

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

VINICIUS PORCHER ALÓS

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS: UM ESTUDO  
SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO REORDENAMENTO DO SERVIÇO DE  
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO  
MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ**

Porto Alegre  
2022

VINICIUS PORCHER ALÓS

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS: UM ESTUDO  
SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO REORDENAMENTO DO SERVIÇO DE  
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO  
MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Políticas  
Públicas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul.

Área de habilitação: Governo

Orientadora: Luciana Pazini Papi

Porto Alegre

2022

## CIP - Catalogação na Publicação

Porcher Alós, Vinicius

Arranjos institucionais e capacidades estatais: um estudo sobre a implementação do reordenamento do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes do município de GravataíO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ / Vinicius Porcher Alós. -- 2022.

114 f.

Orientadora: Luciana Pazini Papi.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Capacidades estatais. 2. Assistência social. 3. Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes. 4. Implementação de Políticas Públicas. 5. Arranjos Institucionais. I. Pazini Papi, Luciana, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

## **AGRADECIMENTOS**

A todos aqueles que acreditaram que um aluno de escola pública também poderia ingressar na universidade pública federal.

A todos os profissionais da educação, em especial aos da educação pública, que fizeram parte dessa trajetória: professores e professoras da Escola Municipal de Ensino Fundamental Ivete Serafini, e da Escola Estadual de Ensino Médio Professora Sônia Maria Rangel Paim.

Aos companheiros e companheiras que estiveram lado a lado nas trincheiras que se apresentaram neste período.

Aos diversos colegas que tive o prazer de conhecer durante minha trajetória profissional até aqui, aqueles que, com muito comprometimento e responsabilidade, não se acomodaram aos seus cargos públicos e, diariamente, trabalham de forma incansável para promover um serviço público de qualidade.

A todos os trabalhadores do serviço de acolhimento institucional de Gravataí, em especial aos 19 servidores que dedicaram uma parte do seu tempo para participar das entrevistas desse projeto.

A todas as crianças e adolescentes que passaram pelo serviço de acolhimento de Gravataí e impregnaram de sentido este projeto.

À toda minha família que prestou todo apoio e suporte até aqui. Em especial, à minha mãe, Angela Silva Porcher, pelo exemplo de persistência, garra e determinação em alcançar os objetivos.

À minha namorada, Melissa Pacheco Schmidt, por todo apoio e contribuição na conclusão do presente trabalho.

À minha orientadora, Luciana Pazini Papi, por apostar e incentivar a concluir este trabalho, sobre tudo pela paciência em lidar com as minhas intercorrências profissionais que prolongaram esse processo.

Por fim, a todos aqueles que acreditam e apostam na educação pública enquanto instrumento de libertação.

“Deixa eu trazer luz pra gente; tentar fazer diferente; ser mais luz daqui pra frente; cada linha, uma semente”

MC Sant

## RESUMO

O acolhimento institucional no Brasil tem passado por grandes transformações em relação às formas de executar as medidas de proteção às crianças e adolescentes; no entanto, muitas vezes, a realidade dos serviços não tem acompanhado o compasso dessas transformações, pois existem desafios que precisam ser enfrentados pelos entes estatais, sobretudo, pelos municípios, onde é implementada a política pública. Diante desse cenário, o presente trabalho utilizou o conceito de capacidades estatais usado por Wu, Ramesh e Howlett (2015) para entender como ocorreu a implementação do reordenamento do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes no município de Gravataí, e de que maneira as capacidades estatais em Assistência Social (analítica, operacional e política) influenciaram esse processo. Para isso, foi utilizado a metodologia qualitativa de estudo de caso, onde optamos por adotar as técnicas de análise de documentos, análise de banco de dados do Censo SUAS, entrevistas com trabalhadores da assistência social do município e revisão bibliográfica sobre o tema. Com o presente trabalho, foi possível concluir que o serviço de acolhimento de Gravataí avançou significativamente ao longo dos últimos 10 anos, visto que a concepção de acolhimento se ampliou na perspectiva de direitos, ao aderirem ao reordenamento institucional. Entretanto, ficou evidente que as mudanças em relação ao porte e à infraestrutura do serviço ganhou prioridade frente a questões relacionadas à gestão de serviço, gestão da rede e metodologia de atendimento, que tiveram maior concentração de itens em desacordo com os parâmetros de funcionamento do serviço. Embora o Governo Federal disponibilize instrumentos legais que orientam a implementação do reordenamento, para o serviço de acolhimento superar os desafios posto ao longo do trabalho, é de suma importância que o órgão gestor da assistência social obtenha os meios para pôr em prática essas ações. No caso da assistência social de Gravataí, as capacidades, a nível de análise sistêmica, requerem mais atenção da instituição, pois foi identificado que o município carece dessa habilidade em todas as dimensões analisadas, bem como também a dimensão analítica, que apresentou grande fragilidade ao atingir apenas uma variável, dentre as quatro analisadas.

Palavras-chave: Capacidades estatais; Assistência social; Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes.

## ABSTRACT

Institutional care in Brazil has undergone major transformations in terms of the ways in which protection measures for children and adolescents are implemented; however, the reality of services is often not accompanied by the pace of these transformations, as there are challenges that need to be, above all, by the entities for the municipalities to implement public policy. Given this scenario, the present work used the concept of state capabilities used by Wu, Ramesh and Howlett (2015) to understand how a reordering service was carried out for children and in the municipality of Gravataí, and how state capacities in Social Assistance (analytical, operational and political) influenced this process. For this, the qualitative methodology of the case study was used, where we chose to adopt as techniques of document analysis, analysis of the SUAS Census database, interviews with social assistance workers in the municipality and literature review on the subject. With the reception, it was possible for the reception service to be significant for the creation of the latter, advancing to the reception rights was expanded in the perspective<sup>1</sup> of ordered reception to the work presented to the long reperspective of reception to the reception present in work to the institutional perspective. However, it remained that the changes in relation to an evident service infrastructure ahead of service management issues, network management and greater service methodology, had the concentration of items in disagreement with the service's operating parameters. Although the Federal Government makes available the legal provisions that guide the collection, for the shelter service to overcome the challenges posed during the work, it is of paramount importance that the social assistance management device is of paramount importance for the means to put in practice these actions. In the aid of Gravataí social assistance, as capabilities at the level of analysis proposed also more attention from the institution, it was identified that the municipality lacks this ability in all dimensions, as well as the analytical dimension, which attended to the scope of only one variable among the four that are analysed.

Keywords: State capabilities; Social assistance; Institutional shelter service for children and adolescents.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AS	Assistência Social
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CC	Cargo de Confiança
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DAS	Departamento de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPRS	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
NOB RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
OCS	Organização de Controle Social
ONG	Organização não governamental
PAI	Programa de Acolhimento Institucional
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PNUD	Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento;
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
PSE	Proteção Social Especial
RMA	Registro Mensal de Atendimentos
SAI	Serviço de Acolhimento Institucional
SEAS	Secretaria Estadual de Assistência Social
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMFCAS	Secretaria Municipal da Família, Cidadania e Assistência Social
SMTCAS	Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UBS	Unidade Básica de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A IMPORTÂNCIA DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS .....</b>	<b>17</b>
2.1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
2.1.1 ENTENDENDO O CONCEITO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS.....	21
<b>3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM ANÁLISE .....</b>	<b>24</b>
<b>4. METODOLOGIA.....</b>	<b>32</b>
<b>5. O CASO DO REORDENAMENTO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM GRAVATAÍ.....</b>	<b>35</b>
5.1 O LEGADO DO SUAS E A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL EM GRAVATAÍ ...	35
5.2 O HISTÓRICO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM GRAVATAÍ .....	38
5.3 REORDENAMENTO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO E SUAS DIMENSÕES .....	42
5.3.1 PORTE E ESTRUTURA.....	43
5.3.2 RECURSOS HUMANOS.....	45
5.3.3 GESTÃO DE SERVIÇO .....	50
5.3.4 METODOLOGIA DE ATENDIMENTO .....	52
5.3.5 GESTÃO DA REDE .....	61
<b>6. HABILIDADES E COMPETÊNCIAS DA GESTÃO MUNICIPAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE GRAVATAÍ .....</b>	<b>65</b>
6.1 DIMENSÃO ANALÍTICA.....	65
6.2 DIMENSÃO OPERACIONAL.....	69
6.3 DIMENSÃO POLÍTICA .....	79
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>96</b>
<b>APÊNDICE A – Quadro de entrevistados.....</b>	<b>101</b>
<b>APÊNDICE B – Quadro de entrevistas.....</b>	<b>102</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Visando proteger e promover o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, a administração pública faz uso da sua capacidade estatal através dos arranjos institucionais de modo a promover a proteção integral e boas condições de desenvolvimento da população infantil. Contudo, embora o Brasil tenha sido palco de inúmeras transformações nas formas de executar as medidas de proteção às crianças e adolescentes, principalmente no que diz respeito à promulgação de novas leis e publicação de normativas a partir dos anos 1980, muitas vezes a realidade do acolhimento institucional não tem acompanhado o compasso dessas transformações. É o que pontuam Rosseti, Ferreira, Serrano e Almeida (2011) ao contraporem os avanços nas legislações e normativas às falhas, descontinuidades e desarticulações políticas e sociais nos serviços de acolhimento.

Essas questões compreendem uma demanda delicada e urgente das gestões brasileiras, dado que as questões de proteção e assistência social às crianças e adolescentes são problemas sociais antigos no Brasil.

Pode-se afirmar que a assistência social e, conseqüentemente, as instituições de acolhimento às crianças e adolescentes, surgiram no Brasil por meio de um caráter puramente filantrópico<sup>1</sup>, baseado no assistencialismo, cujas iniciativas e ações ficavam a cargo da rede de solidariedade da sociedade civil, especialmente daquelas de cunho religioso, que prestavam assistência aos mais necessitados (SPOSATI, 1998).

A época da assistência caritativa à cargo da Igreja persistiu com forte ênfase até o final do século XIX. No entanto, a proclamação da República, em 1889, marcou uma forte presença do Estado e uma nova concepção higienista<sup>2</sup> sobre a infância e adolescência, que passou a ser encarada como problema social, resultando em diversas implementações de políticas objetivando “salvar” a infância brasileira. Foi nesse período que a categoria “menor” foi construída para se referir às crianças

---

<sup>1</sup> Foi através da civilização judaico-cristã que a ajuda tomou a expressão de caridade ao próximo enquanto força moral de conduta, motivando ações que se multiplicaram e imprimiram fortes traços desta ideologia nas primeiras páginas da história da assistência social brasileira, ao longo do século XIX (COHN, 2000).

<sup>2</sup> O higienismo é uma corrente de pensamento que traz a escola integral como um local privilegiado para a divulgação de um modelo de boa educação higiênica, pois tinham em mente que enquanto as crianças continuassem convivendo com os vícios dos pais este mal continuaria a se reproduzir. Assim, para combater o problema era preciso reprimir os supostos hábitos de não-trabalho dos adultos como também cuidar da educação dos menores (FERNANDES; OLIVEIRA, 2006).

consideradas desvalidas, delinquentes, carentes e abandonadas, pois o termo criança era designado apenas para o filho ou filha oriunda de famílias de poder aquisitivo (ROSSETI-FERREITA; SERRANO; ALMEIDA, 2011).

Desse modo, as crianças e adolescentes não eram vistos como sujeitos de direitos, pois o objetivo das políticas direcionadas à infância era conquistar o controle social através da moralização do pobre, associado à degradação e culpabilização da família, permitindo, até meados da década de 80, que o Estado intervisse diretamente sobre os filhos de famílias pobres (RIZZINI, 2011). Institui-se, com isso, uma cultura de institucionalização enraizada na “assistência ao menor”, marcada pela segregação do meio social, confinamento, controle do tempo e submissão à autoridade (ROSSETI-FERREITA; SERRANO; ALMEIDA, 2011).

Foi apenas em 1988, com a aprovação da Constituição Federal, que o sistema de proteção social garantiu, sob responsabilidade do Estado, a cobertura e o acesso aos direitos sociais universais (BRASIL, 2017). Por conta disso, a política socioassistencial voltada à infância e à adolescência sofre, ao final da década de 80, uma série de pressões em prol da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. As antigas práticas consolidadas nas instituições de atendimento “ao menor” começaram a ser questionadas, culminando na promulgação da Lei n. 8.069, em 13 de julho de 1990 o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), que reconheceu a criança e o adolescente enquanto sujeito de direito e em condições peculiares de desenvolvimento, provocando mudanças significativas na política de atendimento socioassistencial (ROSSETI-FERREIRA; SERRANO; ALMEIDA, 2011).

Através do ECA, é instituída a medida de abrigamento, rebatizado em 2009 de acolhimento institucional, que tem como objetivo promover o acolhimento provisório de crianças ou adolescentes com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, de forma a garantir sua proteção integral. A proposta de acolhimento se pauta na reprodução de uma dinâmica similar ao de um ambiente residencial, sem, no entanto, substituir ou imitar a família dos acolhidos. Dentre suas diretrizes é enfatizado o caráter provisório e excepcional dessa medida, tendo como foco a tentativa de reintegração familiar do indivíduo (OLIVEIRA, 2006).

No entanto, mesmo com as novas diretrizes oriundas do ECA, o sistema de acolhimento infantil brasileiro permanecia reproduzindo um conjunto de violações de direitos, tais como: atendimento massificado, trabalhadores sem qualificação; exposição das crianças a contatos superficiais e discriminados; inexistência de

articulação com a rede; entidades de longa permanência; desqualificação das famílias; desrespeito à individualidade e à história do usuário; desterritorialização da criança/adolescente e rompimento dos vínculos familiares e comunitários. De forma geral, a realidade presente nos abrigos ainda era de condições pouco adequadas de habitabilidade, salubridade e privacidade.

