et al., 2009, p. 734).

A partir dos anos 2000, começando no governo de Fernando Henrique Cardoso e se expandindo no governo Lula, ocorreu a introdução de programas de transferência de renda federal e o aumento dos recursos investidos nos programas assistenciais



(VAISTMAN, et al., 2009).

Em 2003, os programas de combate à pobreza, via programas de transferência de renda, adotados na década de 1990, começaram a se integrar ao sistema de Assistência Social, pois, após deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, foi publicada a Norma Operacional Básica de 2005 (NOB/2005), a qual definiu as bases para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS trouxe um novo modo de financiamento descentralizado, denominado cofinanciamento, associado a uma lógica de gestão compartilhada que envolve a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Essa nova forma de financiamento trouxe novos critérios para definir os recursos adotando parâmetros encontrados a partir do diagnóstico de cada região, a fim de tornar mais efetivo o atendimento às necessidades reais da população (MDS, 2008).

Segundo Vaistman, et al. (2009), a criação desses programas é parte das mudanças nos sistemas de proteção social que passou a existir a partir da CF de 1988. Além disso, os autores mostram que houve também uma mudança no sentido da Assistência Social, pois ela adquiriu uma abrangência ampla que envolveria a formação de capital humano e a redução da pobreza a longo prazo, no que se diferencia da assistência social tradicional. O objetivo, a partir disso, seria efetuar uma transferência de renda com focalização nos pobres.

Em 2004 foi publicada a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), que regula a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Poder Público (MDS, 2004).

A AS está formalmente garantida pela CF de 1988, pela LOAS, pela PNAS e pelo SUAS. Porém, segundo Benelli (2012, p. 235):

A Assistência Social [...] tende a permanecer num plano retórico, e parece se tratar de um discurso arrojado com objetivos mais simbólicos do que práticos, pois não prevê orçamento público efetivo e suficiente para sua consecução. Os indícios mais claros levam a concluir que ela visa legitimar a hegemonia da ordem social vigente, mais do que promover sua transformação.

Benelli (2012) mostra que as ações de AS são segmentadas, focalizadas, descentralizadas e terceirizadas, defendendo a implantação de políticas públicas de AS (SUAS) nos níveis federal, estadual e municipal. Para conseguir que isso seja feito, a AS acaba se utilizando de entidades que funcionam em regime fechado, além de outras que atendem crianças e adolescentes em regime aberto.

Conforme Lopes (2007), a implantação do SUAS não considerou a realidade dos municípios, em relação às estruturas que possuem, em relação às dificuldades que podem ser encontradas para a adequação, e também as dificuldades para construir esse novo sistema e cumprir os compromissos assumidos no que tange à implantação do CRAS, como inadequação física, recursos materiais insuficientes, inadequados para o atendimento e acompanhamento das famílias, além de existir deficiência para a composição da equipe mínima necessária de atuação.

Além das dificuldades para se efetivar a implantação do SUAS, a descentralização proporciona falta de uniformidade nas decisões, além de existir carência de profissionais adequados na maioria dos municípios, prejudicando a execução da Política de Assistência Social, o que acaba precarizando os serviços prestados (BRANDÃO, 1999).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) determina que a AS seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil. Seus objetivos estão situados do Art. 1º ao Art. 3º da Constituição Federal de 1988. A partir desses objetivos, a IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Cumprindo essa deliberação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implantou o SUAS, que passou a articular meios, esforços e

recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais (MDS, 2004). As ações são baseadas nas orientações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004.

A Norma Operacional Básica (NOB) da Política Nacional de Assistência Social ressalta que a AS é uma política de proteção social e configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela deve garantir a todos a provisão dessa proteção, mesmo que sem contribuição prévia. Assim, a opção que se construiu para exame da Política de Assistência Social (PAS) parte da defesa de um certo modo de olhar e quantificar a realidade, partindo de uma visão social inovadora; de uma visão social de proteção; de uma visão social capaz de captar as diferenças sociais; de uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades e de uma visão social capaz de identificar forças e não as fragilidades que as diversas situações de vida possuam (MDS, 2004).

No Brasil, segundo pesquisa efetuada pelo IBGE, existiam, em 2010, um número total de 290.692 mil FASFIL, sendo 30.414 mil o número de unidades de Assistência Social, e 8.804 mil unidades localizadas na Região Sul, composta por Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, conforme segue na Tabela 3.

Tabela 3 – FASFIL, por Grandes Regiões do Brasil, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos em 2010

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	250692	14128	66529	128619	62633	18783
Habitação	292	6	54	133	83	16
Habitação	292	6	54	133	83	16
Saúde	6029	147	290	3222	1427	356
Hospitais	2132	51	290	1079	692	120
Outros serviços de saúde	3897	96	687	2143	835	236
Cultura e recreação	36921	1183	5206	15993	12601	1938
Cultura e arte	11995	370	2257	5153	3609	606
Esportes e recreação	24926	813	2949	10840	8992	1332
Educação e pesquisa	17664	413	3413	8515	3534	1312
Educação infantil	2193	61	400	1087	343	206
Ensino fundamental	4475	283	979	2067	810	336
Ensino médio	2107	162	475	915	390	165
Educação superior	1395	62	183	793	267	100
Estudos e pesquisas	2059	74	332	1138	356	159
Educação profissional	631	24	71	311	88	37
Outras formas de educação/ensino	4904	224	271	2204	1290	309
Assistência social	30414	896	4359	14494	8804	1861
Assistência social	30414	896	4359	14494	8804	1861
Religião	82853	3802	12015	47587	12811	6638
Religião	82853	3802	12015	47587	12811	6638
Associações patronais e profissionais	40939	3803	1650	12997	8588	3004
Associações empresariais e patronais	4659	166	705	2144	1148	300
Associações profissionais	17450	1284	4588	6243	3927	1411
Associações de produtores rurais	22930	2353	11257	4610	3813	1197
Melhoria do ambiente e proteção ambiental	2242	120	297	1124	523	178
Melhoria do ambiente e proteção ambiental	2242	120	297	1124	523	178
Desenvolvimento e defesa de direitos	42463	1532	16365	13814	9226	1526
Associação de moradores	13101	420	4291	4346	3652	492
Centros e associações comunitárias	20071	722	9094	6398	3332	525
Desenvolvimento rural	1522	28	800	319	260	68
Emprego e treinamento	607	19	70	212	166	40
Defesa de direitos de grupos e minorias	5129	203	1610	1750	1298	268
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	2133	83	600	789	628	133
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	26875	1749	7396	10740	5036	1954
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	26875	1749	7396	10740	5036	1954

O Rio Grande do Sul possuía um total de 25.377 mil unidades locais de FASFIL no ano de 2010, sendo que dessas unidades, 3.239 mil são unidades de Assistência Social, conforme mostra pesquisa efetuada pelo IBGE (2010).

**Tabela 4** – Unidades locais, pessoal ocupado assalariado em 31 de dezembro e salários e outras remunerações das FASFIL, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação, bem como classificação das entidades sem fins lucrativos – Brasil – 2010

Grandes Regiões, Unidades da Federação e classificação das entidades sem fins lucrativos	Unidades locais	Pessoal ocupado assalariado em 31.12	Salários e outras remunerações (1 000 R\$)
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>25 377</b>	<b>172 893</b>	<b>4 043 059</b>
Habitação	43	-	-
Habitação	43	-	-
Saúde	596	62 919	1 267 739
Hospitais	316	59 647	1 203 309
Outros serviços de saúde	280	3 272	64 430
Cultura e recreação	5 811	13 178	305 589
Cultura e arte	1 854	5 215	118 051
Esportes e recreação	3 957	7 963	187 538
Educação e pesquisa	1 573	45 100	1 330 052
Educação infantil	112	1 004	13 297
Ensino fundamental	300	6 244	124 145
Ensino médio	255	12 705	273 210
Educação superior	128	16 875	725 520
Estudos e pesquisas	120	285	7 770
Educação profissional	37	873	16 301
Outras formas de educação/ensino	621	7 114	169 809
Assistência social	3 239	22 704	493 670
Assistência social	3 239	22 704	493 670
Religião	5 100	7 706	123 857
Religião	5 100	7 706	123 857
Associações patronais e profissionais	3 208	5 186	105 885
Associações empresariais e patronais	518	1 558	31 661
Associações profissionais	1 627	2 962	63 655
Associações de produtores rurais	1 063	666	10 568
Meio ambiente e proteção animal	199	232	3 571
Meio ambiente e proteção animal	199	232	3 571
Desenvolvimento e defesa de direitos	3 684	9 310	242 841
Associação de moradores	1 117	989	9 193
Centros e associações comunitárias	1 595	4 133	100 988
Desenvolvimento rural	55	2 032	87 260
Emprego e treinamento	86	313	8 705
Defesa de direitos de grupos e minorias	648	1 089	19 152
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	183	754	17 543
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	1 924	6 558	169 855
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	1 924	6 558	169 855

Fonte: IBGE (2010, p.110).

Dessas unidades de Assistência Social, havia um total de 22.704 empregados nessas instituições, com uma folha de pagamento mensal totalizando R\$ 493.670 mil reais.

### **3 PROGRAMA CASA LAR NO CONTEXTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTO ALEGRE**

No Município de Porto Alegre, a Assistência Social está regulamentada pela Lei Complementar (LC) nº 352, de 8 de agosto de 1995 (PMPA, Sítio Oficial), sendo considerada um direito do cidadão e dever do Estado, além de ser uma política de seguridade social não contributiva que provê os mínimos sociais e é realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas (Redação dada pela LC nº 352 de 1995, Art. 1). Os objetivos da Assistência Social do Município são previstos pela mesma Lei:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção de integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida;

V – a habilitação de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida pela sua família;

VI – o amparo, a proteção e o acompanhamento das populações em situação circunstancial ou permanente de rua. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 456, de 11 de setembro de 2000)

Parágrafo único. Os recursos para provimento do benefício mensal de que trata o inciso V, conforme a Lei Federal nº 8742/93 (LOAS), são de responsabilidade de operacionalização do órgão da administração pública federal, responsável pela Coordenação da Política Nacional de Assistência Social. (LEI COMPLEMENTAR Nº 352, 1995)

Segundo a LC 352, o conjunto das ações e serviços de Assistência Social, prestados por órgãos públicos e por organizações de Assistência Social sem fins lucrativos, constitui o Sistema Municipal de Assistência Social organizado em uma Rede Municipal de Assistência Social de Amparo, Proteção e Promoção à Criança, ao

Adolescente e à População.

A Fundação do Município de Porto Alegre responsável pela coordenação e execução de programas e serviços que promovem direitos e inclusão dos cidadãos em situação de risco e vulnerabilidade social é denominada Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). Essa Fundação, até o ano de 2000, chamava-se Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC). Atualmente é regida pelas leis municipais nº 7.414, de abril de 1994, e nº 8.509, de junho de 2000 (Porto Alegre) com a seguinte competência (PMPA, Sítio Oficial):

Art. 1º - Fica alterada a denominação da Fundação de Educação Social e Comunitária - FESC, criada pela Lei nº 4.308, de 13 de julho de 1977, e transformada em pessoa jurídica de direito público pela Lei nº 7.414, de 14 de abril de 1994, para FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA. Parágrafo único - Compete à Fundação, além das atribuições determinadas pelas Leis nºs 4.308, de 1977, e 7.414, de 1994, a gestão do Fundo Municipal de Assistência Social, segundo as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social, conforme previsto na Lei Complementar nº 352, de 8 de agosto de 1995. (LEI Nº 8.509, 2000)

A FASC é uma fundação de direito público, vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Suas ações são regulamentadas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pela Lei Complementar nº 352, de 8 de agosto de 1995 e obedecem aos princípios: primazia do caráter emancipatório na condução da política; respeito à cidadania, à dignidade e autonomia do usuário, garantindo-lhe o direito de acesso a serviços de qualidade; igualdade de direito no acesso ao atendimento e às informações sobre programas e serviços, sem qualquer tipo de discriminação; e estímulo à participação do usuário na condução da política, através de seus fóruns organizativos (PMPA, Sítio Oficial). Segundo dados do IBGE (2010), há 3.239 unidades de Assistência Social localizadas no Rio Grande do Sul, sendo 388 em Porto Alegre.

A FASC, por meio da Coordenação Técnico Administrativa de Convênios (CTAC),

gerencia a implantação dos convênios seguindo Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social; executa os pagamentos das entidades com recurso do Fundo Municipal e Fundo Nacional de Assistência Social; acompanha a aplicação dos recursos; e analisa prestações de contas dos convênios firmados. Os convênios que são executados pela Fundação integram as Proteções Básica, Especial de Média e de Alta Complexidade, conforme as diretrizes no SUAS e demais legislações vigentes (PMPA, Sítio Oficial).

A Fundação gerencia as seguintes modalidades de convênios: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Serviço de Atendimento Socioeducativo (SASE) – Trabalho Educativo e Idoso); Ação Rua; Pessoas com Deficiência (PCD); Acolhimento Institucional; Casa Lar; Serviço de Atendimento Familiar (SAF); Projovem Adolescentes; Programa de Atendimento Integral a Família (PAIF); Programa de Atendimento Especializado à Família e ao Indivíduo (PAEFI); Restaurante Popular; Operação Inverno e Albergue. A partir dessas modalidades, a Fundação gerencia 436 convênios ao todo e possui 233 entidades conveniadas. Seus recursos advêm do Fundo Municipal, totalizando, mensalmente, um repasse financeiro de R\$ 4.422.971,60 (PMPA, Sítio Oficial).

O projeto da FASC que receberá destaque para a elaboração deste trabalho é o Programa Casas Lar. Essas Casas fazem o acolhimento de crianças e adolescentes com indicação de medida protetiva de abrigo, destituição do poder familiar e/ou rompimento de vínculos familiares. Elas suportam o número máximo de oito crianças ou adolescentes que são cuidadas por uma mãe social ou por um casal social, dependendo da estrutura da Casa (PMPA, Sítio Oficial).

Em 1994, a Prefeitura de Porto Alegre possuía uma Casa de Passagem que também fazia um trabalho institucional para crianças e adolescentes. Naquele mesmo período, a FASC reordenou de Albergue para Abrigo o antigo Abrigo Municipal Ingá Britta e abriu, em parceria com a sociedade civil, 4 casas lar. Entre os anos de 1999 e 2001, efetuou a abertura de mais 4 Casas Lar; entre 2006 a 2009, implantou 13 novas Casas. Em 2009, a FASC definiu uma mudança de diretriz em relação a abrigos



residenciais, optando pela abertura de mais 10 Casas Lar. Com essa modificação e com a implantação das novas Casas, a Prefeitura fechou o serviço da Casa de Passagem, deixando de prestar esse serviço e terceirizando-o para as Casas Lar. Hoje, em Porto Alegre, existe um total de quinze ONGs que gerenciam Casas-Lar em Convênio estabelecido com a FASC (PMPA, Sítio Oficial).

Para que se mantenha a prestação desse serviço, a FASC repassa um valor de R\$ 325.051,02 por ano para a implantação do serviço e para a manutenção anual de cada Casa, além de efetuar uma supervisão técnica sobre o andamento do projeto, através da Coordenação da Rede Especializada – CRE e coordenação Técnica Administrativa de Convênios – CTAC (PMPA, 2014).

A CRE tem a função de coordenar as ações que fazem parte da proteção social especial, em nível tanto de média quanto de alta complexidade, que estão diretamente ligados ao acompanhamento de abrigagem, albergagem, república, clínicas de habilitação e reabilitação para pessoas com deficiência, abordagem, acompanhamento e atendimento a populações em situação de rua. Nesses estão incluídos crianças, adolescentes, adultos e idosos. A CRE tem a função de coordenar as ações de proteção social básica que estão ligadas ao atendimento e acompanhamento em meio aberto, quando ainda existir algum vínculo familiar e comunitário. A CTAC é a coordenação que cuida do trabalho técnico e administrativo dos convênios estabelecidos entre a FASC e as ONGs, em todos os assuntos que são referentes aos programas, projetos e serviços gestados e administrados pela FASC (PMPA, 2006).

O trabalho de abrigagem que é feito pelas Casas está previsto no ECA (Artigos 92 e 94). Ele acontece quando o vínculo entre a família está “rompido ou fragilizado e a criança/adolescente encontra-se em situação de risco, a ponto de ser necessário o afastamento do convívio familiar”. O Programa é executado pelas ONGs, mas elas mantêm parceria com a FASC, que acaba sendo responsável pelo estabelecimento do Convênio e também pela gestão do programa (PMPA, 2006, p. 3).

Os requisitos para que a ONG possa assumir a execução do programa são os seguintes (PMPA, 2006, p. 4):

- registro no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS;
- registro no Conselho Municipal da Criança e Adolescente – CMDCA;
- resolução aprovada nestes dois Conselhos Municipais autorizando o convênio;
- repasse de recursos para a execução do programa.

Em 1995, começou a implantação das Casas Lar com quatro ONGs que faziam o acolhimento de 30 crianças e adolescentes (PMPA, 2006). Hoje, existem nove ONGs que gerenciam as Casas Lar conveniadas, totalizando um atendimento de 402 metas conveniadas mantidas com recursos próprios da PMPA/FASC, do FUNCRIANÇA e do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, que é repassado pela FASC para a ONG. Além dessas metas, outras são executadas com recursos próprios das Casas, pois há um total de crianças maior do que o número de metas conveniadas<sup>4</sup>.

As quinze ONGs que administram as Casas Lar conveniadas são as seguintes<sup>5</sup>:

- Aldeia Infantil SOS do Brasil;
- Ação Social de Fé – ASF;
- Sempre Mulher;
- Ação Social Aliança – ASA;
- Clínica Esperança de Amparo às Crianças;
- SOS Casas de Acolhida;
- Instituto Pobres Servos da Divina Providência;
- Instituto Recriar;
- Lar Esperança de Porto Alegre;
- Lar São José;
- Pão dos Pobres de Santo Antônio;
- Lar Criança Adolescente;
- Instituto Pobres Servos da Divina Providência – Calabra;
- Centro Social Padre Pedro Leonardi – MITRA;

---

<sup>4</sup> Dados enviados pela FASC por e-mail para a autora no dia 11 de setembro de 2014.

<sup>5</sup> Informação fornecida em entrevista com o Ministério Público.

Ilê Mulher.

A diretriz definida pelo ECA diz que a medida de proteção do abrigo precisa garantir atendimento personalizado em pequenos grupos e sem separação de irmãos. Porém, a medida protetiva do abrigo é transitória e a permanência da criança e do adolescente deve ocorrer durante o menor tempo possível. Por isso, as casas buscam proporcionar às crianças e adolescentes que se desenvolvam em um ambiente que se aproxime do ambiente familiar e doméstico enquanto permanecem na Casa. Entretanto, nem sempre é possível que ocorra essa transitoriedade devido aos seguintes fatores:

Característica do funcionamento familiar que inviabilizam o rápido retorno às famílias; fragilidade da rede de apoio às famílias em situação de risco pelas diversas políticas públicas (saúde, saúde mental, habitação e geração de renda); vulnerabilidade crescente que faz com que as famílias ampliadas não consigam assumir o cuidado das crianças e adolescentes até mesmo em situação de óbito dos pais; número reduzido de adoções de crianças mais velhas, adolescentes de grupos de irmãos; morosidade dos processos judiciais; tamanho dos abrigos (médio e grande porte). Isso faz com que os atendimentos e encaminhamentos tornem-se de difícil execução, considerando o número de crianças e adolescentes abrigados (PMPA, 2006, p. 4).

Para avaliar a possibilidade de retorno ao convívio familiar e comunitário, é necessário que haja uma investigação exaustiva sobre a situação da criança ou do adolescente, além de realizados diversos contatos com a família de origem e outros espaços de vínculo da criança. Isso faz com que haja o processo avaliativo e a indicação de retorno à família de origem ou colocação em família substituta através de guarda, tutela ou adoção. Além disso, há a necessidade de haver um trabalho simultâneo e intensivo com a família de origem, incidindo sobre os aspectos que determinaram a abrigagem (PMPA, 2006).

As crianças e adolescentes que ingressam no abrigo precisam “ser oriundas da rede de abrigagem do município e possuir situação do poder familiar definida pelo juiz da infância e da juventude a partir da situação da criança pelo abrigo de

origem”. Para investigar a situação da criança, o abrigo conta com uma equipe técnica com carga horária específica para fazer a investigação para que haja uma rápida revinculação familiar sempre que possível. Porém, as casas procuram um ambiente de estabilidade para as crianças e evitam o máximo ingresso e saída constante das crianças e adolescentes (PMPA, 2006, p. 4).

## 4 PESQUISA AVALIATIVA

Hartz (1997, p. 29) mostra que a avaliação é uma atividade antiga, banal e inerente ao processo de aprendizagem. Porém, hoje, também é um conceito que “está na moda, com contornos vagos e que agrupa realidades múltiplas e diversas”.

A respeito da história da avaliação, após a Segunda Guerra Mundial, começou a aparecer o conceito de avaliação dos programas públicos. Foi quando o Poder Público começou a desempenhar papéis nas áreas da educação, do social, do emprego, da saúde, entre outras áreas. A partir de então, o Poder Público precisava encontrar meios para que a atribuição de recursos para esses fins fosse a mais eficaz dentro das possibilidades. Foi nesse momento que os economistas desenvolveram métodos para analisar as vantagens e os custos destes programas públicos, se tornando os “pioneiros da avaliação”. Porém, essas abordagens foram consideradas ineficientes ao aplicá-las aos programas sociais e também à educação. Segundo Hartz,

A avaliação foi, então, de certo modo, “profissionalizada”, adotando-se uma perspectiva interdisciplinar e insistindo nos aspectos metodológicos. No continente americano, associações como *American Evaluation Association* ou a *Canadian Evaluation Society* contribuíram muito para esse movimento. (HARTZ, 1997, p. 29)

As definições da avaliação são numerosas e pode-se até dizer que “cada avaliador constrói a sua” (HARTZ, 1997, p. 30). Guba e Lincoln (1990, apud HARTZ, 1997, p. 30), em sua construção, identificam quatro estágios na história da avaliação (apresentados abaixo) - que só puderam passar de um para outro com o desenvolvimento dos conceitos e a acumulação dos conhecimentos:

- 1º estágio – baseado na medida (resultados escolares, inteligência,

produtividade dos trabalhadores). Nesse estágio, o avaliador pode ser considerado um técnico que tem que saber construir e saber usar os instrumentos que permitem medir os fenômenos estudados.

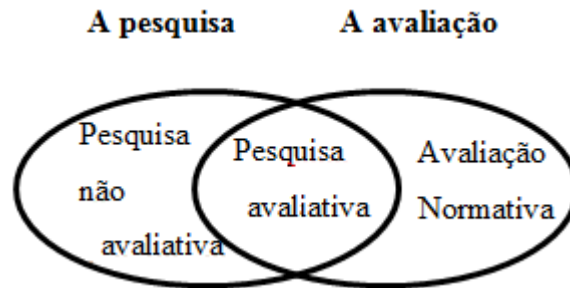
- 2º estágio – fortalecido nos anos 1920 e 1930, identifica e descreve como os programas permitem atingir seus resultados.
- 3º estágio – baseado no julgamento. Nele, a avaliação deve permitir o julgamento de uma intervenção.
- 4º estágio – está emergindo. Nele, a avaliação se dá como um processo de negociação entre os atores envolvidos na intervenção a ser avaliada.

Chen (1990, apud HARTZ, 1997) diferencia as avaliações que são baseadas nos métodos das que são orientadas por uma discussão teórica sobre as relações entre a proposta e a intervenção, o contexto no qual ela é inserida e os resultados obtidos.

Hartz (1997) entende que avaliar é fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção, ou sobre algum de seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões. A avaliação pode ser normativa, com a aplicação de critérios de normas; ou avaliativa, a partir de um procedimento científico. Para que a avaliação seja feita, é necessário que haja uma intervenção. A intervenção, segundo a autora, pode sofrer dois tipos de avaliação, sendo que um estuda cada um dos componentes da intervenção em relação a normas e critérios (avaliação normativa), e outro examina através de um procedimento científico as relações que existem entre os diferentes componentes de uma intervenção (pesquisa avaliativa).

A autora mostra que a área da avaliação e a área da pesquisa coincidem de forma parcial, já que a avaliação administrativa não faz parte da área da pesquisa, e que existe um campo da pesquisa que não faz parte da avaliação – pesquisas disciplinares que visam progredir os conhecimentos (HARTZ, 1997, p.31). Para isso, ilustra como funciona a pesquisa e a avaliação na Figura 1:

**Figura 1 – Pesquisa e Avaliação**



Fonte: Hartz (1997, p. 31).

A intervenção se constitui por um conjunto de meios, que podem ser físicos, humanos, financeiros, simbólicos, que devem ser organizados em “um contexto específico, em um dado momento, para produzir bens ou serviços com o objetivo de modificar uma situação problemática”. Ela também se caracteriza por cinco componentes: objetivos; recursos; serviços, bens ou atividades; efeitos; e contexto preciso em um dado momento (HARTZ, 1997, p. 31).

Uma intervenção pode ser uma técnica, um teste, um programa, um tratamento, uma prática, uma organização, uma política. Porém, não se pode falar de uma intervenção sem levar também em conta os diferentes atores que ela envolve, pois são eles que dão sua forma particular em um momento e em um dado contexto. Cada ator pode ter seus próprios objetivos em relação à intervenção e sua avaliação (HARTZ, 1997, p. 32).

Os objetivos oficiais de uma avaliação são de quatro tipos: ajudar no planejamento e na elaboração de uma intervenção (objetivo estratégico); fornecer informação para melhorar uma intervenção no seu decorrer (objetivo formativo); determinar os objetivos de uma intervenção para decidir se ela deve ser mantida, transformada de forma importante ou interrompida (objetivo somativo); contribuir para o progresso dos conhecimentos, para a elaboração teórica (objetivo fundamental). Há, também, objetivos oficiosos dos diferentes atores que devem ser considerados, como o que os administradores que pedem uma avaliação podem querer; o que os avaliadores podem buscar; o que os usuários podem buscar; e o que o pessoal de uma

organização pode buscar (HARTZ, 1997).

A avaliação normativa é a atividade que consiste em fazer um julgamento sobre uma intervenção, comparando os recursos empregados e sua organização, os serviços ou os bens que são produzidos, e os resultados obtidos. Ela é uma atividade comum em uma organização ou um programa. Corresponde às funções de controle e de acompanhamento, assim como aos programas de qualidade (HARTZ, 1997).