Em decorrência dos problemas citados anteriormente, em agosto de 2002 foi realizado o “Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos”, no qual foram identificadas ações a serem priorizadas, destacando-se entre elas a elaboração de um plano de ação para o reordenamento dos abrigos, com objetivo de estimular mudanças nas políticas e práticas de atendimento, efetivando uma transição para o novo paradigma legal do ECA (BRASIL, 2006).

Inicialmente a discussão visava estabelecer iniciativas concretas para o reordenamento institucional das instituições de acolhimento (MACHADO; 2011). No entanto, a discussão resultou no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), publicado em dezembro de 2006, com o objetivo principal de pôr em prática o direito fundamental de crianças e adolescentes a crescerem e serem educados no seio de uma família e de uma comunidade, tendo como fundamento a prevenção do rompimento dos vínculos familiares, a qualificação dos atendimentos dos serviços de acolhimento e o investimento para o retorno ao convívio da família, seja ela original ou substituta (BRASIL, 2006).

Todas essas mudanças normativas se operaram em concomitância com a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 2005, que se expandiu no território nacional, profissionalizando e qualificando as estruturas de AS, por meio da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), que regulamentou o funcionamento dos serviços e as responsabilidades dos entes – União, estados e municípios – como formuladores e executores das ações de Assistência Social (PAPI, RUIZ, THOMPSON, VARGAS e BARCELLOS; 2020).

Atualmente, no Brasil, o serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, objeto de estudo da presente pesquisa, compõe o conjunto de serviços da Proteção Social Especial (PSE) de alta complexidade, e tem por objetivo acolher crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, ou seja, crianças e adolescentes em situação de abandono ou afastados do convívio familiar

pela autoridade competente, sendo o acolhimento institucional, medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta.

Como pode-se observar, o acolhimento institucional no Brasil tem passado por transformações geradas e gestadas por novos parâmetros emergentes<sup>3</sup>, que fazem parte do processo de reordenamento que visa superar o modelo de acolhimento tradicional de instituições totais.

Entretanto, para a implementação do reordenamento do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes e sua respectiva rede socioassistencial, há diversos desafios complexos e diversificados enfrentados pelos três entes federados, mas, sobretudo, para os municípios, onde se executa a política pública e se demanda políticas sociais adequadas à realidade local.

Há que se considerar, entre esses desafios, o de implementação das políticas e do próprio redesenho delas, em que influenciam fatores como as condições institucionais (legados) e as capacidades estatais (analítica, operacional e política) as quais podem colaborar ou restringir sua execução. Conforme a teoria da implementação, importa entender e explicar como as políticas públicas acontecem, ou seja, por que razões certos objetivos são atingidos e outros não (PRESSMAN & WILDAWSKY, 1973). Nesse ponto, é importante não apenas analisar como a política deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas, sim, como ela de fato acontece, para além do formal, do oficial e do normativo (LOTTA, 2019).

Diante desse cenário, esse trabalho tem como problema de pesquisa entender: Como ocorreu a implementação do reordenamento do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes no município de Gravataí? Especificamente, importa observar nessa investigação: o arranjo institucional de AS desenvolvido nos últimos 12 anos (entre 2008 a 2020), e de que maneira as capacidades estatais em AS (analítica, operacional e política) construídas, influenciaram na implementação do reordenamento do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes do município.

---

<sup>3</sup> Pode-se destacar o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; a Nova Lei da Adoção (Lei n. 12.010); o Plano Individual de Atendimento (PIA); a instauração do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); o estabelecimento de audiências para revisão dos casos de acolhimento institucional; e a elaboração das Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.

Nesse trabalho, para compreender esse local de interação dos diversos atores e seus papéis na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental, vamos utilizar a abordagem de arranjos institucionais como possibilidade de compreender e explicitar determinados modelos de implementação (PIRES, 2016).

A escolha de Gravataí para desenvolver a investigação deve-se ao fato de ser um município metropolitano de grande porte (281.000 habitantes) e concentrar um conjunto de problemas sociais<sup>4</sup>, que geram grande demanda por proteção social, sobretudo por medidas protetivas extremas como a institucionalização de crianças e adolescentes. Nesse sentido, Gravataí vem, há 29 anos, implementando políticas e práticas de acolhimento, o que imprime trajetória e construção de capacidades estatais.

Buscando superar o modelo de acolhimento arcaico e se enquadrar no processo de reordenamento institucional, a Secretaria Municipal da Família, Cidadania e Assistência Social (SMFCAS) inaugurou, entre dezembro de 2008 e dezembro de 2011, cinco unidades de acolhimento institucional para atender crianças e adolescentes. Contudo, apesar destas mudanças, até hoje o município carece de um projeto político pedagógico que norteie o serviço de acolhimento para conseguir se adequar integralmente às orientações técnicas do reordenamento institucional.

A adequação das orientações técnicas do reordenamento institucional no município de Gravataí requer o enfrentamento de inúmeras questões analíticas, operacionais e políticas, que se estruturaram de longa data e afetam atualmente o processo. São essas questões que, sob a perspectiva do conceito de arranjos institucionais, serão analisadas.

Dessa forma, tem-se como objetivo geral entender como o arranjo institucional de Assistência Social (legado das políticas e capacidades estatais analítica, operacional e política em AS) desenvolvido nos anos de 2008 a 2020 no município de Gravataí, influenciou na implementação do reordenamento do serviço de

---

4 1.796 crianças de 0 a 9 anos de idade em situação de extrema pobreza; taxa de mortalidade para menores de 5 anos em quase 10 mortes para cada mil nascidos vivos; taxa de ocorrência de homicídios superior ao limite máximo de 13 ocorrências para cada 100 mil habitantes; níveis de coleta e de tratamento do esgotamento sanitário a baixo da meta do PNUD (15,8%); número de vínculos empregatícios formais abaixo de 40% da população em idade produtiva (GRAVATAÍ, 2018). Taxa de escolarização (de 6 a 14 anos) abaixo da média nacional e da média estadual (IBGE, 2020). Desigualdade racial significativa, IDH da população negra na faixa médio (0,689), já o IDH da população branca na faixa alta (0,747) (ATLAS, 2020).

acolhimento para crianças e adolescentes do município; como objetivos específicos, busca-se mapear a trajetória de construção da AS de Gravataí, e as capacidades analíticas, operacionais e políticas construídas entre os anos de 2008 e 2020; identificar as normativas e ações de reordenamento institucional do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes desenvolvidas no município, a partir do ano de 2010; identificar como as normativas foram sendo implementadas na prática, e que tipos de capacidades estatais (ou a ausência delas) contribuíram ou limitaram as ações de reordenamento institucional; e, por fim, identificar os avanços conquistados e os desafios a serem superados no processo de reordenamento institucional, nos últimos anos, do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes do município de Gravataí.

Por meio desse trabalho, pretende-se contribuir, do ponto de vista teórico, com o debate sobre implementação de políticas públicas no Brasil, pois, segundo Faria (2012), há indícios de que, na Ciência Política brasileira, a implementação é tratada de maneira periférica. Sendo assim, buscamos analisar o papel do município enquanto agente implementador de políticas públicas no sistema federativo brasileiro, um tema cada dia mais relevante para o campo da gestão pública, dado que o desafio por desenvolvimento de capacidades estatais para execução de ações e serviços mostra-se cada vez mais essencial na prática da administração pública.

Além disso, do ponto de vista empírico, o trabalho quer colaborar com a produção de dados e material de estudo sobre o serviço de acolhimento para crianças e adolescentes do município de Gravataí, que é praticamente inexistente na instituição. No mesmo diapasão, buscamos também auxiliar o gestor a encontrar pontos de conflitos, evitar problemas de implementação futuros e contribuir com o funcionamento do serviço de acolhimento institucional de Gravataí.

Assim, nas páginas que se seguem, o trabalho foi estruturado da seguinte maneira: no segundo capítulo, apresenta-se uma discussão conceitual acerca do conceito de implementação de políticas públicas, e, posteriormente, buscamos contextualizar os múltiplos modelos de análise de implementação, em especial, o de arranjo institucional e o de capacidades estatais, utilizado na presente pesquisa. No terceiro capítulo, buscamos reconstituir a história da assistência social no sistema de proteção social brasileiro, traçando um panorama histórico do serviço de acolhimento de crianças e adolescente. Já no capítulo número quatro, abordamos o caso do reordenamento institucional do serviço de acolhimento no município de Gravataí,

trazendo elementos importantes do legado da assistência social no município e o histórico do serviço de acolhimento, com detalhes das ações implementadas no município nas dimensões de porte e estrutura, recursos humanos, gestão de serviço, metodologia de atendimento e gestão da rede. Ainda nesse capítulo, procuramos também analisar os níveis organizacionais e sistêmicos das capacidades estatais do município, através das variáveis de capacidades analíticas, operacionais e políticas para explicar os avanços conquistados e os desafios a serem superados no processo de reordenamento institucional. Após tais sessões, são feitas as considerações finais da pesquisa realizada.

## 2. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A IMPORTÂNCIA DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A literatura que estuda o campo de políticas públicas define três grandes fases: formação de agenda e formulação; implementação e, por último, monitoramento e avaliação (VANMETER E VANHORN, 1975). Embora esse ciclo seja uma visão simplista a respeito da análise de políticas públicas, esse é considerado um relevante instrumento analítico para entendermos o que é uma política pública e como esta acontece no campo empírico (SOUZA, 2003).

Na primeira fase, qual seja, de formação da agenda, é considerado o momento de definição de temas prioritários a serem tratados pelo Estado. A agenda está relacionada ao conjunto de problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros. As análises sobre essa fase buscam compreender como e por que determinados temas se tornam mais prioritários de atenção governamental do que outros ao longo do tempo (CAPELLA, 2006). Definido o tema, partimos para a etapa de formulação. Esse é o momento em que as políticas serão objeto de idealização, através de planejamento e tomadas de decisões sobre seus modelos e objetivos. As análises sobre essa fase buscam compreender como as políticas públicas são formuladas, quais atores estavam envolvidos nesse processo, em que medida a formulação é mais radical ou incremental, o papel das coalizões, entre outros temas (SOUZA, 2003).

A segunda fase é a da implementação, momento em que os planos formulados se tornarão realidade. Nessa fase, as regras, rotinas e processos sociais são convertidos em ação estatal, por meio de atores políticos, burocratas e movimentos sociais. Vamos abordar mais detidamente sobre essas análises adiante, mas, de forma sintética, elas buscam compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado, e o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas (Secchi, 2013).

Por fim, a terceira fase de avaliação e monitoramento é aquela em que os resultados das políticas públicas serão mensurados. As análises sobre essa fase buscam compreender os diferentes instrumentos de avaliação utilizados, os resultados alcançados em suas várias dimensões (eficiência, eficácia, efetividade etc.), os atores envolvidos na avaliação, mecanismos de *feedback* etc.

Tratando mais especificamente sobre o campo de análise da fase de implementação, devemos sempre considerar que se trata do processo menos estudado das fases das políticas públicas, pois a formulação e a avaliação sempre receberam maior atenção acadêmica (SOUZA, 2007).

Inicialmente, a literatura que aborda o estudo da implementação apontou duas perspectivas principais: de cima para baixo (*top down*) e de baixo para cima (*bottom up*). Após décadas de discussões, entre essas duas perspectivas, surgiram novas gerações de estudos que passaram a considerar múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre tal fase de implementação, com base em elementos teóricos e metodológicos provindos da administração pública, da ciência política, do direito e da sociologia, como veremos a seguir.

## 2.1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Por consequência do processo histórico dos estudos sobre políticas públicas, a fase da implementação é considerada a vertente mais recente do campo. Os primeiros estudos sobre políticas públicas tinham como objetivo entender os processos decisórios e a relação entre a política, democracia e as políticas públicas, e, por isso, restringiam-se a analisar apenas as fases de agenda e de formulação de políticas públicas. Já no início dos anos 60, com o avanço do Estado de bem-estar social e o *boom* dos sistemas de avaliação, os quais geraram altos investimentos às agências multilaterais, houve um esforço grande da literatura no sentido de investir em processos de avaliação de políticas públicas (FARIA, 2003; BARRETT, 2004).

Foi através dos estudos sobre avaliação de políticas públicas, que a fase de implementação ganhou enfoque, pois tais estudos evidenciaram as frequentes discrepâncias entre objetivos concebidos nos processos decisórios e os resultados alcançados de fato (ARRETCHE, 2001).

Essa diferença, vista de forma sistemática em vários estudos ao longo da década de 60, levou alguns autores a mudarem o foco da análise e desbravarem a nova vertente do campo de políticas públicas: a fase de implementação, que, até então, era vista apenas como uma parte da execução de atividades previamente determinadas. O objetivo principal dessa nova vertente era entender o que acontecia entre o momento da formulação e os resultados efetivamente alcançados pelas

políticas públicas. É com esse objetivo em mente que, em 1973, Pressman e Vildawsky lançam o livro *Implementation*, com um subtítulo que situa exatamente suas preocupações: como grandes expectativas em Washington são adulteradas em Oakland (*How great expectations in Washington are dashed in Oakland*), inaugurando, assim, o campo de estudos sobre implementação de políticas públicas. Desde então, surgiram diferentes gerações de estudos sobre a implementação de políticas públicas, mais precisamente, quatro gerações sistematizadas na literatura, após mais de 40 anos de avanços nessa área (HUPE E HILL, 2002; LOTTA, 2019).

A primeira geração surgiu ainda na década de 1970, iniciada pelos autores Pressman e Vildawsky, e consistia em analisar por que os resultados previamente desenhados não eram alcançados quando as políticas públicas eram executadas. Oriunda das fortes tradições Weberiana, os estudos da época compreendiam que as decisões do Estado deveriam ser tomadas pelos políticos eleitos democraticamente.