A pesquisa avaliativa é o procedimento que faz o julgamento *ex-post* de uma intervenção utilizando métodos científicos: analisa a pertinência, os fundamentos teóricos, a produtividade, os efeitos e o rendimento de uma intervenção; analisa também as relações existentes entre a intervenção e o contexto no qual ela se situa, normalmente procurando ajudar na tomada de decisões (HARTZ, 1997).

Esse tipo de pesquisa pode ser dividido em seis tipos de análise: estratégica; da intervenção; da produtividade; dos efeitos; do rendimento; e da implantação. Dessa forma, para fazer uma pesquisa avaliativa em uma intervenção, é necessário fazer uma ou várias análises (HARTZ, 1997).

A análise estratégica analisa a pertinência da intervenção, ou seja, verifica a adequação estratégica entre a intervenção e a situação problemática que deu origem à intervenção. Para isso, deve-se perguntar se é pertinente intervir para este problema considerando todos os problemas existentes e se é pertinente intervir como está sendo feito. Precisa-se questionar se o fator de risco que a intervenção quer atingir é o mais importante; se os recursos empregados são os melhores. Para responder a essas perguntas e fazer essa análise, é necessário se preocupar com a forma como a situação-problema foi identificada, assim como a pertinência da intervenção escolhida em relação a todas as intervenções possíveis. Para Hartz (1997), a análise estratégica de uma intervenção pode ser feita a partir de análises de mercado, análises de necessidades, de métodos de determinação de prioridade, entre outras.

A análise da intervenção estuda a relação que existe entre os objetivos da intervenção e os meios empregados. Ela interroga sobre a capacidade dos recursos que foram mobilizados e os serviços que foram produzidos para atingir os objetivos



definidos. Os métodos apropriados para essa análise são os que permitem apreciar a qualidade de um modelo teórico (sua veracidade e sua generalidade). São “extrapolações dos métodos desenvolvidos para apreciar a qualidade de um instrumento de medida” (HARTZ, 1997, p. 39).

A análise da produtividade estuda o modo como os recursos são usados para produzir serviços. Pode ser medida em unidades físicas ou em unidades monetárias. Os métodos apropriados para essa análise são derivados de métodos econômicos e métodos da contabilidade analítica. Para analisar a produtividade de uma intervenção, precisa-se poder definir e também medir sua produção. Para efetuar a análise da produtividade, podemos fazê-la em vários níveis (HARTZ, 1997, p. 39-40):

- falar da capacidade dos recursos para produzir serviços de suporte;
- falar da produtividade dos recursos profissionais em serviços;
- falar da produtividade dos recursos para produzir efeitos.

A análise dos efeitos consiste em avaliar a influência dos serviços sobre a eficácia para modificar a situação existente. A medida dos efeitos, desejados ou não, depende do tipo de pesquisa adotada. Nesse tipo de análise, é importante que se considere não somente os efeitos desejáveis, mas também os não desejados. Também é importante analisar, quando possível, os efeitos a longo prazo. Os métodos para avaliar a eficácia de uma intervenção podem ser quantitativos ou qualitativos, e de natureza experimental ou sintética (HARTZ, 1997).

A análise do rendimento (ou da eficiência) consiste em relacionar a análise dos recursos empregados com os efeitos obtidos. É uma combinação da análise de produtividade econômica e da análise dos efeitos. Ela se faz geralmente com ajuda de análises custo/benefício (custos monetários, implicam saber determinar o valor das vantagens e dos custos de uma intervenção para otimizar a atribuição dos recursos), custo/eficácia ou custo/utilidade (esses dois custos são em termos monetários, utilizados com mais frequência, mas as vantagens são expressas por índices reais de resultados). As principais dificuldades metodológicas dessa análise estão na medida das vantagens e na definição de critérios que permitem comparar o rendimento de

várias opções (HARTZ, 1997).

A análise da implantação mede a influência que pode ter a variação, de acordo com Hartz (1997), no “grau de implantação de uma intervenção nos seus efeitos e por outro lado, em apreciar a influência do ambiente, do contexto, no qual a intervenção está inserida, nos efeitos da intervenção”. Ela é pertinente quando há uma grande variabilidade nos resultados obtidos por intervenções semelhantes implantadas em contextos diferentes. É importante quando a intervenção analisada é complexa e composta de elementos sequenciais sobre os quais o contexto pode interagir de diferentes modos.

Os métodos para analisar a implantação de um programa são principalmente os estudos de caso (HARTZ, 1997, p. 44). Há dois tipos de análise da implantação:

1. consiste em medir a influência da variação no grau de implantação de intervenção em diferentes contextos. Segundo a autora, “até mesmo uma ausência de efeito pode ser devida ao fato de que a intervenção avaliada não foi realmente implantada” (HARTZ, 1997, p. 44);
2. consiste em se perguntar sobre os efeitos da interdependência que pode haver entre o contexto no qual a intervenção está implantada e a intervenção em si (HARTZ, 1997).

Para maximizar as chances de que os resultados sejam úteis, Hartz (1997) considera importante se conscientizar de que a avaliação é um dispositivo de produção de informação, se tornando fonte de poder para os atores que a controlam.

Segundo Vieira da Silva (2005), a avaliação é um componente das práticas que está presente em vários âmbitos e campos do espaço social. Há diversas definições sobre o significado da avaliação, mas o maior consenso está entre as que se referem à avaliação de programas sociais. Segundo Scriven (1991, apud VIEIRA-DA-SILVA, 2005, p. 15), uma das definições “relaciona a avaliação ao processo de determinação do esforço, mérito ou valor de algo ou do produto desse processo”. Já Patton (1997 apud VIEIRA-DA-SILVA, 2005, p. 15), ao desenvolver a “avaliação focada para utilização”, inclui na sua definição dois quesitos:

1. maneira de fazer avaliação, ou seja, coleta sistêmica de informações sobre as atividades, características e resultados dos programas;
2. propósito da avaliação, fazer julgamento sobre os programas e/ou para subsidiar o processo de tomada de decisões sobre as futuras programações.

Rossi e Freeman (2004, apud VIEIRA-DA-SILVA, 2005, p.15) consideram a avaliação igual à pesquisa avaliativa, sendo uma “aplicação sistemática dos procedimentos oriundos da investigação em ciências sociais para analisar programas e intervenção”.

Contandriopoulos (1997 apud VIEIRA-DA-SILVA, 2005, p. 16) define a avaliação como “um julgamento sobre uma intervenção ou sobre qualquer de seus componentes com o objetivo de auxiliar na tomada de decisões”. Porém, dessa forma, a intervenção fica limitada à dimensão instrumental da ação (VIEIRA-DA-SILVA, 2005).

A pesquisa avaliativa é o julgamento que acontece acerca das práticas sociais. Segundo Vieira da Silva (2005, p. 18), acontece “a partir da formulação de uma pergunta não respondida na literatura especializada, sobre as características dessas práticas, em geral, ou em um contexto particular, através do recurso a metodologias científicas”. Mostra, ainda, que existe uma preocupação em estabelecer diferenças entre pesquisa, avaliação normativa e avaliação administrativa. Alguns autores falam somente da pesquisa avaliativa, mesmo reconhecendo que a avaliação seja uma “arte que envolve outras habilidades além da metodologia”.

Patton (1997 apud VIEIRA-DA-SILVA, 2005, p. 18) reconhece a diversidade existente no campo da avaliação e sinaliza que há tentativas de reduzir essa complexidade a algumas categorias, fazendo com que haja uma desnecessária simplificação. Dessa forma, o autor mostra três objetivos primários na avaliação de programas (VIEIRA-DA-SILVA, 2005):

1. para fazer julgamentos;
2. para facilitar o seu desenvolvimento;
3. para contribuir com o conhecimento.

1. maneira de fazer avaliação, ou seja, coleta sistêmica de informações sobre os autores. A oposição entre avaliação somativa e formativa. A primeira é conduzida após o término do programa e tem como objetivos “prestar contas a uma audiência externa (órgão financiador) ou gestor”. A segunda é conduzida durante a implementação de um programa e tem por objetivo “apoiar o desenvolvimento do programa”.

Não há método separado para a avaliação. Cada uma é um caso particular que precisa de criatividade do avaliador para formular a melhor estratégia e para selecionar a abordagem na definição dos níveis e dos atributos, seleção de critérios, indicadores e padrões (VIEIRA-DA-SILVA, 2005).

Com base no enfoque sistêmico e para avaliar a qualidade do cuidado, Donabedian (1988, apud VIEIRA-DA-SILVA, 2005, p. 21) sistematizou propostas de abordagem na tríade estrutura-processos-resultados:

- estrutura – diz respeito a recursos materiais, humanos e organizacionais;
- processo - o que faz mediação entre a relação profissional-usuário;
- resultados - relacionados com o produto das ações e com a modificação na realidade de indivíduos e da população.

Para definir o objeto a ser avaliado, se pode considerar os seguintes níveis (VIEIRA-DA-SILVA, 2005, p. 21-22):

- ações – diz respeito às ações de promoção, prevenção e cura que são desenvolvidas pelos agentes individualmente;
- serviços – os serviços correspondem a um grau de maior complexidade de organização das ações onde os diversos agentes se articulam para desenvolver atividades, coordenadas ou não, voltadas para um grupo;
- estabelecimentos – são as unidades sanitárias de diferentes níveis de complexidade;
- sistema – o nível mais complexo de organização das práticas que envolveria todos os outros e sua coordenação, ele pode corresponder a um sistema

municipal, estadual ou nacional.

A seleção das características ou atributos das práticas, serviços, programas, estabelecimentos a serem avaliados contribui para aprofundar o processo de definição do foco da avaliação. Existem atributos que são considerados relevantes para a avaliação e, segundo, Vieira da Silva (2005), podem ser agrupados de acordo com as seguintes características, entre outras possibilidades, relacionados com:

[...] a disponibilidade e distribuição social dos recursos, que é onde pode-se avaliar a cobertura, a acessibilidade e a equidade [...]; o efeito das ações, que é onde pode-se avaliar a eficácia, a efetividade e o impacto [...]; os custos e produtividade das ações, que é onde pode-se avaliar a eficiência [...]; a adequação das ações ao conhecimento técnico e científico vigente, que é onde pode-se avaliar a qualidade técnico-científica [...]; a adequação das ações aos objetivos e problemas de saúde, que é onde pode-se avaliar a direcionalidade e consistência (análise estratégica) [...]; o processo de implantação das ações, que é onde pode-se verificar a avaliação do grau de implantação e/ou a avaliação de processo e a análise de implantação (estudos que investigam as relações entre o grau de implantação, o contexto e os efeitos das ações [...]; características relacionais entre os agentes das ações, que é onde pode-se avaliar o usuário x profissional (percepção dos usuários), profissional x profissional (relações de trabalho e no trabalho) e gestor x profissional (relações sindicais e de gestão) (VIEIRA-DA-SILVA, 2005, p. 23).

As estratégias de pesquisa que são utilizadas para fazer a avaliação são, segundo Vieira da Silva (2005, p. 27), “as maneiras possíveis de mobilizar recursos teóricos e técnicos, a fim de responder a pesquisa da investigação para evitar tendenciosidades e para responder a hipóteses rivais”. A escolha da estratégia se relaciona com o processo de delimitação do foco e de construção do objeto da avaliação. Para isso, a autora considera a necessidade de existir um estudo de caso e o uso de técnicas qualitativas.

Este trabalho tem como objeto as Casas Lar conveniadas com a FASC no município de Porto Alegre. Essas organizações são associações sem fins lucrativos que atendem crianças e adolescentes que não podem voltar imediatamente à sua família.

Portanto, necessitam de apoio do Poder Público para que tenham condições de sobrevivência.

A fim de avaliar os serviços prestados pelas Casas Lar, optou-se pela análise de aspectos relativos às estruturas e a resultados, conforme Quadro 1:

**Quadro 1** – Dimensões de Análise

<b>DIMENSÕES DE ANÁLISE</b>	
<b>ESTRUTURA</b>	<b>RESULTADO</b>
Consistência e direcionalidade: meios para concretizar a relação convenial entre as Casas Lar e a FASC.	Cobertura real: utilização dos recursos disponíveis em relação aos objetivos conveniados.
Cobertura potencial: recursos estruturais e humanos disponíveis.	

(Desenvolvido pela autora)

## 5 OBJETIVOS

### 5.1 OBJETIVO GERAL

Avaliar a estrutura e resultados das Casas Lar, tomando como referência os termos conveniados com a FASC.

### 5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar o Convênio que regulamenta a relação entre as Casas Lar e a Fundação de Assistência Social e Cidadania.
- Descrever os meios disponíveis para concretizar a relação entre as Casas Lar e a Fundação de Assistência Social e Cidadania.
- Analisar a utilização desses meios em relação aos objetivos conveniados.
- Analisar esses meios disponíveis considerando-os como potencial para a cobertura.

## 6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para conseguir informações a respeito das Casas Lar existentes no Município de Porto Alegre, primeiramente, partiu-se para pesquisas na internet para verificar se havia outras pesquisas ou informações da própria Prefeitura ou da Fundação de Assistência Social e Cidadania sobre o assunto.