Caso os atores burocráticos, não eleitos, tomassem decisões durante a implementação que alterasse objetivos ou tarefas previamente desenhadas, era considerado um desvio de rota que poderia comprometer o desenho da política e, até mesmo, pôr em risco a democracia do Estado. Os autores dessa época se propunham a olhar o processo de implementação através dos objetivos previamente propostos pelos políticos eleitos democraticamente, ou seja, de cima para baixo, chamada análise top down de implementação. Essa análise consistia em encontrar qual camada burocrática teria subvertido tais objetivos cometendo os erros (gaps) de implementação. A partir de várias pesquisas, os autores dessa geração concluíram que seria necessário aumentar a definição e clareza dos objetivos propostos no processo de formulação, assim como também ampliar os mecanismos de controle durante a implementação, pois, segundo os estudiosos, os resultados das políticas são diferentes do esperado, em razão de que o processo de implementação não aconteceu conforme formulado inicialmente (LOTTA, 2019).

Em contraposição à geração altamente prescritiva e normativa que defende a visão *top down*, nos anos 70 e 80, uma corrente analítica que busca compreender o processo de implementação de outra forma ganha força na literatura. Chamada de *bottom up*, os autores dessa vertente defendem que a análise de políticas públicas deve ser observada de baixo para cima, tendo como base o que de fato acontece no momento e local de implementação, preocupando-se em entender a “política como ela é”, com o foco no que, de fato, acontece, sem se preocupar com a legitimidade ou

com a conformidade do processo. O olhar central é para descrever e analisar os processos complexos e os resultados do mesmo. Para os pensadores dessa corrente, as políticas públicas são compostas por múltiplos processos, nos quais a implementação é parte desse processo e nela também exige tomada de decisões, não apenas na fase da formulação, como na geração anterior. Isso porque nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado na fase de formulação (BARRETT, 2004; BARRETT; FUDGE, 1981; LOTTA, 2019).

Ao longo das décadas de 70 e 80, a literatura sobre implementação de políticas públicas é resumida em debates entre as duas vertentes, *top down* e *bottom up*. Nessa época, as pesquisas realizadas entre as duas correntes pouco se dialogavam, pois os objetos empíricos de estudo eram distintos e, por conta disso, encontravam resultados diferentes. Os registros dos autores mostram poucos avanços metodológico do campo nesse período (GOGGIN apud LOTTA 2019).

Com a chegada dos anos 90, surgem vários modelos alternativos e sintéticos de análise de implementação na literatura que buscam sair da dicotomia entre *bottom up* e *top down* e propor outros modelos analíticos, marcando, assim, a terceira geração dos estudos. Para os autores dessa geração, não existe um modelo analítico predominante, pois o objetivo principal é sair do contraste entre formulação e implementação, e compreender os processos decisórios constantes que envolvem as políticas públicas e seus resultados (LOTTA, 2019).

Atualmente, estamos na quarta geração de estudos sobre implementação, a qual tem predominado os múltiplos modelos de análise sobre o ciclo de políticas públicas. Diferente das gerações passadas, os novos estudos são marcados por uma forte influência de outros campos de estudos, especialmente da Sociologia e Administração, conforme pontua Lotta (2019). Um fator importante que impulsionou a nova geração de estudos foram os processos de reformas do Estado, que gerou novos modelos da ação estatal, e, conseqüentemente, novos modelos de análise, como a ideia de governança, de instrumentos de ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, os processos multinível, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação, entre outros modelos que ganharam espaço nessa nova agenda (SAETREN, 2014; HILL; HUPE, 2003; HOWLETT, 1991). Também nessa geração, grande parte dos autores do tema pontuam as dificuldades de se atingir uma boa implementação ou, até mesmo, de como conceituar uma boa implementação (O'TOOLE, 2000).

No caso brasileiro, os estudos de implementação chegam já a partir dessa quarta geração, embora ainda considerada o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil, conforme demonstra Faria (2012). A partir dos anos 2010 começa a haver uma produção mais sistemática da área, marcada por diversos estudos nacionais sobre implementação, especialmente a respeito dos modelos de estudos da burocracia, instrumentos governamentais, arranjos institucionais e capacidades estatais (LOTTA, 2019).

### 2.1.1 ENTENDENDO O CONCEITO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

Por arranjo institucional de implementação, entendemos e chamamos todo conjunto de regras, mecanismos e processos que caracteriza o processo implementação de uma determinada política pública. Assim, quando abordamos o arranjo de uma política, buscamos analisar o modelo de governança adotado pelo ente estatal e os respectivos processos de coordenação e interação entre os atores envolvidos na produção da política em questão. Esses arranjos de implementação podem assumir diferentes formas em razão da mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados ao legado da instituição em questão, que dota o Estado de maiores ou menores capacidades de execução de determinadas políticas públicas. Essa capacidade de execução, chamada na literatura de capacidades estatais, é essencial para a efetivação de políticas públicas, pois são compreendidas como produto das características dos arranjos institucionais e da forma como incluem, articulam e organizam a interação entre os atores relevantes nesse processo (GOMIDE; PIRES, 2014).

No entanto, o conceito de capacidades estatais pode ser definido de diferentes formas por diferentes autores. Apesar das capacidades estatais serem vistas como requisitos para que a administração pública consiga alcançar o sucesso de seus objetivos, existem algumas divergências entre os autores em relação ao conceito e definição do termo.

O conceito se originou na década de 60. Em um nível mais abrangente, remetia à capacidade de criação e de manutenção da ordem em um território, por meio da proteção de sua soberania, tais como instituir leis (capacidade legislativa), cobrar impostos (capacidade extrativa), declarar guerras e administrar um sistema de justiça

(capacidade coercitiva). Essa vertente de pensamento permeou os debates da ciência política e norteou a primeira geração de estudos sobre o tema, a qual se dedicou, em grande parte, às preocupações sobre a construção e formação de aparatos estatais, nos quais estes não existiam ou ainda seriam frágeis e incipientes. Nesse sentido (macro), capacidade estatal se refere às situações em que Estados conseguem se erguer e, minimamente, guiar os rumos de uma sociedade, administrando seus conflitos e problemas internos (CINGOLANI, 2013).

Já a segunda geração de estudos sobre o conceito de capacidades estatais sofreu mudanças significativas nas últimas décadas em razão do processo de globalização e reformas do Estado, e passou a incluir a relação estado e sociedade enquanto promotor de políticas públicas (SOUZA, 2016). Essa nova vertente tem atuado em um nível mais concreto (ou micro) em relação ao anterior, pois tem buscado refletir sobre as capacidades de determinados Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – em atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (MATTHEWS, 2012).

Os autores dessa vertente têm se referido a esse conceito como as capacidades do “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. A implementação de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a realização de políticas públicas (SKOCPOL & FINEGOLD, 1982; EVANS, 1995).

Nesse sentido, os autores Wu; Ramesh e Howlett (2015), publicaram um artigo buscando tornar o conceito de capacidades estatais mais concreto e passível de mensuração, para aplicar aos estudos empíricos de políticas públicas, o qual será usado para balizar a presente pesquisa. Nesse trabalho, os autores apresentaram um quadro conceitual para analisar e medir os níveis de recursos das capacidades estatais importantes para a execução de políticas públicas. Segundo essa teoria, os autores pontuam três dimensões da capacidade: a analítica, responsável por formular e implementar políticas públicas baseados em dados e evidências que remetem à realidade social do ambiente de implementação; a operacional, responsável por alinhar as atividades descritas anteriormente, de acordo com a disponibilidade de recursos disponíveis; e a política, responsável por auxiliar a manter e obter apoio político para colocar em prática os programas e projetos do Estado. Para cada

dimensão da capacidade estatal citada anteriormente, vamos utilizar dois níveis de análise: organizacional, que se referem aos atributos tais como recursos, informações e conhecimento, que são considerados fundamentais para que a organização tenha um bom desempenho, quanto ao que foi proposto por determinada política pública; e sistêmico, que abarca níveis de participação entre o Estado, os políticos e a sociedade, envolvendo, assim, as relações sistemáticas de confiança e apoio entre eles.

### 3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM ANÁLISE

A origem do descaso com a assistência social no Brasil está ligada diretamente às condições vivenciadas pelo país em níveis econômico, político e social. Fatores como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo, autoritarismo, individualismo, conservadorismo e assistencialismo foram determinantes para marcar historicamente a formação social do Brasil com padrões desiguais de existência e de condições sociais da população, reproduzindo certos aspectos de caráter perverso, como a manutenção da força de trabalho, a preservação da ordem social vigente, a garantia do aumento da riqueza das elites dominantes, e a diferenciação e reprodução da subalternidade das classes assalariadas, que se revelam, ainda hoje, nas políticas sociais brasileiras (COHN, 2000).

Foi através da civilização judaico-cristã que a ajuda tomou a expressão de caridade ao próximo enquanto força moral de conduta, motivando ações que se multiplicaram e imprimiram fortes traços desta ideologia nas primeiras páginas da história da assistência social brasileira, ao longo do século XIX (COHN, 2000). Pode-se afirmar que a assistência social no Brasil surgiu por meio de um caráter puramente filantrópico, baseado no assistencialismo, cujas iniciativas e ações ficavam a cargo da rede de solidariedade da sociedade civil, especialmente daquelas de cunho religioso, que prestavam assistência aos mais necessitados (SPOSATI, 1998).

É nesse contexto de caridade, filantropia, assistencialismo e religião que surgem as primeiras instituições de acolhimento às crianças e adolescentes. Enquanto os jesuítas se constituíam como os principais agentes educacionais no Brasil até meados do século XVIII, a roda dos expostos<sup>1</sup> era a principal instituição oriunda da Europa católica, que exercia o papel social de assistência à criança abandonada no Brasil (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

No entanto, esse papel nem sempre foi exercido pela roda dos expostos. O fenômeno do abandono de crianças, que teria dado origem à criação das rodas, é tão antigo que antecede à colonização do Brasil. Antes da criação das rodas, as crianças que eram abandonadas ficavam sob responsabilidade do Estado. No entanto, como a

---

<sup>1</sup> Mecanismo oco em formato de cilindro embutido na parede, parecido com uma porta giratória de banco, utilizado para abandonar recém-nascidos de tal forma que aquele que abandonasse a criança não era visto por aquele que a recebia

maioria alegava falta de recursos para a instituição de políticas sociais, a assistência social foi entregue, paulatinamente, à responsabilidade da igreja católica, sendo eivada pelos ideais da caridade e da obra missionária. Até o início do século XXI, os métodos educativos foram guiados pela moralidade religiosa da igreja, a qual, buscando preservar e possibilitar a pureza da alma, fazia uso de uma educação rígida e autoritária. A associação entre assistência social e religião emergiu de forma tão forte no Brasil que a última roda dos expostos foi extinta há pouco mais de meio século, em 1950 (MARCÍLIO, 1997).

A época da assistência caritativa à cargo da Igreja persistiu com forte ênfase até a instituição da República no Brasil, quando o governo assume uma postura higienista e procede com uma reforma do seu aparelhamento institucional, objetivando “salvar” a infância brasileira. Através dos conhecimentos disciplinares da assistência social, do campo jurídico e da área médico-higienista, constrói-se a categoria “menor” e seu prolongamento, o “menor abandonado”. O termo “criança” passava a designar o filho ou filha oriunda de famílias de poder aquisitivo, enquanto “menor” referia-se aos considerados desvalidos, delinquentes, carentes e abandonados. Esta última se definia tanto pela ausência dos pais quanto pela incapacidade familiar de oferecer condições apropriadas para a criação dos filhos (ROSSETI-FERREITA; SERRANO; ALMEIDA, 2011).

Com o advento da Proclamação da República em 1889, o início no Século XX foi marcado pela forte presença do Estado na implementação de políticas de atendimento ao “menor”. A concepção de infância e adolescência recebe um novo enfoque; deslocam-se de objetos da preocupação da Igreja para se tornarem competência do Estado e um problema de cunho político-social. A preocupação com infância como problema social refletia a preocupação com o futuro do país, preservando do mal, a criança e a sociedade (CALDANA, 1991).

Em 1930, com o crescente processo de industrialização e urbanização no Brasil, motivado, principalmente, pela expansão do modo de produção e acumulação capitalista, o Brasil vivenciou um agravamento das desigualdades sociais, o surgimento de uma pobreza urbana acompanhada de doenças e epidemias, gerando a necessidade de intervenção por parte do Estado, visando à manutenção do sistema e da ordem vigente (ALBUQUERQUE, 2006).

Além disso, é importante observar que, ao longo da primeira metade do século XX, o avanço da industrialização e da urbanização, bem como a emergência e a

consolidação do movimento operário, fomentaram a regulação social do trabalho, que se consolidou na legislação trabalhista e na instituição da previdência social. O campo da proteção social pública emerge, assim, no espaço de regulação do trabalho assalariado. Por conta disso, o Estado somente afirma o indivíduo como cidadão na medida em que ele possui um vínculo de ocupação formal com o mercado de trabalho, não havendo universalização dos direitos e configurando, assim, uma cidadania restrita e sempre fiscalizada pelo Estado (SANTOS, 1979).

O enfoque das políticas concentrava-se em conseguir o controle social através da moralização do pobre, associado à degradação moral. Logo, as famílias pobres se apresentavam como incapazes de preservar e salvaguardar a infância, que passa a ser considerada o “futuro da nação”. Desse modo, criam-se dispositivos que permitiriam o Estado intervir diretamente sobre os filhos de famílias pobres (RIZZINI, 2011).