Ao verificar a carência de materiais disponíveis, visto que as Casas Lar abrigam crianças e adolescentes menores de dezoito anos e com indicação de medida protetiva de abrigo, destituição do poder familiar e/ou rompimento de vínculos familiares, veio a necessidade de entrar em contato com a FASC.

O primeiro contato com a FASC foi feito por telefone, quando se questionou quais são as ONGs que possuem convênio com a Fundação para prestar esse serviço de acolhimento. Foi encaminhada à Assessoria de Imprensa para que a assessora pudesse fornecer as informações necessárias. Por *e-mail*, foi encaminhado o Convênio que regulamenta essa relação e também a relação de ONGs que gerenciam as Casas Lar no município, assim como o número de crianças assistenciadas.

Concomitantemente ao contato com a FASC, foram publicadas matérias nos jornais Sul 21, Jornal do Comércio e Zero Hora, nas quais foram apontadas situações que expõem os problemas estruturais dos abrigos.

Após acesso às matérias, entrou-se em contato com a colunista da Zero Hora para que ela informasse como ter acesso às fontes utilizadas para redigir a matéria. Foi naquele momento que se constatou a existência de processos no Juizado da Infância e da Juventude de Porto Alegre com os resultados das vistorias feitas em todos os abrigos pela Promotoria da Infância e da Juventude.

O primeiro contato com o Juizado foi via telefone. Naquele momento, foi solicitado o envio de *e-mail* para a Promotora responsável pelas vistorias efetuadas nos abrigos, requisitando acesso a informações sobre os abrigos. Sem retorno, foi feito um



novo contato com o Juizado, quando informaram que seria ministrado um seminário na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul sobre o assunto pesquisado.

No Seminário foram expostas, no primeiro dia, visões multidisciplinares a respeito da situação encontrada pelas crianças e adolescentes nas Casas, assim como informações a respeito do perfil dos abrigados e suas famílias, além de dados importantes sobre os problemas acerca do desligamento das crianças.

No segundo dia, a Promotora responsável expôs uma síntese sobre o resultado das vistorias que foram feitas no ano de 2014 nos abrigos de Porto Alegre, apresentando dados a respeito das estruturas das Casas Lar de Porto Alegre, da evolução das vistorias e demais problemas encontrados nos abrigos. Após o Seminário, houve um contato com a Promotora, sendo solicitado agendamento de uma conversa sobre o assunto no Juizado da Infância e da Juventude.

Em entrevista com a Promotora, foi ouvida a visão que ela possui sobre a situação em que se encontram os abrigos, tanto os gerenciados pelo Governo, como as Casas gerenciadas por privados. Porém, ela foi bem cuidadosa ao expor as informações e a conversa não foi prolongada. O principal objetivo do contato era o acesso ao resultado das vistorias feitas em Julho, para que se pudesse ter informações mais concretas acerca dos meios disponíveis para que as Casas possam prestar o serviço de assistência. Durante a conversa, foi fornecido um relatório com o registro de todos os abrigos e números de abrigados existentes até o mês de julho de 2014, quando ocorreu a última vistoria nas Casas.

Ao ser questionada sobre os problemas estruturais que as Casas possuem, a promotora informou que todos os abrigos tiveram algum apontamento, e permitiu acesso aos processos onde foram registrados tais apontamentos apenas para consulta. Tomou-se nota sobre as informações estruturais mais apontadas nos processos, sem registrar dados sigilosos relativos a informações sobre crianças abrigadas, para que, então, pudesse ser feita uma análise a partir dos dados encontrados na pesquisa de campo.

## 6.1 ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

A entrevista foi feita com a Promotora por ser a responsável pelas vistorias efetuadas nas Casas Lar. Foi realizada no dia 13 de outubro de 2014, no Juizado da Infância e da Juventude, para ter acesso ao resultado das vistorias e para que fosse melhor detalhada a situação estrutural encontrada nas casas Lar. A entrevista teve duração de aproximadamente uma hora, tomando-se anotação das informações recebidas.

## 6.2 OBSERVAÇÃO NÃO-PARTICIPANTE

Foi realizada observação não-participante no Seminário “Direito à Convivência Familiar: um estudo multidisciplinar”. O evento ocorreu nos dias 8 e 9 de outubro de 2014 na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, organizado pelas Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Regina Fay de Azambuja e Prof.<sup>a</sup> Me. Maurem Silva Rocha, com a pauta que segue:

- Acolhimento Institucional: Aspectos relevantes da ruptura da convivência familiar.  
Painelistas: Professora Doutora Luíza Habigzang; Elisa Benedetto; Mestra Shirlei Graff; Professora Doutora Maria Regina Fay de Azambuja.
- O papel do judiciário e do Ministério Público na garantia do direito à convivência familiar.  
Painelistas: Dr. Marcelo Mairon Rodrigues; Dra. Cinara Vianna Dutra Braga; Professora Mestra Maurem Silva Rocha.

### 6.3 DOCUMENTOS

Foram consultados textos associados a diversas fontes documentais relacionadas com o assunto pesquisado:

1. Jornais em sua sessão eletrônica
  - Sul 21, Jornal do Comércio e Clic RBS – veículos da imprensa, onde foram publicadas matérias a respeito da estrutura física encontrada por vistoria realizada pelo Ministério Público nos abrigos de Porto Alegre.
  
2. Portal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre
  - Local onde foi publicado o Convênio que estabelece a relação entre a FASC e as Casas Lar, encontrado no endereço eletrônico <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu\\_doc/projetocasalarfinal.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/projetocasalarfinal.pdf)>.
  - Local onde foi publicado o último edital de seleção pública para o Convênio Casa Lar, na modalidade de licitação Carta-Convite, encontrado no endereço eletrônico <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?reg=33&p\\_secao=52](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?reg=33&p_secao=52)>.
  
3. Relatórios do Ministério Público
  - Relatório da Resolução nº 71/2011, 2013 – Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no país. Nesse relatório, foi efetuado um estudo sobre os serviços de acolhimento institucional e familiar prestados por 2.754 entidades de acolhimento, sendo 2.598 de acolhimento institucional e 156 de acolhimento familiar. As informações compiladas pela Comissão da Infância e Juventude do CNMP foram prestadas por promotores de Justiça em todo o país, que inspecionaram até março de 2013, 2.247 entidades de acolhimento

institucional e 123 entidades voltadas ao acolhimento familiar.

- Relatório do Ministério Público do Rio Grande do Sul – Rede de Abrigos de Porto Alegre: um olhar sobre a realidade. Nesse relatório, publicado em forma de artigo, foi efetuado um estudo sobre os serviços de acolhimento institucional e familiar do Município de Porto Alegre.

## **7 ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA CASAS LAR – CONVÊNIO DO PROGRAMA DE ABRIGAGEM MODALIDADE CASA LAR**

As Casas Lar são abrigos que possuem um pequeno porte, executadas por ONGs, com espaço disponibilizado ou alugado pela entidade conveniada, equipado e mantido pela instituição. Possuem uma média de oito crianças ou adolescentes já abrigados e avaliados por uma equipe técnica do abrigo de origem. Após sua entrada na Casa, essas crianças ou adolescentes são atendidas por uma mãe social<sup>6</sup> (contratada, acompanhada e remunerada pela entidade mantenedora conveniada com a FASC), em um espaço residencial, onde deve ser mantida uma rotina e características de uma unidade familiar (PMPA, 2006).

A seleção da mãe social é feita pela entidade conveniada e também pela FASC. É um processo que se desenvolve seguindo quatro etapas (PMPA, 2006, p. 9):

1. Cadastramento da candidata pela entidade conveniada, com base nos critérios: Mulheres acima de 30 (trinta) anos; atestado médico sobre condições de saúde física e mental; experiência anterior no trabalho com crianças e adolescentes; ter no máximo dois filhos menores de 18 (dezoito) anos de idade quando do ingresso do programa.
2. Entrevista com a mãe social e o núcleo familiar (inclusive os filhos, quando houver).
3. Visita domiciliar ao núcleo familiar.
4. Definição entre entidade conveniada e equipe técnica da FASC sobre a mãe social selecionada.

Após selecionada a mãe social, ela deve passar por um processo de capacitação que é desenvolvido pela entidade em parceria com a FASC. Nesse processo, devem ser abordados os objetivos do Programa e também o seu desenvolvimento. A família

---

6 BRASIL. Lei 7.644 de 18 de dezembro de 1987.

(cônjuge e filhos) também passa por um processo específico de capacitação. São realizados encontros bimestrais com as mães sociais com o objetivo de favorecer trocas de experiências entre as casas. Nos encontros, são trazidos temas sobre infância e juventude, metodologia de trabalho, entre outros, pelas mães sociais e equipes técnicas das casas (PMPA, 2006), porém, não houve a possibilidade de participação nesses encontros durante a pesquisa.

A criança ou o adolescente que ingressar no Programa deve ter acesso à escola, atividades socioeducativas, atendimento de saúde, profissionalização, espaço e lazer. Para isso, deve utilizar o espaço disponibilizado pela rede municipal e estadual existente na cidade para tais fins. Além disso, faz parte da rotina das casas o acompanhamento terapêutico por psicólogo e por assistentes sociais para auxiliar nas relações interpessoais da Casa. É através desses profissionais que deve se dar, também, a aproximação e revinculação familiar da criança ou do adolescente (PMPA, 2006).

## 7.1 CONVÊNIO ENTRE FASC E CASA LAR

O Convênio que regulamenta a relação entre a FASC e as Casas Lar é feito após um processo seletivo público que seleciona os participantes do Programa Casas Lar. Esse processo seletivo é feito pela modalidade de licitação Carta Convite<sup>7</sup>, em que a FASC torna público que “estará recebendo de entidades interessadas em desenvolver Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes – modalidade Casa Lar”, tendo como parâmetro o Projeto Técnico Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes – modalidade Casa Lar, disponível no site eletrônico da FASC (PMPA, 2014).

---

<sup>7</sup> A modalidade Carta-Convite emprega demandas de valores relativamente pequenos, que estão entre o mínimo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), e o máximo de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), destinados aos interessados que trabalham em atividade comercial com o mesmo objeto demandado pelo poder público (PORTO, 2012)

Os projetos enviados são avaliados por uma comissão formada por servidores da FASC, representantes do Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente/CMDCA. Os critérios de avaliação são: qualidade técnica do projeto; experiência; e histórico da entidade (PMPA, 2014).

O convênio tem um prazo inicial de 24 meses e pode ser renovável se houver um termo aditivo acordado entre as partes. Porém, pode ser submetido a uma eventual prorrogação e parecer técnico, mediante deliberação do CMAS (PMPA, 2014).

#### 7.1.1 OBJETIVOS DO CONVÊNIO

O Programa Casas Lar possui os objetivos apresentados na sequência (PMPA, 2006, p. 6).

Gerais:

- Atender crianças/adolescentes em Abrigo Modalidade Casa Lar, buscando um melhor desenvolvimento e atendimento de suas necessidades, não perdendo de vista a perspectiva de revinculação familiar e comunitária.
- Oportunizar às crianças e adolescentes que necessitem do espaço protetivo a vivência de um modelo de relações que possibilite o resgate da autoestima e a construção de um projeto de vida.

Específicos:

- Atender o estabelecido no ECA.
- Garantir qualidade no atendimento da abrigagem Modalidade Casa Lar.
- Desenvolver ações de captação de recursos para financiamento do programa.
- Estabelecer parceria com ONGs para execução do projeto, observando os seguintes princípios: promover condições de desenvolvimento da autoestima, respeito e cuidado de si mesmo, melhorando suas condições pessoais e sociais; preservar os

vínculos familiares preexistentes ao processo de abrigagem na Modalidade Casa Lar, estimulando contato com figura de referência afetiva, desde que não haja impedimento legal; e garantir a integridade física e psicológica das crianças e adolescentes atendidas no programa.

- Apoiar técnica e financeiramente as entidades que operacionalizarão o projeto.
- Promover a articulação de Programa de Abrigagem Modalidade Casa Lar com a Rede de Atendimento a crianças e adolescentes existentes no município.
- Executar o acompanhamento técnico e administrativo do convênio.

#### 7.1.2 ESTRUTURA DAS CASAS LAR

A manutenção e o trabalho executado pelo Programa deve considerar os seguintes aspectos, que estão baseados no artigo 94 do ECA (PMPA, 2006, p. 8):

- preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade às crianças e adolescentes;
- diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação de vínculos familiares;
- oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequadas à faixa etária das crianças e adolescentes atendidos;
- propiciar escolarização e profissionalização;
- propiciar atividades culturais, esportivas e de lazer;
- proceder a estudo social e pessoal de cada caso;
- manter arquivo de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome da criança e do adolescente, pais ou responsáveis, parentes, endereços, sexo, idade, acompanhamento de sua formação, relação de seus pertences pessoais e outros dados que possibilitem a sua identificação e individualização do



atendimento.

Para a implementação do Programa, é necessário cumprir as seguintes etapas (PMPA, 2006, p. 8):

1. Apresentação do Projeto do Programa de Abrigagem Modalidade Casa Lar para a aprovação do CMAS e do CMDCA.
2. Captação de recursos junto a empresas privadas através de FUNCRIANÇA<sup>8</sup>, para financiamento do projeto.
3. Captação de recursos junto ao FNAS, para financiamento do projeto.
4. Destinação de recursos próprios da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/FASC para financiamento do projeto.
5. Publicação do edital em conjunto com CMAS e CMDCA, abrindo período para apresentação de projetos de ONGs interessadas na execução do Programa, para posterior seleção na Comissão Tripartite, composta por representantes CMAS/CMDCA/FASC. A mesma comissão construiu os critérios de seleção da entidade antes da publicação do edital.
6. Efetivação do convênio com a entidade selecionada.
7. Implantação do Programa na entidade selecionada. O processo de implantação da Casa é acompanhado por técnico administrativo da FASC, através do CRE e CTAC.

A supervisão do Programa se dá, de forma sistemática, pela equipe técnica do CRE. A partir dela, é emitido parecer com apontamentos a respeito dos procedimentos mais adequados ao desenvolvimento do Programa. Nesse parecer, é incluída a avaliação da mãe social e da entidade mantenedora da Casa. Para isso, ocorrem visitas à Casa, entrevistas com a mãe social, reuniões com a equipe técnica e dirigente. Quando necessário, também é feito o contato e entrevistas com o núcleo familiar e com as crianças e os adolescentes. A supervisão técnico administrativa e financeira do

---

<sup>8</sup> O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUNCRIANÇA) foi criado com base no Estatuto da Criança e do Adolescente para permitir a captação de recursos para programas de auxílio a crianças e adolescentes expostos à situação de risco. Cada município cria o seu próprio Funcriança, que analisa e autoriza as instituições que são voltadas para as crianças e adolescentes em situação de risco a receberem doações que ajudem a realizar seu trabalho (PMPA, Sítio Oficial).

convênio é feita pela CTAC (PMPA, 2006).

A Casa deve possuir uma estrutura mínima de recursos humanos; 1 assistente social, que precisa cumprir a carga horária mínima de 10 horas; 1 psicólogo, que precisa cumprir a carga horária mínima de 10 horas; 1 Cuidador Residente ou casal social, de caráter contínuo; e 1 empregado que realiza serviços gerais, de 40 ou 44 horas semanais. Se a entidade possuir 1 núcleo que possua três unidades, se faz necessária a contratação de um Coordenador de Nível Superior (PMPA, 2014).

O Convênio é financiado com parcelas oriundas do Fundo Nacional de Assistência Social, o qual é repassado em duas etapas (PMPA, 2014):

- 1) para implantação da Casa, em parcela única, após assinatura do convênio e mediante parecer técnico da FASC acerca das condições do espaço;
- 2) repasse mensal para custeio do serviço de R\$ 26.000,00 + 13ª parcela de R\$ 13.051,02.

### 7.1.3 AVALIAÇÃO REALIZADA PELA FASC

A avaliação deve ser feita pela supervisão da FASC (CRE e CTAC) de forma contínua. É elaborado um relatório anual quantiquantitativo em conjunto com a entidade, considerando cada criança, adolescente, mãe social, equipe técnica, entidade mantenedora e processo de supervisão. O relatório leva em consideração os seguintes aspectos (PMPA, 2006, p. 10-11):

1. Criança e adolescente
  - tempo de permanência na Casa Lar;
  - relacionamento no grupo familiar;
  - desenvolvimento de hábitos saudáveis, compatíveis com sua idade;
  - adaptação na escola e bom desempenho escolar, contemplando os vários

aspectos do processo de aprendizagem:

- participação e integração na comunidade em que a Casa Lar está inserida;
  - existência ou não de evasões.
2. Mãe social
    - qualidade do vínculo com as crianças e adolescentes;
    - cuidados das crianças e adolescentes;
    - articulação com a comunidade e serviços necessários para o atendimento da necessidade individual de cada criança e adolescente;
    - busca de alternativas para resolução de dificuldades encontradas;
    - relação com a supervisão FASC.
  3. Equipe técnica
    - trabalho desenvolvido;
    - relação com a supervisão FASC.
  4. Entidade
    - participação da ONG nas instâncias comunitárias e institucionais necessárias ao bom andamento do programa;
    - participação em atividades de Supervisão;
    - cumprimento do projeto técnico e dos objetivos do programa.
  5. Supervisão
    - trabalho desenvolvido.
  6. Modalidade de abrigagem e processo de transferência.
  7. Número de desabrigamentos/ano.

Para verificar se o trabalho desenvolvido nas Casas Lar é adequado para as crianças assistenciadas, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul efetua vistorias periódicas, de quatro em quatro meses, e faz uma ata com todas as situações encontradas nas Casas. Essas atas são encaminhadas para a FASC, a fim de resolver os possíveis problemas encontrados, e também podem ser encontradas nos processos do Ministério Público, conforme exposto no seminário “Direito à Convivência Familiar: um estudo multidisciplinar”.

## 7.2 POSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM RELAÇÃO ÀS CASAS LAR

Em 15 de junho de 2011, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução 71, a qual objetivava regulamentar e uniformizar as fiscalizações realizadas nas entidades e nos programas de acolhimento institucional e familiar pelas unidades do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal. O Ministério Público passou, então, a

[...] inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata o Estatuto da Criança e do adolescente, adotando, de forma imediata, as medidas administrativas ou judiciais que fossem necessárias à remoção de irregularidades que poderiam ser encontradas. (CNMP, 2013, p. 1)

Para isso, passou a utilizar como ferramenta, a fiscalização de entidades (CNMP, 2013).

Esse processo deu início à regulamentação, pelos promotores de Justiça, com atribuição na área da infância não-infracional, e à realização de inspeções periódicas e anuais em todos os serviços de acolhimento no país. Essas inspeções são requisitadas em relatório com diversas informações, que abrangem desde condições das instalações físicas, adequação dos programas de atendimento às diretrizes do ECA e às Orientações Técnicas do CNAS/MDS, até o perfil e *status* familiar das crianças e adolescentes acolhidos.

O serviço de Casa Lar, segundo o Ministério Público, deve estimular o

desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar e promover hábitos e atitudes de autonomia e de interação social com as pessoas da comunidade. A estrutura das Casas deve ser a mesma de uma residência privada e, muitas vezes, são alugadas casas para prestar esses serviços. Elas têm que estar localizadas em áreas residenciais da cidade e que seguir o padrão socioeconômico da comunidade onde estiver inserida. O ambiente deve ser próximo de uma rotina familiar e deve atender às premissas do Estatuto da Criança e do Adolescente (CNMP, 2013).

### 7.3 FUNCIONAMENTO DAS CASAS LAR

Porto Alegre possui 106 unidades de acolhimento<sup>9</sup>, o que corresponde a 4,72 do percentual brasileiro. A distribuição de Casas Lar no Brasil pode ser verificada na Tabela 5 (CNMP, 2013 p.21).

---

<sup>9</sup> Dado informado em entrevista realizada no dia 13 de outubro de 2014.

**Tabela 5** – Distribuição dos serviços de acolhimento institucional (abrigo e casa-lar), por Região, 2013

Região	Acolhimento Institucional				Total de Unidades	
	Abrigo		Casa Lar			
Centro-Oeste	171	75,70%	55	24,30%	226	100%
Nordeste	186	81,60%	42	18,40%	228	100%
Norte	92	89,30%	11	10,70%	103	100%
Sudeste	914	84,10%	173	15,90%	1087	100%
Sul	373	61,90%	230	38,10%	603	100%
<b>Total Geral</b>	<b>1.736</b>	<b>77,30%</b>	<b>511</b>	<b>22,70%</b>	<b>2.247</b>	<b>100%</b>
Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013, p. 24.						
<b>Porto Alegre</b>	<b>51</b>	<b>48,11%</b>	<b>55</b>	<b>51,89%</b>	<b>106</b>	<b>100%</b>
Fonte: documentos revisados após entrevista do dia 13/10.						

As 106 Instituições de Acolhimento possuem um total de 1.350 crianças e adolescentes acolhidos. Dessas 106 instituições, 35 casas de abrigo são de administração da Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul (FPE), 12 são casas de abrigo sob administração própria da FASC, 4 são ONGs que possuem abrigos para crianças e adolescentes com deficiências físicas e mentais, e 55 são Casas Lar conveniadas com a FASC, administradas por ONGs. A capacidade total de acolhidos varia de abrigo para abrigo. Porém, as Casas Lar atendem um total de 596 crianças e adolescentes, podendo, segundo o Convênio estabelecido com a FASC, atender uma capacidade máxima de 440 (respeitando o número máximo de oito crianças por Casa, conforme folha 6 do Convênio estabelecido pela FASC).

Em estudo feito em 2007, pelo Ministério Público, foi dada uma maior visibilidade aos seguintes critérios: cotidiano das crianças e dos adolescentes; acolhida; rotinas; inserção nas políticas públicas, visando à garantia de direitos como saúde, educação, cultura, esporte, lazer, convivência familiar e comunitária, entre outros critérios (GASPERIN, et al. 2007, p. 6).

Foi identificado que as entidades buscam inserir as crianças em escolas próximas ao abrigo e que a matrícula das crianças na escola é prioridade para as Casas. Porém é evitado concentrar um número elevado de crianças do abrigo na mesma escola devido a estigmatização e ao preconceito enfrentados (GASPERIN, et al. 2007, p.7).

Quanto ao acesso à política de saúde, nas Casas Lar é utilizado o Sistema Único de Saúde, em atendimento ambulatorial e atendimento hospitalar. Primeiramente, são buscadas as unidades de saúde mais próximas aos abrigos. Caso não haja acesso a elas, são procurados novos atendimentos na área pública (GASPERIN, et al. 2007, p.8).

Em relação às atividades de lazer, foi identificado que as atividades oferecidas nesse quesito são as disponíveis pelas entidades mantenedoras, além de passeios a praças e parques, filmes e peças teatrais. Porém, essa é uma carência percebida pelo estudo (GASPERIN, 2007, p.8).

Conforme dados expostos no Seminário Direito à Convivência Familiar, uma Ação Multidisciplinar, ocorrido nos dias 08 e 09 de outubro de 2014, pela Professora Doutora Maria Regina Fay de Azambuja, os percentuais dos principais motivos de acolhimento institucional em Porto Alegre, levantados no ano de 2013, são (como poderia ser informado mais de um motivo para o acolhimento, os dados expostos ultrapassam o total de 100%):

- pais alcoolistas – 81%;
- negligência dos pais e/ou responsável – 81%;
- abandono pelos pais responsáveis – 78%;
- violência doméstica – 57%;
- abuso sexual – 44%;
- violência de rua – 35%;
- pais presos – 30%.

As principais causas que levam as crianças e os adolescentes aos serviços de

acolhimento são a violência doméstica e sexual. Segundo o Relatório do Ministério Público mais recente, os principais atos de violência cometidos contra crianças e adolescentes, independente da faixa etária de idade, acontecem dentro de casa. O maior número de vítimas está entre 1 a 4 anos. Na sequência, estão as crianças de 5 a 9 anos, menores de 1 ano, 10 a 14 anos. Entre os adolescentes e jovens de 15 a 19 anos, o índice de violência no ambiente familiar chega a 51,4% (CNMP, 2013).

O ECA determina que o prazo máximo de permanência da criança e do adolescente no serviço de acolhimento não pode se prolongar por mais de dois anos, a não ser que seja comprovada a necessidade para atender ao seu superior interesse, desde que fundamentada pela autoridade judiciária. Porém, o percentual de crianças e adolescentes que permanecem por mais de dois anos no acolhimento do país é de 35%, o que corresponde a mais de 10 mil crianças e adolescentes (CNMP, 2013, p. 52). No Seminário, a Professora Doutora Maria Regina Fay de Azambuja mostrou que, em Porto Alegre, cerca de 31% das crianças e adolescentes ficam mais de 2 anos no abrigo.

De acordo com o Relatório, espera-se que, com a implementação das audiências concentradas<sup>10</sup>, haja redução no tempo de acolhimento das crianças e adolescentes. Essas audiências contam com a presença de magistrado, promotor de justiça, defensor público ou advogado, equipes técnicas do serviço de acolhimento e da Vara da Infância e da Juventude, bem como de serviços que compõem a rede de apoio, para reavaliar a situação dos acolhidos. Essas audiências devem ocorrer, preferencialmente, dentro das entidades de acolhimento. O objetivo é “reduzir a permanência da criança e do adolescente para que retornem ao convívio com a família de origem, natural ou extensa, ou para que sejam encaminhados para uma família substituta” (CNMP, 2013, p. 55). Em Porto Alegre, as audiências estão sendo implementadas e, por isso, não há indicadores sobre a sua efetividade.

---

<sup>10</sup> A realização das audiências concentradas foi acordada durante o I Encontro Nacional das Coordenadorias de Infância e Juventude dos Tribunais de Justiça, realizada em 16/04/2010, a partir da experiência exitosa no Estado do Rio de Janeiro com o Plano Mater. Posteriormente, foi prevista na Instrução Normativa n. 02/2010 da Corregedoria Nacional de Justiça (CNMP, 2013, p. 55).



Em Porto Alegre, ao tentar identificar a existência de estratégias específicas voltadas para o desligamento das crianças e adolescentes abrigados, foi constatado que as situações familiares dos abrigados são muito complexas, e isso compromete as perspectivas de desligamento. Como, muitas vezes, o abrigado é desligado próximo a maioridade, a maioria das estratégias de desligamento estão voltadas para a promoção da autonomia do adolescente. Dessa forma, alguns abrigos adotaram como estratégia elaborar um plano de desligamento a partir dos 16 anos de idade. Porém, não foi levantado um número exato de Casas que adotam essa medida (GASPERIN, 2007).