O projeto de construção da nova República, ao olhar dos governantes, impunha a necessidade de identificação de todos os “necessitados” da intervenção dos poderes públicos. Para se instituir como “salvadoras” do futuro do país, as instituições produzem um conhecimento político que desautoriza as famílias pobres, taxando-as de “incapazes” e “insensíveis”, ao mesmo tempo em que ofereciam a solução para a criação e educação de seus filhos e filhas (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

Assim, a construção da assistência à infância e à adolescência no Brasil foi realizada em paralelo à culpabilização da família, gerando mitos tais como a desorganização familiar e a incapacidade das famílias pobres de criarem seus filhos (RIZZINI e RIZZINI, 2004). Institui-se, com isso, uma cultura de institucionalização enraizada na “assistência ao menor” e extremamente marcada pela segregação do meio social, confinamento, controle do tempo e submissão à autoridade (ROSSETI-FERREITA; SERRANO; ALMEIDA, 2011).

Para legitimar a prática da institucionalização, bem como a retirada do poder familiar dos pobres, o Estado também se assentou em saberes científicos higienistas que consideravam os vícios e as virtudes características hereditárias, e a rua como um espaço pernicioso. Sob a égide do discurso de que erradicar a pobreza e o vício era a condição de acesso à civilização, o Estado se colocava no dever de conduzir os filhos dos pobres, condenados ao vício, tanto pela sua genética, quanto pelo seu ambiente, à virtude, permitindo ao Brasil se equiparar a outras civilizações consideradas mais avançadas (RIZZINI, 2011).

Apenas com a Constituição Federal de 1988, a cidadania restrita foi substituída pela proteção social, agora apoiada em novas bases advindas do reconhecimento de direitos sociais universais, que devem ser prioritariamente ofertados como garantias de cidadania e sob responsabilidade do Estado, tanto na cobertura quanto no acesso (BRASIL, 2017). Por conta disso, a política socioassistencial, voltada à infância e à adolescência, sofre, ao final da década de 80, uma série de pressões de movimentos sociais governamentais e não-governamentais, em prol da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

O autoritarismo e a repressão como práticas consolidadas nas instituições de atendimento, e a justificativa ideológica da prevenção do (contra o) “menor” começaram a ser questionadas e culminam na promulgação da Lei n. 8.069, em 13 de julho de 1990: o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente). Tal estatuto reconhece a criança e o adolescente como pessoas de direitos e em condições peculiares de desenvolvimento. O ECA provoca mudanças significativas na política de atendimento socioassistencial à criança e ao adolescente em situação de institucionalização.

As instituições são denominadas apenas como “abrigos” e são criadas novas diretrizes legais para seu funcionamento. A Doutrina da Proteção Integral preconizada pelo ECA representa uma importante mudança de paradigma no atendimento socioassistencial à criança e ao adolescente (ROSSETI-FERREIRA; SERRANO; ALMEIDA, 2011).

Através do ECA, é instituído a medida de abrigamento. Ressalvando sua excepcionalidade e enfatizando o seu caráter provisório, a proposta de abrigamento se pauta na reprodução de uma dinâmica similar ao de um ambiente residencial, sem, no entanto, substituir ou imitar a família dos abrigados. Dentre suas diretrizes está o estabelecimento de um plano de trabalho para cada indivíduo, tendo como foco a tentativa de reintegração familiar. (OLIVEIRA, 2006).

No entanto, mesmo com as novas diretrizes, o contexto de abrigamento brasileiro acabava produzindo um conjunto de violações de direitos, tais como: atendimento massificado, com trabalhadores sem qualificação; exposição das crianças a contatos superficiais e indiscriminados; inexistência de articulação com a rede, em especial com o sistema de justiça (crianças esquecidas); entidades de longa permanência; desqualificação das famílias (ação focalizada na criança, onde o “abrigo” era visto como o melhor lugar para a criança), além do desrespeito à

individualidade e a história do usuário, bem como o fato de não inserir a criança/adolescente na comunidade para preservar seus laços familiares e comunitários, reproduzindo assim a violação de direitos para estas crianças, ao invés de protegê-las, dado o fato de que a realidade presente nos serviços de acolhimento ainda era de condições pouco adequadas de habitabilidade, salubridade e privacidade. Demais pontos destacam-se dentro desse conjunto de violações, como a capacidade de atendimento superior ao recomendado nas Orientações Técnicas; equipe profissional em quantidade e formação insuficientes; alta rotatividade dos cuidadores, o que dificultava o estabelecimento de vínculos com as crianças/adolescentes; e ambiente distante do “familiar”.

Com os avanços advindos das recentes transformações na área social do país, em agosto de 2002 foi realizado o “Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos”, que contou com a participação de Secretarias Estaduais de Assistência Social e entidades não-governamentais dos diferentes estados brasileiros envolvidos com a temática. Nesse evento, foram identificadas ações a serem priorizadas, entre elas, a realização de um censo nacional de crianças e adolescentes em abrigos e práticas institucionais, e a elaboração de um Plano de Ação para o seu reordenamento.

Para o encaminhamento das decisões deliberadas no Colóquio, constituiu-se o “Comitê Nacional para Reordenamento de Abrigos”, com objetivo de estimular mudanças nas políticas e práticas de atendimento, efetivando uma transição para o novo paradigma legal – ECA – a respeito do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2006).

No início de 2004, no seu Planejamento Estratégico para o exercício 2004-2005, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) elegeu como uma de suas prioridades a promoção do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, influenciando, assim, as diretrizes para o reordenamento institucional das instituições de acolhimento discutidas no Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos em 2002, conforme relata Machado:

A partir da constatação de uma realidade que não conseguia assegurar os direitos das crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, reconheceu-se a necessidade da criação de uma diretriz que ditasse metas e ações relativas à garantia da convivência familiar e comunitária. Inicialmente essa diretriz objetivava estabelecer iniciativas concretas para o reordenamento institucional das instituições de acolhimento, no entanto, percebeu-se que a questão era ainda mais complexa, de modo que passou

também a orientar os mecanismos de combate à violação ao direito à convivência familiar e comunitária da criança (2011).

Tal discussão resultou no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), publicado em dezembro de 2006.

O objetivo principal do Plano foi fazer valer o direito fundamental de crianças e adolescentes crescerem e serem educados no seio de uma família e de uma comunidade, tendo como fundamento a prevenção do rompimento dos vínculos familiares, a qualificação dos atendimentos dos serviços de acolhimento e o investimento para o retorno ao convívio da família, seja ela original ou substituta (BRASIL, 2006).

O documento avançou, sobretudo, no campo do chamado “reordenamento” das instituições que oferecem programas de acolhimento institucional, defendendo a profissionalização dessas entidades e dos cuidadores, e a observância dos dispositivos e princípios do ECA para esse tipo de atendimento. Além disso, propôs a implementação de alternativas não institucionais de acolhimento, como os programas de famílias acolhedoras, no sentido de propiciar a convivência familiar e comunitária, mesmo para as crianças e os adolescentes afastados temporariamente de suas famílias de origem (MACHADO, 2011).

Todas essas mudanças se operaram em concomitância com a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 2005, que se expandiu no território nacional, profissionalizando e qualificando as estruturas de AS, por meio da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), que regulamentou o funcionamento dos serviços e as responsabilidades dos entes – União, estados e municípios – como formuladores e executores das ações de Assistência Social (PAPI, RUIZ, THOMPSON, VARGAS e BARCELLOS; 2020).

Atualmente, no Brasil, o serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, objeto de estudo da presente pesquisa, compõe o conjunto de serviços da Proteção Social Especial (PSE) de alta complexidade, e tem por objetivo acolher crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, ou seja, crianças e adolescentes em situação de abandono ou afastados do convívio familiar pela autoridade competente, sendo o acolhimento institucional medidas provisórias e

excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta.

Como pode-se observar, o acolhimento institucional no Brasil tem passado por transformações geradas e gestadas por novos parâmetros emergentes. Nesse sentido, podemos destacar elementos tais como: o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, elaborado em 2006, que enfatiza uma mudança do olhar e do fazer não restritos às políticas públicas vigentes, mas extensivos aos atores sociais envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos; a Lei n. 12.010 sancionada 2009, conhecida como Nova Lei da Adoção e que efetua algumas alterações no texto do ECA, dentre as quais, institui a troca da nomenclatura de “abrigo” por “acolhimento institucional” e delimita o tempo máximo de permanência de crianças e adolescentes em programas de acolhimento em dois anos, salvo se for comprovada necessidade do acolhido, fundamentada por autoridade judiciária; o Plano Individual de Atendimento (PIA), instrumento que norteia as ações a serem realizadas para viabilizar a proteção integral, a reinserção familiar e comunitária e a autonomia de crianças, adolescentes afastados dos cuidados parentais e sob proteção de serviços de acolhimento; a instauração do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual; e o estabelecimento de audiências para revisão dos casos de acolhimento institucional, cuja ideia é verificar o respeito ao direito à informação e à participação da criança e do adolescente, bem como da família, no processo de acolhimento; e a elaboração das Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, que visa estabelecer padrões e referências de atendimento em cada uma das modalidades de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes em todo território nacional.

Ademais, as recentes transformações normativas sobre o serviço de acolhimento institucional do país, fazem parte de um processo de reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e sua respectiva rede de atendimento que visa superar o modelo de acolhimento tradicional de instituições totais.

Para regulamentar esse processo de reordenamento, foram aprovadas as Resoluções nº 15/2013 da CIT e nº 23/2013 do CNAS, que preveem a implantação de

novas unidades e reordenamento das unidades já existentes em conformidade com os normativos e orientações técnicas vigentes. Para o reordenamento, foram consideradas as seguintes dimensões do serviço: porte e estrutura, recursos humanos, gestão de serviço, metodologia de atendimento e gestão da rede. Além disso, o documento estipula o prazo máximo de 31 de dezembro de 2017, para que os serviços se adequem à normativa. Posteriormente, a Resolução CNAS nº 17, de 24 de novembro de 2017, aprovou a prorrogação de prazo para a demonstração da implantação dos serviços de proteção social especial para o prazo máximo de 31 de dezembro de 2018.

Entretanto, para implementação do reordenamento do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes e sua respectiva rede socioassistencial, há diversos desafios complexos e diversificados enfrentados pelos três entes federados, mas, sobretudo, pelos municípios, nos quais se executa a política pública e se demandam políticas sociais adequadas à realidade local.

#### 4. METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, o estudo qualitativo mostrou-se como a melhor estratégia para buscar atender aos objetivos da pesquisa, sendo este método eficaz na proposta de buscar entender a relação entre o legado da assistência social e as capacidades estatais do município e a implementação do reordenamento do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, em que se analisaram, especificamente, as variáveis de capacidade analítica, capacidade operacional e capacidade política ao longo do tempo, e como isso influenciou no processo de implementação do reordenamento do serviço de acolhimento.

O estudo permitiu entender as particularidades do caso de Gravataí, bem como levantar hipótese de quais elementos afetaram o processo de implementação do reordenamento.

Em termos de técnicas de pesquisa, optamos pela análise de documentos, análise de banco de dados do Censo SUAS, entrevistas com trabalhadores da assistência social do município e revisão bibliográfica sobre o tema. A escolha pelo período de 12 anos, entre 2008 e 2020, é justificada pela escassez de informação a respeito da assistência social no município de Gravataí em período anterior ao ano de 2008, vez que o Censo SUAS passou a divulgar o banco de dados de resposta sobre a Gestão Municipal a partir do ano de 2010, e, também devido ao histórico de contratos terceirizados, cargos comissionados por indicação política ou servidores cedidos de outra Secretaria Municipal, poucos são os trabalhadores da Secretaria Municipal de Assistência Social que atuam desde de 2008, o que afetou diretamente a continuidade da política de assistência social no município, bem como o registro de informações sobre a mesma.

Inicialmente, mapeamos a trajetória de construção da Assistência Social de Gravataí, baseado em entrevista com três trabalhadores da área que fizeram parte da construção dessa trajetória.

Num segundo momento, identificamos as normativas e ações de reordenamento institucional do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes desenvolvidas no município, a partir do ano de 2010. Para isso, realizamos uma análise documental das Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, e categorizamos os parâmetros de funcionamento e as dimensões do serviço de acolhimento conforme o artigo 7º das Resoluções nº 15/2013

da CIT e nº 23/2013 do CNAS. As categorias são as seguintes: porte e estrutura, recursos humanos, gestão de serviço, metodologia de atendimento e gestão da rede. A partir dessas dimensões, analisamos, de um modo geral, as características do serviço de acolhimento institucional do município de Gravataí, por meio de entrevistas semiestruturadas, realizadas em diferentes grupos de trabalhadores, e confrontamos as cinco categorias citadas acima, com a realidade do serviço de acolhimento institucional do município, que incluem os cinco abrigos residências.

As entrevistas foram aplicadas através de quatro diferentes questionários para quatro diferentes grupos de trabalhadores do serviço. O primeiro grupo é composto por sete cuidadores/educadores/orientadores sociais; o segundo, é composto por quatro membros da equipe técnica (duas psicólogas e duas assistentes sociais); o terceiro, é composto por três membros da coordenação do serviço, e o quarto e último grupo é composto por dois membros da gestão, conforme o quadro de entrevistados (apêndice A) e o quadro de entrevistas (apêndice B). As entrevistas foram realizadas de forma online e presencial, respeitando os protocolos de prevenção do Covid-19.

Posteriormente, utilizamos o conceito de capacidades estatais usado por Wu; Ramesh e Howlett (2015), para analisar as capacidades estatais da Assistência Social do município de Gravataí, entre os anos de 2008 a 2020.

Segundo essa teoria, os autores pontuam três dimensões da capacidade: a analítica, responsável por formular e implementar políticas públicas baseados em dados e evidências que remetem à realidade social do ambiente de implementação; a operacional, responsável por alinhar as atividades descritas anteriormente, de acordo com a disponibilidade de recursos disponíveis; e a política, responsável por auxiliar a manter e obter apoio político para colocar em prática os programas e projetos do Estado. Para cada dimensão da capacidade estatal citada anteriormente, vamos utilizar dois níveis de análise: organizacional, que se referem aos atributos tais como recursos, informações e conhecimento, que são considerados fundamentais para que a organização tenha um bom desempenho, quanto ao que foi proposto por determinada política pública; e sistêmico, que abarca níveis de participação entre o Estado, os políticos e a sociedade, envolvendo, assim, as relações sistemáticas de confiança e apoio entre eles.