Os outros abrigos apontaram medidas que foram apontadas no relatório:

Necessidade de conhecimento acerca das famílias, com vistas à sensibilização para promoção do desligamento; posicionamento técnico quanto à destituição do poder familiar, visando favorecer a adoção; o trabalho conjunto com o juizado da infância e da Juventude. Parte das entidades entende que o desligamento é papel dos conselhos Tutelares e do Poder Judiciário (GASPERIN, 2007, p 11).

Nas Casas Lar de Porto Alegre, há uma grande carência em relação à profissionalização, pois a maioria dos abrigados não se encontra em faixa etária compatível com essas atividades, visto que os adolescentes só podem permanecer nas Casas até os dezoito anos (GASPERIN, 2007, p. 9). Apesar dessa situação ter sido levantada no relatório no ano de 2007, há depoimentos que ela se perpetua até hoje, segundo manifestações no Seminário.

O tempo máximo que os adolescentes podem ficar em dependência dos abrigos após completarem 18 anos é de 6 meses. Porém, esse tempo nem sempre é respeitado. Em Porto Alegre, no último levantamento feito pelo Ministério Público, em 2007, foi constatado que cerca de 18% dos abrigados possui mais de 18 anos (GASPERIN, 2007), demonstrando que há uma grande dificuldade em ocorrer esse desligamento nas Casas Lar. Conforme exposto no Seminário, não há vagas para a entrada de mais crianças nas casas que já estão com a lotação acima da capacidade

adequada. Dessa forma, é importante que haja mais atividades voltadas para a profissionalização dos adolescentes para que eles possam adquirir uma maior independência pós concluírem a maioridade.

Devido à fragilidade das estratégias de promoção do desligamento das crianças, junto com a baixa frequência entre abrigados e familiares, entre outras dificuldades, acaba sendo prolongada a permanência das crianças nas entidades, fazendo com que seja comprometida a “provisoriamente prevista na legislação”. Também, segundo o levantamento efetuado pelo Ministério Público, foi constatado que

[...] a compreensão, por parte de alguns abrigos, de que não é papel da entidade de abrigamento atuar frente à promoção do desligamento, pode favorecer a não-articulação de ações entre os órgãos envolvidos. (GASPERIN, 2007, p.11).

#### 7.4 ESTRUTURA DAS CASAS LAR

Em Porto Alegre, as Casas Lar existem para estimular o atendimento individualizado, já que os abrigos atendem um número maior de crianças por casa. Nas Casas Lar, existe o limite de atendimento de oito crianças por casa para que, os jovens acolhidos em centros menores, não se afastem do conceito de relação familiar, e, por isso, são assistenciados em pequenos grupos (DUAS..., 2014).

O Jornal do Comércio publicou uma matéria no dia 5 de setembro de 2014, mostrando que a FASC investe no Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes mais de R\$ 28 milhões por ano. A partir do ano de 2015, será investido também um aporte de R\$ 165.000,00 mensais para a prestação desses serviços. Para qualificar o atendimento, novos trabalhadores serão chamados a partir de 2015, com base no Projeto de Lei que prevê o reordenamento da Fundação. Segundo relatos do

Presidente da FASC (SOARES, 2014):

Estamos investindo R\$ 600 mil na aquisição de material permanente, como armários, roupeiros, ventiladores, *freezer*, microondas, purificadores de ar, batedeiras elétricas, aparelhos de tevê, rádios, lavadoras e secadoras de roupa, que devem estar nos espaços em 90 dias. Também foi implantado o Comitê de Monitoramento e Acompanhamento aos Serviços Terceirizados e estão sendo contratados zeladores para as casas, inclusive com a substituição de duas casas locadas (SOARES, 2014)

Esses novos investimento só foram mencionados após os apontamentos feitos pelo Ministério Público na vistoria realizada em junho/julho de 2014. A vistoria apontou que “das casas de acolhimento mantidas com verbas públicas do Município de Porto Alegre, apenas uma não apresenta risco à saúde dos abrigados”. Segundo o Jornal, 97 dos problemas apontados nas vistorias de junho/julho já tinham sido relatados anteriormente, na vistoria realizada em abril (SOARES, 2014).

Em visita ao Ministério Público, pode-se ter acesso aos processos em que constam os resultados das vistorias realizadas de quatro em quatro meses. Constatou-se que os problemas encontrados são os mais diversos entre os principais apontados pelo Ministério Público, entre eles: superlotação das Casas; escapamento de gás nos fogões; presença de ratos; fiação exposta; esgoto a céu aberto; tomadas com curto circuito; desníveis nos pátios; escadas com riscos para crianças; mofos; alimentos vencidos; alimentos guardados a granel; cerca elétrica ao alcance das crianças; sacada sem proteção; ausência de manutenção na escada; piscina aberta; beliches sem guarda; produtos de limpeza misturados com remédios no mesmo roupeiro; vazamentos.

Segundo dados apresentados pelo veículo de comunicação Zero Hora, a presença de fiação exposta e tomadas sem proteção foi encontrada em 42% do total de casas vistoriadas. O problema de alimentos vencidos, armazenados em local inadequado ou em falta, foi encontrado em 20% dos abrigos; 87% das casas possuem

mobiliário precário; 57% possuem eletrodomésticos danificados; 83% dos abrigos foram encontrados sujos e desorganizados; 89% dos abrigos possuem carência de móveis, materiais e roupas (COSTA, 2014).

Em resposta aos apontamentos, o Presidente da FASC, Marcelo Machado Soares, informou que estão trabalhando em cima dos apontamentos desde abril é que o novo planejamento estratégico visa suprir as inconformidades e tem um cronograma de reparos. Informa também, que a FASC se encontra em situação de “processo de compra” e investirá mais de R\$ 500.000,00 em móveis e eletrodomésticos, além de prometer contratar cerca de 70 profissionais para o ano de 2015 (COSTA, 2014). Nova vistoria só começará a ser feita pelo Ministério Público na metade do mês de novembro de 2014, e esses novos dados não serão comparados com os apontamentos feitos, nesse trabalho.

Segundo a Promotora responsável pelas vistorias, para a resolução dos problemas, foram efetuadas audiências com as Presidências das Fundações solicitando reparos urgentes nas irregularidades que oferecem risco à saúde dos acolhidos. Quanto aos demais problemas, caso não resolvidos, será feita uma ação para determinar melhorias, “sob penas de advertência, afastamento do gestor ou interdição” (COSTA, 2014). Em entrevista feita pela autora com a Promotora responsável, foi exposto que a vistoria realizada em março sinalizava diversos fatores que não foram resolvidas na nova vistoria em junho/julho. Havia situações que eram de fácil resolução, como “mudar o assento dos vasos sanitários”, que não foram resolvidos após o apontamento feito em março. Em entrevista, ela fala que não entende o motivo de não serem efetuadas nem mesmo essas pequenas mudanças.

## 8 AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA E RESULTADOS DAS CASAS LAR

O ECA prevê, em seu Art. 19, que “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária [...]” São nessas situações excepcionais que ocorre o acolhimento das crianças e adolescentes pelas Casas Lar, pois essas organizações cumprem um papel importante para abrigar esse público. Esse capítulo tem como objetivo avaliar a estrutura e os resultados das Casas Lar, comparando os dados coletados com a utilização dos recursos disponíveis para a concretização do Convênio entre a FASC e as Casas.

### 8.1 AVALIAÇÃO DOS OBJETIVOS DO CONVÊNIO

Os objetivos do Convênio se dividem em gerais e específicos. Para avaliar o cumprimento desses objetivos, não foi possível coletar dados individuais de cada instituição. As informações obtidas foram coletadas a partir de Seminário, entrevista com a Promotora responsável e relatórios divulgados pelo Ministério Público, se referindo a todas as ONGs que prestam esse serviço em Porto Alegre.

O primeiro objetivo geral do Convênio é buscar um melhor desenvolvimento e atendimento das necessidades das crianças e dos adolescentes, lembrando sempre da perspectiva de revinculação familiar e comunitária. No geral, as Casas procuram reinserir as crianças e os adolescentes no espaço familiar, tanto na família nuclear, quanto na família extensa ou substituta<sup>11</sup>. Porém, de acordo com dados expostos no Seminário de Direito à Convivência Familiar pela Promotora do Juizado da Infância e da Juventude, dos 1.350 acolhidos (aproximadamente), há um total de 510 que não

---

<sup>11</sup> As definições acerca de família natural, extensa e substituta podem ser encontradas na Lei nº 10.406, de 07 de janeiro de 2002 (Casa Civil).

possuem a ação de perda ou destituição do poder familiar, ou seja, não podem ser encaminhados para família substituta até a ação ser concluída. Destes, 64 possuem de 0 a 5 anos, cerca de 90 possuem de 5 a 10 anos, e os demais não possuem faixa etária cadastrada com exatidão nos registros do Ministério Público. Dessa forma, 38% das crianças, aproximadamente, não estão com a sua situação jurídica regularizada em Porto Alegre.

A Promotora apresentou, também, no Seminário, que, dessas 510 crianças e adolescentes, há 129 acolhidos que já estão destituídas do poder familiar, mas que não estão regularizados no cadastro do Juizado, ou seja, não foram encaminhadas ao Poder Judiciário. Além disso, há 73 acolhidos que não possuíam, no momento da exposição dos dados, processo formado no Juizado da Criança e do Adolescente.

A respeito do segundo objetivo geral do Convênio, que procura oportunizar aos abrigados a vivência de um modelo de relações que possibilite o resgate da autoestima e a construção de um projeto de vida, foi exposto, no mesmo Seminário, que há um grande esforço em proporcionar aos acolhidos a construção de um projeto de vida. Porém, devido aos históricos dessas pessoas e a problemas encontrados nas Instituições de Acolhimento, essa ainda é uma grande dificuldade para todas as Casas. Esse problema é tão impactante que fere o estabelecido no Art. 19 do ECA:

§ 2º A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária. (Incluído pela Lei Nº 12.010, de 2009).

Segundo a Promotora, as crianças que entram no abrigo acabam crescendo no mesmo. Conforme dados apresentados, das 673 crianças e adolescentes aptos a serem adotados, mais de 90% possuem 8 anos de idade ou mais, devido a diversos

fatores não especificados no Seminário. Além disso, do total de acolhidos, cerca de 200 possuíam mais de 18 anos (dados compilados até junho). Isso mostra que o desligamento dos adolescentes é uma grande dificuldade. Além desses adolescentes não possuírem um projeto de vida particular, a Casa também não proporciona alternativas suficientes para melhor desvinculação da instituição, muitas vezes devido ao aspecto cultural da criança e do adolescente, ou mesmo para não impor uma regra social nessas crianças e nesses adolescentes. Devido a isso e demais fatores subjetivos para a dificuldade nesse processo, há uma grande dificuldade em melhorar os fatores de desvinculação. Isso acaba acarretando na superlotação das Casas, visto que muitos adolescentes permanecem no ambiente após a maioridade.

A respeito dos objetivos específicos do Convênio, de acordo com os dados coletados, pode-se concluir o que segue nos parágrafos seguintes.

A FASC procura estimular as Casas para atender as diretrizes estabelecidas no ECA. Para isso, faz avaliações de forma contínua, elaborando um relatório anual quantiquantitativo em conjunto com a entidade.

A respeito da garantia da qualidade no atendimento, foi visto que as Casas possuem diversos problemas em suas estruturas físicas e também de superlotações, além de não conseguirem efetuar um desligamento adequado dos abrigados. Dessa forma, entende-se que ainda há muito a melhorar nos critérios de qualidade de atendimento.

Para desenvolver ações de captação de recursos para o financiamento do Programa, possuem o FUNCRIANÇA, que capta recursos da iniciativa privada para este fim.

Com o intuito de estabelecer parcerias com ONGs para a execução do Projeto, se utilizam da modalidade de Licitação “Carta Convite” para novos conveniamentos e, também, para renovação de convênios das Casas que já executavam esse serviço.

Para apoiar financeiramente as Casas, a FASC efetua um repasse mensal para custeio do serviço de R\$ 26.000,00 + 13ª parcela de R\$ 13.051,02. Como apoio técnico, efetua capacitação periódica com os funcionários que trabalham com as crianças.

Porém, segundo as palavras da Promotora da Infância e da Juventude “essas capacitações não são suficientes para proporcionar um serviço adequado para as crianças”. Por isso, o Ministério Público tem planos de começar processos de capacitação que serão iniciados no ano de 2015 (SEMINÁRIO DE DIREITO...2014).

Para promover a articulação do Programa com a Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente do município, há o Projeto Integrado de Atenção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco Social (Rede de Proteção). Para isso, o BNDES efetua um repasse de R\$ 2.439.671,47 para a execução do Projeto (PMPA, Sítio Oficial).

Visando executar o acompanhamento técnico e administrativo do Convênio, a FASC efetua vistorias a cada seis meses e elabora relatório periódico em conjunto com a entidade (PMPA, Sítio Oficial), seguindo as premissas estabelecidas no ECA:

§ 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei (Incluído pela Lei Nº 12.010, de 2009).