Para realização da análise empírica, elaboramos o quadro a baixo baseado na aplicação do questionário com os três trabalhadores da área de assistência social

de Gravataí, que estão atuando há pelo menos 10 anos na área, e também no banco de dados de resposta do Censo SUAS respondido pelo órgão gestor da assistência social do município, mais especificamente, de 17 perguntas relacionadas às habilidades e competências analítica, operacional e política.

É a partir da aplicação dos questionários, em conjunto com a análise das respostas do Censo SUAS, que buscamos compreender o arranjo institucional da assistência social e analisar o legado das capacidades estatais através das capacidades estatais do município, bem como identificar como as normativas foram sendo implementadas na prática e que tipos de capacidades estatais (ou a ausência delas) contribuíram ou limitaram as ações de reordenamento institucional do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes. Assim, é possível salientar os avanços conquistados e os desafios a serem superados no processo de reordenamento institucional nos últimos anos do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes do município de Gravataí.

QUADRO 1 – Quadro de análise das habilidades e competências para políticas públicas de assistência social.

		Habilidades e Competências		
		Analítica	Operacional	Política
Níveis de Recurso	Organizacional	Processo sistemático de produção, coleta e análise de dados sobre os serviços da assistência social	Disponibilidade de equipamentos, materiais, recursos financeiros próprios, e de servidores capacitados para a manutenção e funcionamento dos serviços da assistência social	Produção de ações publicitárias (campanha/mobilização/sensibilização) para o público da assistência social
		Disponibilidade de uma equipe capacitada responsável pelo planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços da assistência social	Definição da estrutura administrativa da assistência social no município e as atribuições das suas subdivisões	Estratégias de fomento à participação da população na gestão da assistência social no município
			Sistema de monitoramento e desempenho dos serviços da assistência social	Regulamentação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS através por meio de uma Lei Municipal
	Sistêmico	Acesso a consultores (internos\externos) especialista sobre o tema da política de assistência social	Coordenação e articulação interinstitucional e intergovernamental	Tomada de decisões políticas discutidas antecipadamente no conselho municipal de assistência social
		Acesso a dados e informações organizacionais sobre a assistência social	Inspeção e supervisão dos equipamentos que compõe a políticas de assistência social do município	Disponibilidade de um conselho municipal de assistência social ativo no município que discuta com a população a implementação do SUAS
				Apoio político de atores e grupos sociais significantes para formação de agenda no município

Fonte: Adaptado de Wu; Ramesh; Howlett (2015).

## **5. O CASO DO REORDENAMENTO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM GRAVATAÍ**

Neste capítulo, são demonstrados os achados do trabalho, que teve por objetivo entender como o arranjo institucional de Assistência Social (legado das políticas e capacidades estatais analítica, operacional e política) desenvolvidas nos anos de 2008 a 2020, no município de Gravataí, influenciaram na implementação do reordenamento do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes do município.

### **5.1 O LEGADO DO SUAS E A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL EM GRAVATAÍ**

Gravataí é um município brasileiro de grande porte, do estado do Rio Grande do Sul, pertencente à microrregião de Porto Alegre e Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, localizando-se ao norte da capital do estado, com uma vasta área de 463,5 km<sup>2</sup>. Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), feita em 2019, o município de Gravataí possui cerca de 281 mil habitantes e tem enfrentado, nos últimos anos, um expressivo aumento populacional.

A maioria da população (95%) vive em uma região considerada urbana. Em média 3% (7.899 habitantes) da população, calculada pelo censo do IBGE de 2010, estão em extrema pobreza, sendo 1.796 crianças de 0 a 9 anos de idade. (GRAVATAÍ, 2018)

Em relação à economia, o PIB per capita do município de Gravataí está classificado num limite superior, com valor de R\$ 40.132,86 devido à intensificação da atividade produtiva no parque industrial localizado na cidade. Este valor está bem acima da média tanto do Rio Grande do Sul quanto do Brasil, que são R\$ 31.927 e R\$ 28.046, respectivamente. No entanto, a renda per capita média de Gravataí é de R\$ 737,29 e está classificada como inferior comparado com as médias do Brasil e Rio Grande do Sul, R\$ 793,00 e R\$ 959,00 respectivamente. Já em relação a empregos, o número de vínculos empregatícios formais no município está na faixa inferior, isto é, abaixo de 40% da população em idade produtiva. Quanto à saúde, a taxa de mortalidade para menores de 5 anos em Gravataí, no ano de 2015 estava em quase 10 mortes para cada mil nascidos vivos, números acima da média do Rio Grande do Sul (7,8) e do Brasil (9,8) (GRAVATAÍ, 2018).

No que diz respeito à segurança pública, a taxa de ocorrência de homicídios em Gravataí foi superior ao limite máximo de 13 ocorrências para cada 100 mil habitantes, e acima da marca de 10 homicídios para cada cem mil habitantes, considerado nível de epidemia segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS).

Nos últimos dez anos, verifica-se o incremento de quase 300% nas ocorrências de homicídios do município. Houve um aumento também das ocorrências de tráfico de drogas, que, entre 2002 e 2016, o número de ocorrências aumentou mais de dez vezes. Em relação ao saneamento básico, os níveis de coleta e de tratamento do esgotamento sanitário do município de Gravataí não atingem a meta estipulada pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD) que é de 75%. De todo esgoto gerado em Gravataí, 20,2% é coletado e deste, 78,1% é tratado, ou seja, o nível total de coleta e de tratamento de esgoto sanitário do município é de 15,8%, abaixo da média estadual que é 22,4%, e muito inferior da média nacional que gira em torno de 40% de níveis de coleta e tratamento de esgoto. (GRAVATAÍ, 2018)

Quanto à educação, o município de Gravataí não atingiu a meta prevista pelo Ministério da Educação tanto para as séries iniciais quanto para as séries finais. Comparando a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de Gravataí com outros municípios, Gravataí ficou na posição 4743º de um total de 5570 municípios do país, e na posição 457º de 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul, ou seja, muito abaixo da média nacional e da média estadual. (IBGE, 2020)

Quando analisamos os dados desagregados pela cor do indivíduo, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal da população negra de Gravataí, em 2010, é de 0,689, o que situa essa parcela da população na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). Já o Índice de Desenvolvimento Humano da população branca do mesmo município é de 0,747, que a situa na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Em números absolutos, é uma diferença considerável de 0,058 entre ambos. (ATLAS, 2020)

É nesse contexto de crescimento populacional, urbanização, habitantes em situação de extrema pobreza, desigualdade social, aumento do emprego informal, desemprego, taxa de mortalidade acima da média nacional, aumento expressivo da taxa de homicídio em nível de epidemia, aumento considerável de ocorrências de tráfico de drogas, falta de saneamento básico para grande parte da população, indicadores da educação inferiores ao previsto pelo Ministério da Educação, e desigualdade de raça no Índice de Desenvolvimento Humano, que foi construído o

legado do SUAS no município de Gravataí.

Conforme relato dos trabalhadores entrevistados, nos anos 2000 a Assistência Social no município trabalhava muito com a parceria das igrejas, clube de mães, Associação de Moradores. As assistentes sociais do município atuavam na forma de “Plantão Social” através de rodízios entre si, na sede da Secretaria Municipal, e, a partir desses plantões, é que se identificavam as demandas para criar as “ações sociais”, que, muitas vezes, eram personificadas nas figuras políticas que procuravam cooptar todo protagonismo de tais ações, remetendo às práticas coronelistas de “troca de favores” em nome do poder público, com o objetivo de angariar votos nas próximas eleições.

As ditas ações sociais eram prestadas por meio de projetos com início, meio e fim, vinculados à recursos Estaduais e Federais recebidos pelo município. O entrevistado (A) relata que vinha recurso para em torno de “[...] 25 famílias, mas ‘daí’ tu ‘pegava’ o carro e ia até lá associação do bairro, da igreja uma vez por semana fazer um trabalho de grupo ‘né’, e algumas escutas individualizadas, mas muito pouco, e era assim” ações descontinuadas e fragmentadas, não era voltada para o território.

Nessa época, em meados de 2004, os únicos serviços de assistência social ofertados pelo município eram o abrigo infantil Alice Catarina, que, nos moldes das instituições totais, o serviço atendia em torno de 80 crianças e adolescentes, e o Albergue Herbert de Souza, o qual mudava com frequência de local, mas ficava sempre em torno da região central do município. Tal serviço tinha objetivo de prestar pernoite aos moradores de rua e pessoas que não tinham local para dormir.

Durante esse período, parte da Secretaria de Assistência Social era composta por funcionários cedidos de outras secretarias, principalmente da Secretaria Municipal de Educação, tendo, no total, em torno de 150 funcionários. Os cargos de chefia e coordenação faziam parte da distribuição dos cargos de confiança, (CC’s).

Já em 2005, com a edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), Gravataí deu início às discussões para implementar o Sistema Único de Assistência Social, sendo um dos municípios pioneiros na região metropolitana de Porto Alegre.

Um dos primeiros programas implementados a partir dessa discussão foi o Programa Sentinela, que iniciou no município em 2005. Esse serviço destinava-se à

atender crianças e adolescentes vítimas de violência, abusos e exploração sexual, serviço este que tempos depois. Já no período entre 2008 e 2009, passou a ser ofertado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Nessa mesma época, também ocorreu a implementação dos Centros de Referência da Assistência Social nos territórios do município, no entanto, devido à falta de profissionais técnicos no quadro de Recursos Humanos, deu-se início a uma série de contratações emergenciais que duraram, aproximadamente, 5 anos, as quais, muitas delas, tinham influência direta dos vereadores local.

Durante esse período, as relações de trabalho na Assistência Social eram prejudicadas devido à alta rotatividade dos profissionais, e à conseqüente descontinuidade nos atendimentos. Em tal lapso temporal, foi implementado o quadro CRAS no município, o São Judas, o Barnabé, o Barro Vermelho e o Centro. Quanto ao Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, ambos foram inaugurados no município apenas em 2010, no mesmo período em que ocorreu o reordenamento do Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes.

## 5.2 O HISTÓRICO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM GRAVATAÍ

Por muito tempo, os paradigmas norteadores do serviço de acolhimento institucional no município de Gravataí andaram na contramão dos direitos das crianças e dos adolescentes, conforme relata Adriane Quevedo, em seu Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “A (des) proteção social nos serviços de acolhimento institucional: garantia de proteção integral ou reproduções de violações de direitos?”, o qual descreve a história da instituição no município.

Segundo a autora, a prática de acolhimento de crianças e adolescentes iniciou-se em 1992 no município, e era realizado no Albergue Municipal, que acolhia adultos e moradores de rua no mesmo espaço em que as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, contrariando totalmente o Estatuto da Criança e do Adolescente já em vigor naquela época.

Nesse período, o Conselho tutelar ainda não havia sido constituído, assim, os acolhidos, em geral, eram encaminhados pela Brigada Militar, que, na maioria das vezes, eram adolescentes que estavam em situação de rua ou em situação de

prostituição. Somente no ano de 1994, com a instituição do Conselho Tutelar no município, inaugurou-se a primeira casa para o acolhimento exclusivamente de crianças e adolescentes, sendo de responsabilidade deste órgão tanto a decisão de acolher estas crianças e adolescente quanto o trabalho de reinserção na família.

Conforme relato de uma trabalhadora da época, o primeiro grupo de funcionários a trabalhar no serviço foram escolhidos por influência direta dos políticos locais e não tinham nenhum preparo para o trabalho, pois não era cobrado requisito mínimo nem ofertado um curso de formação inicial para ingressar no serviço. Nesse período, a instituição de acolhimento ficou conhecida como “a Casa da Nutripan”, por ser localizada próxima a uma padaria com este nome. O abrigo era dividido em duas partes, meninos ficavam alojados nos cômodos da parte de trás do terreno, e as meninas na parte da frente, não havendo interação entre esses grupos. Nessa época, as crianças não frequentavam a escola, sendo-lhes ensinado apenas bons hábitos, tais como as formas de como se portarem, comer e conversar. (BOFF, 2014)

Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente já estivesse em vigência desde 1990 e a assistência social constituída enquanto política pública, podemos observar que o município de Gravataí inaugurou uma casa de acolhimento com uma concepção anacrônica de higienização e limpeza das ruas. Na época, as crianças e adolescentes ingressavam no serviço e, após um período de institucionalização, eram desligadas do mesmo, sem nenhum trabalho de preservação ou resgate de vínculos com suas respectivas famílias, pois o principal objetivo era retirar as crianças e adolescentes das ruas da cidade.

Tal padrão seguia a lógica que predominou nas Santas Casas de Misericórdia, aonde se prezava pela “limpeza das ruas” por uma questão de saúde pública, conforme Martins e Brito (2001) descrevem: o poder público somente se preocupava em tirar as crianças das ruas e interná-las em instituições que às ensinasse bons hábitos de como se portar, comer e conversar, além de exigir extrema disciplina e subordinação enquanto método pedagógico. A garantia dos direitos básicos das crianças e adolescentes acolhidos, como o acesso à educação formal por exemplo, não eram levados em consideração, pois a garantia da proteção integral não era a principal motivação para construção desse serviço.

Apenas no ano de 1995, foi criado o Programa de Acolhimento Institucional (PAI) pela Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social

(SMTCAS), que, posteriormente, em 2013, mudou para Secretaria Municipal da Família, Cidadania e Assistência Social (SMFCAS). A partir desse período, iniciou-se o trabalho técnico, formado por profissionais do Serviço Social e da Psicologia, os quais passaram a serem responsáveis pelo acompanhamento dos casos das crianças e dos adolescentes, em um processo de trabalho interinstitucional junto à Vara da Criança e do Adolescente e ao Conselho Tutelar.

No ano 1997, com a intenção de qualificar seu atendimento enquanto instituição de acolhimento, todo o quadro funcional foi substituído por uma nova equipe, formada por servidores que atribuíam a função de atendentes de creche. Os novos funcionários tinham formação em magistério e possuíam experiência no trabalho com crianças, diferentemente dos trabalhadores anteriores.

Em decorrência do aumento dos casos de abandono e da impossibilidade de breve retorno das crianças e adolescentes às suas famílias de origem, no ano de 1999, o serviço adotou a nomenclatura de “Casa Abrigo Municipal de Gravataí”, que, mais tarde, ficou denominada de "Casa Abrigo Municipal Alice Catarina", em homenagem à menina de 8 anos assassinada no dia 06 de maio de 2005, no bairro Morada Vale I, na cidade de Gravataí, conforme Lei Municipal Nº 2543, de 29 de junho de 2006.

Esse novo arranjo institucional visava implementar uma nova proposta de acolhimento para crianças e adolescentes que necessitavam ser acolhidas por um período de tempo maior ou permanente. A nova instituição de acolhimento era localizada no bairro Rincão da Madalena, uma área rural do município de Gravataí, e funcionava como uma instituição de médio a grande porte, abrigando cerca de setenta crianças, divididos em duas alas, a feminina e a masculina. Devido à localização do abrigo, não havia disponibilidade de ônibus ou transporte pela Secretaria de Assistência, prejudicando, assim, o acesso às escolas e às atividades na comunidade.

Nessa época, poucas crianças frequentavam a escola. Além disso, as equipes técnicas possuíam um número limitado de profissionais, o que gerava uma demora excessiva nos processos judiciais, prejudicando, por consequência, as crianças e adolescentes acolhidos no retorno para sua família de origem ou na inserção em família substituta. (BOFF, 2014)

Foi somente em 2008, com a implantação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006), que o município de Gravataí, mediante pactuação entre o

Ministério Público, a Procuradoria Geral do Município e o Conselho Tutelar, passou a aderir o modelo de abrigo residencial, implantando o reordenamento de serviços de acolhimento. (BOFF, 2014)

No Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária estava previsto uma diretriz que conduzia o processo de reordenamento institucional do serviço de acolhimento em âmbito Nacional. Esse novo paradigma reformulava tanto a estrutura física quanto as relações interpessoais entre equipe técnica, cuidadores, coordenadores, crianças e adolescentes acolhidos e suas famílias, para superar de vez o modelo arcaico das instituições totais. Nessa perspectiva, os abrigos deveriam ser estruturados seguindo as Orientações Técnicas para serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, bem como a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) (BRASIL, 2006).

Apesar das poucas informações encontradas a respeito do processo de reordenamento do acolhimento institucional em Gravataí, foi a partir do Trabalho de Conclusão de Curso de Adriane Quevedo e de entrevistas com os trabalhadores da época que permanecem no serviço, que conseguimos identificar a data da inauguração do primeiro abrigo residencial localizado no centro da cidade, denominado Abrigo Residencial Centro I, que ocorreu no dia 12 de dezembro de 2008. As crianças e adolescentes que foram remanejadas para este abrigo eram aquelas que estavam acolhidas há mais de quatro anos e, após intensa discussão entre a equipe técnica do serviço, estes compreenderam que o vínculo estabelecido ao longo dos anos de acolhimento no abrigo Alice Catarina deveria ser preservado (BOFF, 2014).

Esse foi o início do processo de reordenamento que deu origem a mais três abrigos residenciais, que foram nomeados conforme o bairro onde eram localizados são eles: Abrigo Residencial Parque dos Anjos, inaugurado no final de 2010, Abrigo Residencial Centro II criado em agosto de 2011 e Abrigo Residencial São Geraldo inaugurado em 19 de dezembro de 2011. Já o Abrigo Municipal Alice Catarina encerrou suas atividades no final de 2011, pois não se adequava ao Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Finalizando o processo de inaugurações dos novos abrigos, em junho de 2012 foi inaugurado o último Abrigo Residencial de Gravataí, que, assim como os outros,

ganhou o nome do bairro onde foi instalado, nomeado de Abrigo Residencial Morada do Vale.

### 5.3 REORDENAMENTO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO E SUAS DIMENSÕES

Atualmente, o município de Gravataí segue o mesmo projeto de abrigo residencial e conta com os mesmos cinco equipamentos, apesar da sua nomenclatura estar em processo de mudança, pois estão todos localizados na região central do município e não nos bairros que deram origem aos seus respectivos nomes. São eles: Abrigo Residencial Orquídea (Centro I), Abrigo Residencial Girassol (Centro II), Abrigo Residencial Flor de Laranjeira (Parque dos Anjos), Abrigo Residencial Flor de Lis (São Geraldo) e Abrigo Residencial Violeta (Morada do Vale). Todos os cinco abrigos buscam introduzir, em seu cotidiano, aspectos semelhantes à de uma residência, bem como as práticas que se assemelhem o mais próximo de uma vida em família pertencente à comunidade, rompendo com a antiga visão de abrigo. Esse tipo de estrutura visa estimular o desenvolvimento de relações mais próximas ao ambiente familiar, promover hábitos e atitudes de autonomia e de interação social, conforme previsto nas Resoluções nº 15/2013 da CIT e nº 23/2013 do CNAS, que regulamentam o processo de reordenamento institucional dos serviços de acolhimentos para crianças e adolescentes.

Posto isso, para identificar as normativas e ações de reordenamento institucional do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes desenvolvidas no município de Gravataí a partir do ano de 2010, buscamos realizar uma análise documental das Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, e categorizar os parâmetros de funcionamento e as dimensões do serviço de acolhimento conforme o artigo 7º das Resoluções nº 15/2013 da CIT e nº 23/2013 do CNAS. As categorias são as seguintes: porte e estrutura, recursos humanos, gestão de serviço, metodologia de atendimento e gestão da rede.

A partir dessas dimensões, analisamos, de um modo geral, as características do serviço de acolhimento institucional do município de Gravataí, por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas em diferentes grupos de trabalhadores e confrontamos as cinco categorias citadas acima, com a realidade do serviço de acolhimento institucional do município, que incluem os cinco abrigos residências.

As entrevistas foram aplicadas através de quatro diferentes questionários para quatro diferentes grupos de trabalhadores do serviço. O primeiro grupo é composto por sete cuidadores/educadores/orientadores sociais, o segundo é composto por quatro membros da equipe técnica (duas psicólogas e duas assistentes sociais), o terceiro é composto por três membros da coordenação do serviço e o quarto e último grupo é composto por dois membros da gestão. Os dados obtidos foram os seguintes:

### **5.3.1 PORTE E ESTRUTURA**

Quanto ao porte e estrutura foi constatado que a infraestrutura disponibilizada para os equipamentos está adequada aos parâmetros de funcionamento do serviço, respeitando o tamanho e a quantidade de cômodos, no entanto, deixa a desejar no quesito espaço adaptado e com acessibilidade para pessoas com deficiência. Dos cinco abrigos residenciais, três são casas de dois andares e sem adaptação para cadeirantes.

Quanto à localização dos abrigos residenciais, é consenso entre os entrevistados que atualmente os equipamentos estão localizados em áreas residenciais, com aspectos semelhantes aos de uma residência; no entanto, foi pontuado que os abrigos distanciam-se excessivamente do ponto de vista geográfico e socioeconômico da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos, pois atualmente os cinco abrigos estão localizados na região central da cidade, seguindo uma lógica inversa do que prevê as orientações técnicas do serviço. Essa orientação gerou divergência de opinião entre os entrevistados. A principal discordância quanto a esta orientação está relacionada à realidade urbana do município, que não oferta transporte público acessível entre os bairros e por conta disso concentra a maioria dos serviços públicos na região central. Caso os abrigos fossem transferidos para as regiões periféricas prejudicaria diretamente a logística de funcionamento da instituição, visto que os acolhidos dos abrigos residenciais frequentemente acessam outros serviços da rede para garantir a proteção integral. O entrevistado (J) questiona esta orientação: “eu acho, que em momentos é benéfico, mas tem momentos que a gente não pode deixar o acolhido naquele território, até porque eles se botam em risco naquele território” e o entrevistado (K) complementa: “acho que nós poderíamos ter

conflitos com os acolhidos, não com os acolhidos, mas com a realidade que eles tinham ali, da família, na escola e tudo mais”.

Além disso, o entrevistado (K) chama atenção para uma contradição existente nesta orientação, pois ao mesmo tempo em que prevê até 20 crianças e adolescentes por equipamento, ela também sugere que os aspectos gerais da construção deverão manter-se semelhante ao de uma residência, seguindo o padrão arquitetônico da comunidade na qual a casa estiver inserida. Portanto, para acomodar até 20 crianças e adolescentes em uma casa, está se destoará das demais residências convencionais. O entrevistado (E) relata a dificuldade de encontrar casas adequadas conforme prevê as Orientações Técnicas, visto que a Prefeitura não possui um espaço próprio para o funcionamento do serviço. Já o entrevistado (D) complementa que esse é um dos principais motivos dos cinco abrigos residenciais estarem atualmente na região central da cidade e não nos territórios, conforme preconiza a Política de Assistência Social.

Quando questionados sobre a distribuição dos cômodos do abrigo (sala para equipe técnica e a sala de coordenação / atividades administrativas), os entrevistados disseram que recentemente a instituição está mudando está lógica, antes apenas os coordenadores de cada abrigo permaneciam nos equipamentos, as equipes técnicas (psicólogas e assistentes sociais) ficavam todas concentradas na sede da SMFCAS, e frequentavam periodicamente os abrigos. Já em 2021 começou as movimentações para que as psicólogas e assistentes sociais também permaneçam nos equipamentos, embora seja em localização específica da instituição, separada da área de moradia das crianças e adolescentes, conforme as orientações técnicas. No geral os entrevistados avaliam como positiva está mudança, apesar de estar em processo de transição e haver algumas barreiras ainda a serem rompidas na atual conjuntura, conforme relato do entrevistado (K): “têm melhorado bastante o aspecto da relação com os acolhidos, trabalhadores, enfim, como um todo de equipe, lá ‘tá’ funcionando bem, assim, eu avalio como positiva”. O entrevistado (J) completa: “muita gente vem trabalhar nos abrigos, e sabe dos abrigos tudo que leu nas normativas ou conhece o que leu do ECA, mas o dia a dia ninguém conhece ‘né’, não digo ninguém, mas muitas pessoas que começam não sabem. A gente como ‘tá’ lá dentro vê uma dinâmica de um abrigo muito diferente de quem fala sobre essa dinâmica estando de fora ‘né’, então levando essas equipes técnicas ‘pra’ dentro dos espaços, eu acho que a gente ganha muito, as crianças ganham muito, porque todo mundo tem a mesma visão do

seu local de trabalho, assim, todo mundo vai falar partindo do mesmo ponto 'né', coisa que antes a gente via, às vezes, um abismo gigantesco entre a opinião de uma assistente social e a opinião do coordenador de abrigo ou dos cuidadores, aparecia às vezes que não 'tava' falando da mesma criança 'né' hoje eu acho que, assim, essa distância ela realmente 'tá' diminuindo ou em alguns casos já 'tá' até quase que inexistente, então é muito positivo, assim, ao meu ver é muito positivo isso".

### **5.3.2 RECURSOS HUMANOS**

Conforme as estruturas e o papel das organizações responsáveis pelo serviço de acolhimento de crianças e adolescentes foram se transformando em Gravataí. ao longo do tempo, inevitavelmente, transformou-se, também, o papel dos profissionais que nela atuavam. Nesse processo de mudanças, além de desenvolver atividades de cuidados essenciais para a vida cotidiana, foi também atribuída aos trabalhadores a função educativa de valorizar os sujeitos enquanto seres autônomos, criativos e críticos ao meio social em que atuam. Posto isso, antes de avançarmos, é importante levarmos em consideração uma peculiaridade do município de Gravataí quanto à nomenclatura usada para estes profissionais. Até 2010, os profissionais que trabalhavam no atendimento às crianças e adolescente, no abrigo Alice Catarina, eram servidores atendentes que foram remanejados da Secretaria Municipal de Educação (SMED).

Anteriormente estes atendentes trabalhavam nas creches do município. No entanto, em junho de 2009, foi criado, através da Lei nº 2878 de 2009, os cargos de cuidador e educador social, com as seguintes atribuições: o profissional que ocupa o cargo de cuidador tem a atribuição de desenvolver atividades junto aos abrigos residenciais municipais, com crianças e adolescentes que estão em situação de vulnerabilidade social acolhidos sob medida de proteção. Já o profissional que ocupa o cargo de educador tem a atribuição de trabalhar junto aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e/ou de prestação de serviços à comunidade, às famílias em situação de vulnerabilidade, aos dependentes químicos, aos moradores de rua e às crianças em situação de trabalho infantil, mendicância, violência ou exploração.

Na prática, os cuidadores eram profissionais que trabalhavam em abrigos residenciais infantis, e os educadores sociais trabalham nos albergues, centro pop, CRAS e CREAS. A existência da dicotomia entre as funções de educador e cuidador social está expressa através da NOB-RH/SUAS, direcionando o olhar apenas na perspectiva destes últimos. As particularidades referentes à atuação dos trabalhadores nos espaços socioassistenciais do SUAS consistem em atividades que visem o suprimento de necessidades cotidianas e na potencialização das relações pessoais e familiares dos usuários atendidos, no caso do cuidador social, enquanto o educador social tem direcionamento voltado às demandas de usuários em situação de vulnerabilidade e/ou risco social/pessoal, além de auxiliar na elaboração de atividades de empoderamento dos sujeitos. (BRASIL, 2014)

Para superar essa dicotomia, em 19 de outubro de 2017, foi aprovada a Lei Municipal nº 9311, criando, assim, o cargo de orientador social, que engloba as atribuições tanto dos cuidadores quanto dos educadores sociais, o que resultou na extinção de ambos.