## 8.2 AVALIAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS

As Casas possuem uma rede de pessoal para efetuar os cuidados das crianças diariamente. Entre esses profissionais, há a Mãe Social, que passa por um processo de capacitação e seleção, conforme estabelecido na Lei 7.664 de 1987. Em alguns casos, há o Pai social, que deve passar pelo mesmo processo. Cada casa deve ter uma Mãe



Social e, pelas observações feitas, todas as Casas cumprem esse critério.

A partir de 2011, o Ministério Público passou a efetuar vistorias periódicas nas Casas Lar. A partir de então, começaram a ser adotadas medidas administrativas e judiciais para os problemas encontrados. Porém, essa regulamentação é um processo demorado e, a cada vistoria, há novos apontamentos, o que dificulta a resolução de todos os problemas encontrados.

A Promotora do Juizado da Infância e da Juventude é responsável por efetuar essas vistorias e, em seus apontamentos, a maior preocupação é a de verificar, especificamente, as condições de habitabilidade, higiene e salubridade.

Conforme relatório disponibilizado pela Promotora, pôde-se verificar que as 55 Casas Lar estudadas possuem uma capacidade máxima para acolher 440 crianças e adolescentes; porém, atendem o número total de 596 abrigados. Isso comprova que há uma superlotação nos abrigos. Isso acontece, principalmente, pela dificuldade que a Casa possui em efetuar o desligamento dos acolhidos, somado à falta de organização em efetuar um registro correto dos ingressantes, o que resulta em empecilho para o encaminhamento das crianças e dos adolescentes, para que haja uma ação de destituição de perda ou do poder familiar<sup>12</sup>.

Em relação ao tempo máximo de permanência no abrigo, no Capítulo 7, foi apresentado que aproximadamente 35% das crianças permanecem mais de dois anos no abrigo. Em Seminário, a Promotora relatou que um fator que a chocou durante as vistorias, principalmente, foi que “o ingresso de bebês que saíam adolescentes ou com 18 anos. Isso foi encontrado em todas as Casas”. Além disso, a mesma relatou que, devido à desorganização das entidades de acolhimento, o primeiro levantamento oficial acerca de quantas crianças tinha nas Casas foi elaborado apenas em junho de 2014, sendo que as vistorias começaram a ser feitas no ano de 2011.

A respeito da estrutura, as Casas recebem um repasse anual da FASC de R\$

---

<sup>12</sup> A ação de perda ou destituição do poder familiar visa, principalmente, propiciar às crianças e aos adolescentes, em situação de abandono ou de desproteção total pelos pais, a possibilidade de colocação em família substituta. Esta medida somente pode ocorrer em situações deveras excepcionais, nos termos do art. 19 da Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990 (ECA).

117.051,02, além de uma parcela do Fundo Municipal e recursos/doações de pessoas privadas, que não são fixos. Mesmo com essa verba, que pode não ser suficiente para a manutenção de todas as crianças que dependem do abrigo, há problemas na estrutura das Casas que poderiam ser melhorados, caso recebessem prioridade. Conforme as palavras da Promotora, “o sistema de acolhimento em Porto Alegre é precaríssimo”. A Promotora começou a efetuar vistorias em março de 2014 e, por isso, não tem exato conhecimento das condições que as Casas possuíam antes de assumir essa responsabilidade. Quando chegou, em março, viu que os apontamentos efetuados em março se repetiram em julho em sua grande maioria. Um de seus questionamentos foi em relação às fiações expostas, problemas de pintura e paredes mofadas. Em suas palavras:

Muitas das casas são locadas, ou seja, alguém está recebendo por isso. por que não está sendo feita a manutenção?. Há casas que consegui ver frequentes ratos, baratas [...] As crianças foram recolhidas devido a situação grave familiar, mas foram acolhidas para um local onde há cheiro podre, sujeira, local onde passam bichos...ratos. Eu saio da minha casa onde sou vítima e eu tenho que conviver com isso? Eu não deveria estar vivendo em um local onde eu tenho segurança? (SEMINÁRIO de Direito...,2014).

Conforme apresentado no capítulo 7, das Casas vistoriadas, apenas uma não apresentava risco à saúde dos abrigados. Apontamentos de resolução simples foram feitos no mês de março e se repetiram em nova vistoria feita no final de junho e início de julho, e muitos deles não tinham sido sequer modificados, mesmo aqueles que não precisariam de grandes esforços. Porém, essas instituições são necessárias para que as crianças e os adolescentes recebam o acolhimento.

Os gestores das Casas precisam efetuar uma melhor utilização dos recursos recebidos para que as crianças não vivam em condições insalubres. Há necessidade de mudanças urgentes nas estruturas e, também, capacitações para que os profissionais que convivem com os abrigados saibam como modificar a situação encontrada, mesmo

que começando de uma forma mínima.

Após verificadas todas as dificuldades, em setembro de 2014 a Promotora responsável optou, ao “invés de ajuizar [...], fazer uma reunião com os gestores das Casas e, se não adiantar, cassar o direito da Organização não-Governamental”. Demonstrou que o objetivo principal não é que as casas sejam fechadas, pois elas cumprem um papel importante de acolhimento no município e, sim, que “a casa seja arrumada” (SEMINÁRIO DE DIREITO...2014). Uma primeira medida será a adoção de audiências concentradas, visto que elas devem ocorrer a cada seis meses para regularizar a situação das crianças e facilitar o trabalho em rede. Ainda há muito para ser feito, mas, com uma maior dedicação dos envolvidos no processo, pode ser possível que os abrigados tenham um acolhimento digno.

## CONCLUSÃO

Tendo como parâmetro o objetivo geral alinhavado nessa pesquisa “avaliar a estrutura e resultados das Casas Lar, tomando como referência os termos conveniados com a FASC”, foi necessário que, para a estrutura, se buscasse identificar a consistência e a direcionalidade das Casas lar, observando os meios para concretizar a relação convenial entre as Casas Lar e a FASC; além de conhecer a cobertura potencial, identificando os recursos estruturais e disponíveis. Para os resultados, o foco era identificar a cobertura real das Casas, visando conhecer a utilização dos recursos disponíveis em relação aos objetivos conveniados.

Posto isso, foi necessário que se elencassem objetivos específicos para organizar a coleta de dados e análise acerca dos mesmos. Foram organizados em quatro etapas: (1) analisar o Convênio que regulamenta a relação entre as Casas Lar e a Fundação de Assistência Social e Cidadania; (2) descrever os meios disponíveis para concretizar a relação entre as Casas Lar e a Fundação de Assistência Social e Cidadania; (3) analisar a utilização desses meios em relação aos objetivos conveniados; (4) analisar esses meios disponíveis considerando-os como potencial para a cobertura, considera-se que a trajetória do trabalho, em busca de informações que atendessem aos objetivos estabelecidos apresenta contribuições significativas para entender como funciona o Programa de Abrigagem modalidade Casas Lar.

O primeiro e o segundo objetivos específicos foram expostos no Capítulo 7, procurando mostrar a organização do Programa Casa Lar e a descrição do Convênio do Programa de Abrigagem modalidade Casa Lar. Para isso, o primeiro passo foi mostrar que os abrigos são executados por ONGs, possuindo pequeno porte, com capacidade para 8 crianças e/ou adolescentes em um espaço residencial. Possuem funcionários fixos para o atendimento dos abrigados, entre eles a Mãe Social, cuja função é especificada por Lei e precisa passar por capacitação e avaliação psicológica (dela e seus familiares) para que possa ser contratada para o cargo. Foi apresentado

também os objetivos do Convênio, gerais e específicos; como deve ser a estrutura das Casas e, por fim, como funciona a avaliação da FASC nessas ONGs.

O segundo passo do capítulo foi apresentar o posicionamento do Ministério Público em relação a essas entidades, tomando por base dois relatórios publicados, entrevista com a Promotora da Infância e da Juventude responsável por efetuar as vistorias de acompanhamento nos abrigos, participação em Seminário e pesquisas em jornais eletrônicos para a coleta de dados.

Para o terceiro e quarto objetivos específicos, foi efetuada, no capítulo 8, uma avaliação da estrutura e dos resultados das Casas Lar. Para que isso fosse possível, foi necessário comparar, primeiramente, os objetivos propostos no Convênio que regulamenta a relação entre a FASC e as Casas Lar e verificar, a partir dos dados coletados, quais são os principais problemas para sua concretização. Para avaliar os recursos disponíveis foram apresentados os meios que as Casas possuem e os principais apontamentos efetuados pelo Ministério Público em vistoria, a fim de mostrar que há recursos disponíveis que podem ser aproveitados com uma melhor utilização, além da necessidade de possibilitar às crianças e aos adolescentes um melhor ambiente para acolhimento.

Um dos principais problemas encontrados para a concretização da pesquisa foi a coleta de informações, visto que todos os dados envolvem menores de 18 anos. Concomitante a isso, notou-se que há, também, uma falta de compilamento de dados na própria responsável pelo Convênio (FASC), que não possuía materiais atualizados acerca do números de crianças e adolescentes abrigados. Houve também uma dificuldade para conseguir dados compilados do Ministério Público e, por isso, os dados coletados no trabalho, em sua maioria, foram coletados por outros meios, principalmente no Seminário de Direito a Convivência Familiar.

Em síntese, observou-se que as ONGs responsáveis pelo cuidado das crianças e dos adolescentes apresentam uma estrutura precária em sua maioria, sendo que apenas uma entidade não possuía “condição insalubre” (SEMINÁRIO DE DIREITO...,2014) para atendimento das crianças. Outro grande problema encontrado foi

no que se refere à desvinculação do abrigado, o que acarreta em superlotação das estruturas disponibilizadas.

Por fim, acredito que há como proporcionar aos participantes do Programa melhores condições de atendimento. Porém, esse é um trabalho que deve ser feito em conjunto com todos os órgãos que são responsáveis por acolher e acompanhar as crianças nessas instituições.

## REFERÊNCIAS

ACIOLI, Andréa. **A explosão das ONGs no mundo e no Brasil e seus reflexos no espaço rural fluminense.** 4º Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa - ENGRUP, São Paulo, p. 8-25. [online]. 2008. Disponível em: <[http://w3.ufsm.br/gpet/engrup/ivengrup/pdf/acioli\\_a.pdf](http://w3.ufsm.br/gpet/engrup/ivengrup/pdf/acioli_a.pdf)>. Acesso em 03 mai. 2014.

ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de. **Terceiro setor: história e gestão de organizações.** 2. ed. São Paulo: Summus, 2006. 154 p.

ALONSO, Angela. **As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate.** Lua Nova [online]. Nº.76. 49-86. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>>. Acesso em 05 abr. 2014.

ANDRADE, Renato A. **O enfrentamento da Questão Social e o Terceiro Setor** [online]. Vila Velha, ES: Editora Univila, 2006. 1ª Edição, 176 páginas.

BENELLI, Silvio José; COSTA-ROSA, Abílio da. **Paradigmas diversos no campo da assistência social e seus estabelecimentos assistenciais típicos.** 23. ed. São Paulo: Edusp, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pusp/v23n4/v23n4a02.pdf>>. Acesso em 24 mai. 2014.

BRANDÃO, Adalberto de Oliveira. **Estilo de gestão na elaboração de política de assistência social: a visão do conselho municipal de assistência social de Porto Alegre, RS.** Porto Alegre: UFRGS, 1999. Dissertação de Mestrado. Acesso em 25 mai. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasil, 1988. Dispõe sobre a Assistência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 02 ago. 2014.

BRASIL. **Lei Nº 8.069 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 06 set. 2014.

BRASIL. **Lei N.º 9.790 de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14 abr. de 2014.

BRASIL. **Lei Nº 10.406 de 07 de janeiro de 2002.** Brasília, 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 28 abr. 2014.

BRASIL. **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, 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14 nov. 2014.

BRASIL. **Lei Nº 7.644 de 18 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre a Regulamentação da Atividade de Mãe Social e dá outras Providências. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 ago. 2014.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).** Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Acesso em 12 out. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 352 de 8 de agosto de 1995.** Dispõe sobre a política de assistência social no Município e dá outras providências. 1995. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/infancia/legislacao/id379.htm>>. Acesso em 11 de julho de 2014.

CERVO, Amado Luiz. **Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina.** Revista Brasileira de Política Internacional [online]. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Volume 43, nº.2, 2000.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no país.** Relatório da Resolução nº 71/2011, 2013.

COSTA, Fernanda da. Abrigos públicos para crianças são insalubres em Porto Alegre. Porto Alegre: **Zero Hora.** 2014. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/09/abrigos-publicos-para-criancas-sao-insalubres-em-porto-alegre-4588188.html>>. Acesso em 02 set. 2014.

COSTA, Fernanda da. MP pode interditar abrigos para crianças caso irregularidades não sejam resolvidas. **Zero Hora.** Porto Alegre, 01 set. 2014. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/09/mp-pode-interditar-abrigos-para-criancas-caso-irregularidades-nao-sejam-resolvidas-4588197.html>>. Acesso em: 02 set. 2014.

COUTINHO, Joana. **As ONGs: origens e (des)caminhos.** São Paulo, PUC. 2004. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/neils/downloads/v13\\_14\\_joana.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v13_14_joana.pdf). 2004>. Acesso em 12 abr. 2014.