A justificativa do governo, na época, era criar possibilidade de ambos os cargos atuarem em qualquer serviço da SMFCAS. No entanto, os trabalhadores alegam que o governo fez uma escolha equivocada e, até mesmo, contraditória com essa mudança, pois, com a criação do orientador social, as atribuições de dois cargos foram atribuídas a um único, desconsiderando, assim, um perfil específico para trabalhar no serviço de acolhimento institucional com crianças e adolescentes.

Por conta disso, no decorrer do texto, vamos utilizar apenas a nomenclatura orientador social para nos referirmos aos profissionais cuidadores e educadores sociais, que trabalham nos abrigos residenciais prestando atendimento direto às crianças e adolescentes acolhidos.

Quanto à dimensão de recursos humanos atualmente, os entrevistados alegaram que cada abrigo trabalha com, pelo menos, três orientadores por plantão, e que, em alguns casos, quando avaliado a necessidade por demanda específica (questão de saúde mental ou algum tipo de deficiência por parte de algum acolhido) é disponibilizado o 4º orientador social, além dos serviços auxiliares que são terceirizados no município: cozinheiros (as), serviços gerais e motoristas.

Posto isso, os abrigos em Gravataí estão em parte de acordo com as orientações previstas, pois apesar de apresentarem um número de trabalhadores acima do mínimo previsto nas orientações, o município não possui o cargo de auxiliar

de orientador social, conforme previsto nas orientações, uma vez que os terceirizados não podem atender diretamente as crianças e adolescentes acolhidos.

Importante salientar que, na opinião dos entrevistados, o serviço de acolhimento não conseguiria prestar um atendimento de qualidade, caso fosse seguir o número mínimo de servidores, conforme prevê as orientações técnicas.

Os entrevistados também pontuaram que a terceirização dos cargos citados acima é considerada negativa ao serviço, pois as empresas contratadas não são comprometidas com a política de assistência social, desconhecem o funcionamento do SUAS, promovem a precarização do trabalho, causando uma grande rotatividade desses trabalhadores, e prejudicando, assim, o sentimento de pertencimento desses profissionais à equipe de trabalho do respectivo equipamento.

Quanto às exigências para os cargos, em relação aos coordenadores, foi pontuado pelos entrevistados a importância de ir “lapidando” um perfil de profissional conforme o olhar e a demanda da gestão naquele determinado momento, olhar este que tem se alterado ao longo do tempo, de acordo mudanças ocorridas nos cargos de direção.

Apesar da SMFCAS não cobrar requisitos mínimos para ocupar o cargo de coordenação de abrigo, o entrevistado (D) afirma que a intenção é que, futuramente, com a aprovação do Projeto Político Pedagógico e o Regimento Interno, venha ser cobrada uma formação específica no ensino superior como pré-requisito para ocupar o cargo.

Já em relação às exigências para psicólogas e assistentes sociais, foi relatado, ao longo das entrevistas, que, apesar dos candidatos atenderem a formação mínima de ensino superior, não é cobrada experiência no atendimento à crianças, adolescentes e famílias em situação de risco, conforme prevê as orientações técnicas. Por conta disso, por vezes, ingressam novos servidores sem experiência e conhecimento prático na área, fragilizando, assim, a rede de proteção integral, bem como a vinculação com os usuários do serviço.

Em relação ao cargo de orientador social, é consenso entre os entrevistados que a maioria dos servidores que ingressam no serviço de acolhimento não apresenta conhecimento sobre o serviço, bem como sua atribuição, conforme relata o entrevistado (J): “a gente tem vários educadores/cuidadores, enfim, orientadores que dão problema no sentido de não entender as atribuições, de não entenderem para que ‘tão’ vindo aqui, qual é o papel deles ‘né’”.

No entanto, os servidores alegam que não existe uma formação inicial que os preparem para o ingresso no acolhimento. Além disso, foi pontuado que, desde 2017, quando se criou o cargo de orientador social, parou de ser cobrado o curso de ensino superior em andamento, bem como a comprovação de dois anos de trabalho com crianças e adolescentes, como antes era cobrado como requisito mínimo para assumir o cargo de cuidador. Isso ampliou, ainda mais, o perfil de servidores que ingressam para trabalhar no serviço de acolhimento, pois os dois únicos pré-requisitos eram ter concluído o ensino médio e ter um ano de experiência de trabalho com o público das políticas sociais, tais como: saúde; educação; esporte; cultura e segurança,

Por conta disso, os entrevistados alegam que, cada vez mais, têm ingressado servidores sem uma experiência real no campo da assistência social, conforme relato do entrevistado (K): “têm colegas que “a eu fiz um cursinho ali, eu ajudei, eu servi sopa durante tanto tempo em ‘tal’ lugar” isso ‘daí’ não é trabalhar na área social, tu deu uma ajuda, Ok”.

Ademais, chegou-se à conclusão que, em Gravataí, apesar de atender ao requisito da formação mínima de ensino médio, prevista nas orientações, o serviço de acolhimento não oferta capacitações específicas para os trabalhadores que ingressam nos equipamentos, bem como não exige experiência em atendimento à crianças e adolescentes.

Ainda sobre as exigências para os cargos, foi observado que Gravataí não segue a orientação de promover provas de títulos nos concursos públicos para o serviço de acolhimento, títulos os quais poderiam ser tanto de ordem acadêmica em áreas relacionadas ao desempenho da função, quanto às experiências profissionais no atendimento a crianças, adolescentes e famílias.

Além disso, os editais de concurso público para os cargos do serviço de acolhimento também não prevêem etapas eliminatórias (como avaliação psicológica e análise de vida pregressa) para os candidatos, conforme indica as orientações técnica.

Quanto aos turnos de trabalho, foi constatado, a partir das entrevistas, que os trabalhadores do abrigo trabalham em regime de plantão 12hx36h, contrariando as orientações de trabalhar, preferencialmente, em turnos fixos diários, sendo desaconselhável esquema de plantão, caracterizados pela grande alternância na prestação dos cuidados.

No entanto, também se observou uma contradição quanto a esta orientação, pois, caso os orientadores sociais trabalhassem em turnos fixos diários de seis ou oito horas, haveria mais trocas de equipe durante o dia, e, conseqüentemente, maior alternância na prestação dos cuidados aos acolhidos.

Além disso, os trabalhadores, em geral, discordam de tal orientação, pois afirmam ser positivo o atual regime de trabalho, embora alguns servidores tenham pontuado que seria mais saudável trabalhar em regime de plantão de 24hx72h, para evitar mais de uma troca de turno durante o dia, conforme relato do entrevistado (O): “eu já trabalhei nesse regime e era muito bom, sempre muito descansado, e a relação se torna acho que menos saturada”.

Quando questionados sobre o vínculo entre acolhido e orientador social, que pode ser prejudicado pelo regime de plantão, os entrevistados discordam e fazem uma analogia aos pais que passam o dia fora trabalhando, conforme relato do entrevistado (N) durante a entrevista número 7:

Seria uma família com 24 pessoas (incluindo os acolhidos) e uns trabalham fora, os cuidadores que estão em casa estariam na sua jornada de trabalho, em relação a visão dos acolhidos é “bom, se hoje o tio não está aqui é porque ele está trabalhando em outro lugar”, então seria a mesma forma uma família.

Importante relatar que nos primeiros concursos públicos para cuidador, em 2010, a carga horária era de 30h semanais, portanto, os trabalhadores frequentavam o abrigo diariamente. Em meados de 2015, o governo da época alterou o regime de trabalho dos servidores para 40h semanais, e passou todos para regime de plantão, alegando que com esta mudança, diminuiriam os gastos com despesa de pessoal.

Alguns trabalhadores que vivenciaram essa rotina de 40h semanais afirmam ser desgastante frequentar o abrigo todos os dias, conforme o relato do entrevistado (S) durante a entrevista número 8:

iniciei era no turno do dia ‘né’ um pouco da manhã e um pouco da tarde, conforme foi passando os dias a gente vai vendo que tem questões, parece, que apesar de ser uma carga menor do que as de 12 horas, só que como ‘tu’ fica todo dia presenciando certas situações as vezes não dá o tempo de digerir, no caso ‘tu’ vivencia uma rotina um dia ali e no outro ‘tu’ vai ter que presenciar novamente, as vezes até se cria situações que ‘ba’, as vezes, talvez, essa escala de 12 por 36 te proporciona o tempo de ‘tu’ descansar mentalmente e fisicamente no outro dia ‘pra’ ir no outro plantão ir preparado que as vezes ‘tu’ trabalhou um dia ‘né’, na escala de 8 horas ali e no outro dia ‘tu’ tem que ‘tá’ lá de novo e talvez ‘tu’ nem conseguiu se organizar

mentalmente, assim, a escala de 12 por 36 é a que eu faço atualmente, acredito que pareça ser mais viável.

### 5.3.3 GESTÃO DE SERVIÇO

Passando, então, para a dimensão de gestão de serviço, quando questionado se o serviço de acolhimento de Gravataí possui um Projeto Político-Pedagógico (PPP), os entrevistados responderam que não, e que essa é uma demanda antiga do serviço. Por consequência, um dos problemas recorrentes é a falta de diretriz para o serviço, que muda conforme a entrada e saída de novos profissionais nos cargos de chefia.

Tal questão prejudica diretamente a continuidade do trabalho. No ponto de vista dos entrevistados, o principal motivo do município não ter um Projeto Político-Pedagógico no serviço de acolhimento é pela falta de Recursos Humanos para compor um núcleo estratégico que tome a frente nessa discussão. Outro fator determinante que também foi pontuado são as constantes mudanças nos cargos de coordenação, chefe de divisão, equipe técnica etc., conforme pontuado anteriormente, acarretando nessa dificuldade de construção de um projeto pedagógico.

Quando questionado sobre grupos de escuta mútua e espaços de escuta individual, visando promover suporte emocional para a equipe, estimular a troca de experiências e oferecer oportunidade para o desenvolvimento de habilidades pessoais e sociais para o exercício mais saudável de suas funções, foi pontuado que existem as reuniões de equipe, as quais ocorrem mensalmente em casa, com equipamento a fim de promover a troca de experiências e oferecer oportunidade para o desenvolvimento do serviço, para além do fato de que também tem se pensado em estratégias de pequenas reuniões por plantões, visando momentos mais individualizados e com pequenos grupos.

Sobre a questão do suporte emocional, contudo, este ainda é um dos itens que o município não tem conseguido ofertar aos trabalhadores da assistência social, apesar de ser uma demanda latente em todas as equipes, conforme relata o entrevistado (R) durante a entrevista número 8:

[...] às vezes nos afeta tanto, quanto a nós, nosso psicológico, assim, de como a gente vai lidar com essas coisas na nossa cabeça, quanto acaba afetando eles [os acolhidos], de certa forma, porque se tu der uma resposta que não é

a mais adequada, as vezes piora a situação 'né' então é bem, eu acho isso, bem, essa realidade bem difícil e bem ruim 'né'.

O entrevistado (D) expõe a dificuldade de planejar espaços de escuta por se tratar de um serviço que funciona 24h por dia, ou seja, ininterrupto, e por isso não existe a possibilidade de fechar o abrigo para isso. Sendo assim, planejar espaços de cuidado com os trabalhadores da assistencial social ainda é um desafio a ser superado pela gestão. Outra questão importante que foi levantada sobre o assunto é o fato da assistência social em Gravataí não ter um setor responsável pela gestão do trabalho no município, e por decorrência disso, tem sobrecarregado as chefias imediatas de cada equipamento, que precisam dar conta dessa demanda de forma individual, resultando em ações pontuais e descoordenadas nos serviços.

A Gestão do Trabalho é uma área de gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas) que trata das questões relacionadas ao trabalho social e aos trabalhadores (as) que atuam na política de assistência social. Compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional.

Já em relação à realização de monitoramento e avaliação do serviço de acolhimento institucional, foi constatado, a partir das entrevistas, que a SMFCAS não possui uma equipe capacitada responsável pelo planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços da alta complexidade.

Um dos entrevistados explica que, apesar da assistência social de Gravataí ter o setor de vigilância socioassistencial constituído, este carece de recursos humanos, sendo composto por apenas 2 servidores, e, por conta disso, não tem dado conta das demandas de todos os serviços da SMFCAS, restringindo, assim, o trabalho de produção e análise de dados apenas para a atenção básica e a média complexidade da Assistência Social.

No entanto, recentemente, a Direção da Proteção Social Especial vem se aproximando e estabelecendo fluxos com o setor da Vigilância Socioassistencial, com o intuito de apoiar as atividades de planejamento, monitoramento e avaliação desenvolvidas pela gestão e pelos serviços da Proteção Social Especial, incluído aí o serviço de acolhimento.

Ainda sobre a gestão de serviço, questionamos alguns entrevistados a respeito da capacitação introdutória para os novos profissionais, em especial os orientadores

sociais. Os cuidadores e educadores sociais mais antigos, ingressados entre 2010 e 2014, contam que, ao serem chamados para assumir o cargo público, era pré-requisito participar de um curso de formação inicial para adaptar-se à realidade que iriam encontrar no abrigo, curso este que estava previsto na Lei de criação do cargo, nº 2.878 de 2009.