DUAS residências serão locadas para o acolhimento institucional em Porto Alegre. **Sul 21,** 9 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/duas-residencias-serao-locadas-para-o-acolhimento-institucional-em-porto-aelgre>>. Acesso em 09 set. de 2014.



FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da Parceria Estado-Terceiro Setor. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p.12-19, jan. 1988. Disponível em: [www.rausp.usp.br/download.asp?file=3301012.pdf](http://www.rausp.usp.br/download.asp?file=3301012.pdf). Acesso em abril, 2014

GARCIA, Marcelo. SUAS: Sistema Único de Assistência Social. **Cadernos Travessia**. Edição 2 – Novembro 2009. Disponível em: [http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/associal/arquivos/cadernotravessia2-Marcelo\\_Garcia.pdf](http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/associal/arquivos/cadernotravessia2-Marcelo_Garcia.pdf). Acesso em 23 mai. 2014.

GASPERIN, Cláudia et al. Seminário Rede de Abrigos de Porto Alegre: um olhar sobre a realidade. **Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. 2007.

GIDEON, J. **The politics of social service provision through NGOs: A study of Latin America**. In: Bulletin Latin America Reserchs. v. 17, n. 3. London: Elsevier Science Ltd., 1998, p. 303-321.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais *na* contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação** [online]. Volume 16, nº 47, 2011. 31 p. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf).

HARTZ, Zulmira Maria de Araújo. **Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. 131 p.

HARTZ, Zulmira Maria de Araújo; VIEIRA-DA-SILVA, Ligia Maria. **Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de Programas e Sistemas de Saúde**. 1. ed. Salvador/Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. 275 p.

IBGE. **Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 05 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. IBGE, 2010. **As Fundações Privadas e as Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2010**. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes\\_Privadas\\_e\\_Associacoes/2010/fasfil.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf). Acesso em 22 abr. 2014.

IDIS. **Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social**. Sítio Oficial. Disponível em: [www.idis.org.br](http://www.idis.org.br). Acesso em 30 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. IDIS, 2009. **Diferenças entre associação e fundação**. Disponível em: [www.idis.org.br/biblioteca/notas.../fundacoes\\_associacoes\\_diferencas.pdf](http://www.idis.org.br/biblioteca/notas.../fundacoes_associacoes_diferencas.pdf). Acesso em 27 abr. 2014.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Sítio Oficial. Referência obtida na

internet. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal>>. Acesso em 27 abril, 2014.

KAROL, Eduardo. **Território e Territorialidade da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional. F.A.S.E.** Estudo sobre território e organização não-governamental. Dissertação. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2000.

LOPES, Edilene. O papel dos CRAS na efetivação da seguridade social enquanto sistema de proteção social. [online] **Revista Serviço Social & Realidade**, Franca, V. 16(2). 2007. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/viewFile/109/135>>. Acesso em 19 jun. 2014.

LOPEZ, Felix G; BUENO, Natália S. **Transferências Federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999 – 2010)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 2012. Referência obtida na internet. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1055/1/TD\\_1778.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1055/1/TD_1778.pdf)>. Acesso em 08 abr. 2014.

MARQUES, Daniel Siqueira Pitta et al. A questão da avaliação da legitimidade de ONGS. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p.67-84, Março/Junho, 2005.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. **Visitando o “Terceiro Setor” (ou parte dele)**. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão nº 647. ISSN 1415-4765. Brasília, maio de 1999. Referência obtida na internet. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2618/1/td\\_0647.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2618/1/td_0647.pdf)>. Acesso em 01 mai.2014.

MDS. **Ministério do Desenvolvimento Social**. Sítio Oficial. Referência obtida na Internet. <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso em 20 mai. 2014

\_\_\_\_\_. MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. **Financiamento da Assistência Social no Brasil**. Caderno SUAS, 2008. Disponível em: <[/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos](http://www.mds.gov.br/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos)>. Acesso em 11 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 14 mai. 2014

MIRANDA, Ary Carvalho de; MOREIRA, Josino Costa; CARVALHO, René de; PERES, Frederico. Neoliberalismo, uso de agrotóxicos e a crise da soberania alimentar no Brasil. **Ciências da saúde coletiva** [online]. 2007, vol.12, n.1, pp. 7-14. ISSN 1413-8123. Acesso em maio de 2014

MONTAÑO, Carlos. O projeto neoliberal de resposta à questão social e a funcionalidade do terceiro setor. In: **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5ª.ed. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol.18, nº 52. Junho, 2003. Acesso em 29 abr. 2014.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990. In: ABONG, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. A questão da avaliação da legitimidade de ONGs. 2005. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/final/download/legitimidade.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2014.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **ERA**. Vol. 45, nº. 1, jan./mar. 2005.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira. O que é ONG? **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: ano XVII, nº 53. Março, 1977.

PMPA. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. Sítio Oficial. Referência obtida na internet. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br>>. Acessos em 22 mai. jun. 2014.

\_\_\_\_\_. PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Programa de abrigagem: modalidade casa lar**. Projeto aprovado em Plenária conjunta do CMAS e CMDCA em 10 de junho de 2006. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu\\_doc/projetocasalarfinal.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/projetocasalarfinal.pdf)>. Acesso em 14 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Carta-Convite – Seleção Pública para Convênio Casa Lar**. Porto Alegre, 27 de junho de 2014. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?reg=33&p\\_secao=52](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?reg=33&p_secao=52)>. Acesso em 29 out. 2014.

PORTO, Leandro; MARTINS, Mário de Sousa. **Uma abordagem reflexiva de uma das modalidades licitatórias: Carta-Convite**. TCE. Tribunal de contas do Estado. 2012. Disponível em: <[http://www.tce.ms.gov.br/portal/lista\\_artigos/detalhes/161111](http://www.tce.ms.gov.br/portal/lista_artigos/detalhes/161111)>. Acesso em 31 out. 2014.

RELATÓRIO do Ministério Público traça perfil de abrigos de crianças e adolescentes. **Sul 21**, 2013. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/relatorio-do-ministerio-publico-traca-perfil-de-abrigos-de-criancas-e-adolescentes/>>. Acesso em: 8 ago. 2014.

ROY, Arundhati. **A resistência sob o risco da ONGuização**. 2004. Le Monde

Diplomatique. Disponível em: <<https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ac&id=998>>. Acesso em: 04 mai. 2014.

SOARES, Marcelo. O acolhimento de crianças e adolescentes. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, p. 1-2. 05 set. 2014. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=172084>>. Acesso em: 10 set. 2014.

SEMINÁRIO Direito à Convivência Familiar: um estudo multidisciplinar. **Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 8 e 9 de outubro de 2014.

VAISTMAN, Jeni et al. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciências de saúde coletiva**. Rio de Janeiro, vol.14, n.3, pp. 731-741, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232009000300009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232009000300009&script=sci_arttext)>. Acesso em 08 mai. 2014.

VIEIRA-DA-SILVA, Ligia Maria. Apud HARTZ, Zulmira Maria de Araújo; VIEIRA-DA-SILVA, Ligia Maria. **Avaliação em saúde**: dos modelos teóricos à prática na avaliação de Programas e Sistemas de Saúde. 1. ed. Salvador/Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. 275 p.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Uma análise crítica do ideário do “Terceiro Setor” no contexto neoliberal e as parcerias com a Administração Pública**. 2008. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/tarso-cabral-violin/uma-analise-critica-do-ideario-do-terceiro-setor-no-contexto-neoliberal-e-as-parcerias-com-a-administracao-publica>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

ZARPELON, Sandra Regina. **A esquerda não socialista e o novo socialismo utópico**: aproximações entre a atuação das ONGs e o cooperativismo da CUT.. 2003. 1 v. Dissertação (Mestrado) - Curso de Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

**ANEXO A - RELATÓRIO DE QUANTIDADE DE ABRIGOS**

**Promotoria da Infância e da Juventude (dados atualizados até 06/2014)**

Administração	Instituições	Abrigo	Número de acolhidos	Total de acolhidos por instituição
FPE	NAR IPANEMA	AR 03	9	67
		AR 10	9	
		AR 12	10	
		AR 18	8	
		AR 20	13	
		AR 21	6	
		AR 29	12	
FPE	NAR MENINO DEUS	AR 01	7	42
		AR 14	6	
		AR 22	11	
		AR 31	10	
		AR 32	8	
FPE	NAR BELEM NOVO	AR 05	9	47
		AR 06	11	
		AR 07	8	
		AR 08	10	
		AR 16	9	
FPE	NAR ZONA OESTE	AR 33	15	51
		AR 34	9	
		AR 36	8	
		AR 37	9	
		AR 38	10	
FPE	NAR INTERCAP	AR 9	8	37
		AR 17	10	
		AR 25	8	
		AR 26	11	
FPE	NAR ZONA NORTE	AR 02	9	44
		AR 17	13	

		AR 25	10	
		AR 26	12	
FPE	JOSÉ LEANDRO DE SOLUZA LEITE	ABRIGO	3	5
		AR 35	2	
		AR 39	0	
FPE	CÔNEGO PAULO DE NADAL	ABRIGO	14	15
		AR 30	1	
			TOTAL	308

Administração	Instituições	Número de acolhidos
FASC	Sabiá 1	25
FASC	Sabiá 2	24
FASC	Sabiá 3	21
FASC	Sabiá 4	25
FASC	Sabiá 5	15
FASC	Sabiá 6	31
FASC	Sabiá 7	81
FASC	Sabiá 8	32
FASC	Sabiá 9	30
FASC	Sabiá 10	26
FASC	João de Barro	33
FASC	Quero-Quero	44
Total		387

Administração ONGs	Instituições	nº de acolhidos	Total de acolhidos por instituição
Convênio FASC	Adeia Infantil SOS do Brasil	Casa Lar 01	0
Convênio FASC		Casa Lar 03	7
Convênio FASC		Casa Lar 05	10
Convênio FASC		Casa Lar 06	9
Convênio FASC		Casa Lar 07	9
			44

Convênio FASC		Casa Lar 09	9	
Convênio FASC	Ação Social de Fé	El Shadai		30
Convênio FASC		Nova Vida		
Convênio FASC		Shalon		
Convênio FASC		Bem Viver		
Convênio FASC	Sempre Mulher	Casa Lar I		17
Convênio FASC		Casa Lar II		
Convênio FASC	Ação social aliança	Casa Lar Aliança I	8	67
Convênio FASC		Casa Lar Aliança II	8	
Convênio FASC		Casa Lar Comunidade de Vida	7	
Convênio FASC		Casa Lar Aliança IV	10	
Convênio FASC		Casa Lar Aliança V	11	
Convênio FASC		Casa Lar Filadélfia	9	
Convênio FASC		Casa Lar Comunidade de POA	8	
Convênio FASC		Casa Lar Nazareno	6	
Convênio FASC	Clínica Esperança de Amparo às Crianças	Casa Lar Eriksh J'Alpen		40

Convênio FASC		Casa Lar Mery Taranger		
Convênio FASC		Ceacri		
Convênio FASC	SOS Casas de Acolhida	Casa Lar 1	25	25
Convênio FASC	Instituto Pobres Servos da Divina Providência	Casa Lar Pérolas Calabrianas	132	
Convênio FASC		Casa Lar Coração de Jesus		
Convênio FASC		Casa Lar Pérolas do Amanhecer		
Convênio FASC		Casa Lar Sol Nascente		
Convênio FASC		Casa Lar Renascer		
Convênio FASC		Casa Lar Divina Providência		
Convênio FASC		Casa Lar Espírito Santo		
Convênio FASC		Casa Lar Rainha do Brasil		
Convênio FASC		Casa Lar Farol da Esperança		
Convênio FASC		Casa Lar Bons Meninos		
Convênio FASC		Casa Lar São José		
Convênio FASC		Casa Lar Sagrada Família		
Convênio FASC		Casa Lar Irmão Francisco Peres		
Convênio FASC	Instituto Recriar	Casa Amarela	7	7
Convênio FASC	Lar Esperança de Porto Alegre	Lar Esperança	20	20
Convênio FASC	Lar São José	Lar de São José	15	23



Convênio FASC		Lar de São José	8	
Convênio FASC	Pão dos Pobres de Santo Antônio	1	23	100
Convênio FASC		2	25	
Convênio FASC		3	23	
Convênio FASC		4	29	
Convênio FASC	Lar Criança Adolescente	Lacranje	14	14
Convênio FASC	Instituto Pobres Servos da Divina Providência - Calábria	Casa Lar Recomeçar		45
Convênio FASC		Casa Lar Calábria		
Convênio FASC		Casa Lar Semeando Esperança		
Convênio FASC		Casa Lar Acolher		
Convênio FASC		Casa Lar Pandorga		
Convênio FASC	Centro Social Padre Pedro Leonardi - MITRA	Casa Lar I		24
Convênio FASC		Casa Lar II		
Convênio FASC		Casa Lar III		
Convênio FASC	Ilê Mulher	Casa Lilás		8
Total				596

<b>Administração ONGs - Crianças e adolescentes portadores de necessidades especiais</b>	Instituições	Total de acolhidos por instituição
Convênio FASC	Lar Santo Antônio dos Excepcionais	7
Convênio FASC	Casa do Excepcional Santa Rita de Cássia	22
Convênio FASC	Instituto de Amparo ao Excepcional - INAMEX	14
Convênio FASC	Casa do Menino Jesus de Praga	16
	Total	59