Além do curso de qualificação obrigatória aos servidores aprovados no concurso naquela época, a Lei também previa a reciclagem anual do mesmo, bem como a promoção de capacitações para os trabalhadores conforme orientações técnicas determinadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

No entanto, os cargos referidos acima, foram extintos em 2017, e, junto com a extinção, parou-se de promover as formações iniciais para os novos ingressos. O impacto disso aparece nas respostas dos entrevistados, nas quais foi apurado que o serviço de acolhimento institucional não tem ofertado nenhuma formação inicial para os novos servidores desde então, conforme relata o entrevistado (R) durante a entrevista número 8:

[...] a gente não tem capacitação nenhuma, a gente é jogado dentro de um abrigo sem ter noção nenhuma do que é, eu digo por que eu vivi isso [...] vem as situações de uso de drogas, de abuso, de violência que eles vinham comentar com a gente e que a gente não tem preparação nenhuma 'pra' receber aquilo 'né'.

Os entrevistados relatam, também, que as orientações recebidas para desenvolver o trabalho são passadas informalmente pelos colegas no dia-a-dia, conforme vai acontecendo as situações. Portanto, não existe uma instrução inicial por parte da SMFCAS.

Além da falta de capacitação introdutória, os trabalhadores também expõem que a SMFCAS não proporciona nenhum espaço de educação permanente para os servidores que já ingressaram há mais tempo no serviço. Segundo relato dos profissionais, faz mais de 4 anos que a Prefeitura Municipal não organiza um espaço de capacitação para o serviço de acolhimento.

#### **5.3.4 METODOLOGIA DE ATENDIMENTO**

Para abordar sobre a dimensão da metodologia de atendimento, iniciamos esse assunto tratando dos esforços empreendidos para manter a criança ou adolescente o mais próximo possível de seu contexto de origem (escola e atividades esportivas, culturais, religiosas, entre outras) a fim de facilitar o contato com a família e o trabalho pela reintegração familiar. Foi pontuado pelos entrevistados a dificuldade que os abrigos residenciais têm em manter os acolhidos nos seus respectivos bairros de origem devido a desterritorialização do serviço de acolhimento no município.

Em razão disso, para facilitar a logística de levar e buscar nas escolas ou demais atividades externas, frequentemente os acolhidos são transferidos de escolas para aquelas que são mais próximas do abrigo. Tempos depois, quando o retorno para família está mais concreto “[...] a gente começa a pensar em ter um retorno para aquela escola que é mais próximo [da família]”, conforme relata o entrevistado (L). Além disso foi pontuado pelos entrevistados a grande dificuldade que o serviço de acolhimento tem em manter o vínculo após o acolhimento com a unidade de saúde referenciada no contexto de origem da criança ou do adolescente acolhido, pois conforme relata o entrevistado (J) durante a entrevista número 6:

a saúde é fechada a tal ponto que o meu comprovante de endereço me limita no espaço e no contexto que eu posso me inserir na saúde ‘né’, ela não tem essa brecha para esse serviço de acolhimento, [...] é muito prejudicial, porque às vezes a gente tem crianças que são assistidas em determinado posto ou daqui a pouco até uma unidade de saúde da família desde que nasceram e por que foram acolhidas aquela unidade de saúde da família ou aquela UBS nunca mais vai botar o olho perto da criança, porque tem que trabalhar ou tem que atender conforme o território de endereço do abrigo.

Em relação à organização de um livro para as crianças e adolescente acolhidos, com suas respectivas histórias de vida, que reúna informações, fotografias e lembranças dessa fase de sua vida, os entrevistados relatam que não é feito pelo serviço de acolhimento, apesar de algumas crianças guardarem algumas fotos e desenhos ao longo do acolhimento ou, então, confeccionarem um diário por sua conta. No entanto, foi enfatizado que não existe um estímulo da equipe para realização de tal registro.

Em relação ao estigmatização da criança e do adolescente durante e após o acolhimento, os entrevistados relataram que, embora os carros do abrigo ainda são identificados com o logo da Prefeitura Municipal, gerando desconforto para alguns

acolhidos, o serviço de acolhimento em Gravataí apresentou uma grande evolução nos últimos anos, pois, atualmente, as crianças circulam pela cidade de ônibus ou a pé de forma independente, de acordo com a sua idade e seu nível cognitivo, assim como os demais adolescentes da comunidade com a mesma faixa etária.

Quanto ao combate à discriminação contra às crianças e os adolescentes atendidos no serviço de acolhimento, os entrevistados relatam que apesar de trabalhar algumas pautas identitárias, ainda acontece casos de machismo e LGBTfobia dentro dos abrigos, pois existem orientadores sociais que reproduzem falas preconceituosas e isso é transferido para as relações com os acolhidos.

Um dos principais motivos para isso acontecer, segundo os entrevistados, é a falta de debates, palestras e formação para evitar esse tipo de discriminação e preconceito no serviço.

Em relação à política de confidencialidade de dados, o entrevistado (A) relata que existe um sistema digital no município de Gravataí chamado IPM Social que está sendo disponibilizado para os servidores com objetivo de informatizar os dados e prontuários do serviço de acolhimento, e isso vai contribuir para a questão dos dados sigilosos. No entanto, ela também pontua que nem todos os servidores têm o mesmo entendimento da importância do sigilo dos dados em questão.

Além disso, os entrevistados relataram que o serviço de acolhimento vem progredindo no desenvolvimento de um projeto político pedagógico próprio, e também na criação do regimento interno para os servidores do acolhimento; no entanto, ficou evidente que apesar do progresso, o serviço de acolhimento institucional de Gravataí não possui uma política clara de confidencialidade de dados para os trabalhadores da instituição.

Já em relação à provisoriedade do afastamento do convívio familiar das crianças e adolescentes acolhidos nos serviços de acolhimento institucional de Gravataí, os entrevistados apontaram que embora ocorreram mudanças significativas nos últimos anos, contudo ainda existem alguns fatores que muitas vezes prolongam esse afastamento.

Um desses fatores é a falta de um núcleo técnico que dê suporte e auxilie as equipes técnicas do serviço de acolhimento (psicóloga e assistente social) nesse processo de reintegração familiar, pois, devido à falta de unidade entre os equipamentos, os andamentos dos casos ficam somente a cargo de cada dupla de técnicas, as quais algumas conseguem dar mais andamento nesse processo do que

outras.

Outro fator que influencia esse processo é a falta de recursos físico como sala para atendimento e carro disponível para as visitas domiciliares, já que existe apenas uma sala e um carro para dividir entre as 5 duplas de técnicas do serviço. Outro fator que apareceu foi a desarticulação com a rede do sistema de garantia dos direitos da criança e adolescente no município, “[...] porque só o serviço de acolhimento sozinho é muito mais difícil fazer uma reintegração familiar se não tem todo uma rede trabalhando para isso no território com as famílias”, conforme relatou o entrevistado (H).

Segundo as entrevistados, o serviço de acolhimento nunca vai dar conta de reintegrar uma criança ou adolescente na família se não tiver uma rede de proteção articulada com um CRAS, um CREAS, uma escola de educação infantil, uma UBS e um CAPS integrado, que possam ofertar acompanhamento às famílias em questão. Em razão da falta dessa rede de proteção articulada, muitos casos de afastamento do convívio familiar são estendidos, prejudicando, assim, a provisoriedade do serviço.

Quanto às visitas das crianças e adolescentes institucionalizados às suas respectivas famílias de origem, foi pontuado pelos entrevistados que o serviço de acolhimento de Gravataí mudou bastante nos últimos anos. Hoje as equipes são mais flexíveis e acessíveis para os familiares. Atualmente, além das visitas domiciliares e visitas assistidas na sede da SMFCAS, ocorrem também ligações telefônicas e chamadas de vídeo entre os acolhidos e seus familiares, de acordo com os combinados e demandas de cada caso.

Já em relação à adesão do programa de apadrinhamento afetivo, os entrevistados relatam que o serviço de acolhimento de Gravataí aderiu ao programa há tempos. No entanto, ainda esbarram em alguns conflitos semelhantes ao do processo de adoção, relacionado à expectativa dos pretendentes ao apadrinhamento que, muitas vezes, não correspondem ao perfil dos adolescentes aptos a serem apadrinhados.

O Programa de Apadrinhamento Afetivo tem como objetivo desenvolver estratégias e ações que possibilitem e estimulem a construção e manutenção de vínculos afetivos individualizados e duradouros entre crianças e/ou adolescentes acolhidos sem perspectiva de retorno para família e padrinhos/madrinhas voluntários, previamente selecionados e preparados, ampliando, assim, a rede de

apoio afetivo, social e comunitário para além do abrigo. Na maior parte dos casos os acolhidos, que podem ser apadrinhados, são adolescentes em torno de 15 anos, o que contrapõe ao perfil esperado pelos pretendentes, que geralmente é de crianças menores de 10 anos.

Outro problema levantado pelos entrevistados é a falta de um acompanhamento para os padrinhos e madrinhas do programa após a vinculação com as crianças e adolescentes apadrinhados, pois como esse programa visa uma aproximação duradoura, surgem conflitos no decorrer desse processo e muitas vezes esses padrinhos não tem uma equipe apropriada para dar o suporte e manter um acompanhamento sistemático para lidar com suas angústias e frustrações decorrentes desse processo.

Nesse sentido, conforme enfatiza o entrevistado (G) “as pessoas vêm com uma motivação de praticar uma boa ação ‘né’, de esperar uma gratidão e aí o vínculo, isso ‘né’, necessariamente não vai acontecer dessa forma e aí acontece isso ‘né’, conflitos que tem que ser superados”.

Em Gravataí, quem faz a divulgação, preparação e organização das capacitações dos primeiros encontros de formação para os pretendentes é uma ONG chamada ELO, já a equipe técnica do serviço de acolhimento, apesar de prestar apoio, tem como função principal realizar o acompanhamento da criança ou adolescente apadrinhado.

A falta desse acompanhamento exclusivo para os padrinhos tem afetado muitos casos de apadrinhamentos, que são rompidos em razão da falta de preparo para lidar com as situações de frustrações vivenciadas no decorrer desse processo.

Quanto ao período de acompanhamento por 6 meses realizado após a reintegração familiar, os entrevistados pontuaram que esta dinâmica este bem estabelecida entre as profissionais do serviço de acolhimento. No entanto, foi relatado que o encaminhamento dessas famílias em acompanhamento para outros serviços da rede de proteção social é considerado a principal dificuldade que ainda persiste em relação a essa reintegração.

Conforme apontado durante as entrevistas, na gestão da assistência social de Gravataí ainda se permeia a ideia que cada famílias atendida pelo sistema de proteção está vinculada a um serviço do Sistema Único de Assistências Social e não à rede de proteção social. Por conta disso, outro serviço só atende as famílias encaminhadas pelo serviço de acolhimento após o desligamento institucional,

lógica está usada como estratégia para reduzir a fila de espera para atendimento nos demais serviços da rede.

Contudo, essa falta de vinculação com outra equipe da rede de proteção antes do desligamento muitas vezes prejudica o processo de reintegração familiar das crianças e adolescentes do serviço de acolhimento, já que após esse desligamento, restam apenas 6 meses de acompanhamento por parte da equipe do Serviço de Acolhimento Institucional, tempo considerado curto para realizar a transferência de vínculo das famílias que antes eram atendidas no serviço de acolhimento, em razão da baixa frequência de atendimento realizados nos novos serviços referenciados, como o caso do CREAS, por exemplo. Segundo o entrevistado (I) “não dá ‘pra’ fazer isso só depois que termina os 6 meses ‘né’, não é uma coisa que passa o papel, tem que transferir um vínculo, isso leva tempo, investimento, esforço, visita e ‘ai’ acaba, dentro do nosso papel de 6 meses”.

Em relação aos esforços empreendidos para preservar e fortalecer vínculos familiares e comunitários das crianças e dos adolescentes atendidos em serviços de acolhimento. Os entrevistados afirmaram que o serviço de acolhimento proporciona espaços de visitas sociais com os familiares, quando autorizado pela autoridade competente. No entanto, os vínculos comunitários muitas vezes são perdidos após o ingresso no serviço de acolhimento, à medida que o acolhido é transferido de escola e não acessa mais o território de origem, como já abordado anteriormente, rompendo, assim os laços existentes naquela região.

Quanto ao direito das crianças e adolescentes em situação de acolhimento terem sua opinião considerada sobre seu desenvolvimento, trajetória de vida e participação em atividades, foi pontuado pelos entrevistados que cada vez mais o serviço de acolhimento de Gravataí tem desenvolvido esse trabalho de oferecer às crianças e adolescentes a oportunidade de fala e de protagonismo dentro do espaço que eles estão inseridos, seja por meio das assembleias mensais, nas quais são discutidas as regras do abrigo, a organização do espaço, os direitos e deveres no ambiente coletivo; como também no dia a dia, quando os acolhidos se posicionam sobre suas questões individuais e familiares por meio das conversas individuais com a equipe de trabalho. Como forma de validar essa opinião da criança e do adolescente, geralmente é registrado em ata as falas mais marcantes durante o dia, com o intuito de compartilhar a informação com os demais membros da equipe, para que seja possível atender às questões individuais de cada um.

O entrevistado (Q) relembra, durante a entrevista número 8, que até pouco tempo atrás, mesmo que os adolescentes do serviço de acolhimento manifestassem sua opinião, muitas vezes elas não eram levadas em consideração, citando o exemplo do processo de escolha dos cursos profissionalizantes que cada adolescente tem interesse em fazer:

Não era assim que acontecia, geralmente vinha 'tem um curso de informática' vamos lá botar todo mundo no curso de informática, 'tem um curso de primeiro emprego' bota todo mundo no curso de primeiro emprego e aí eles não tinham nem a opção escolher se era aquilo que eles queriam ou não, acho que também a questão de abrir as vagas para escolha deles facilitou e achei muito importante isso também.

Já em relação ao fortalecimento gradativo da autonomia, o entrevistado (C) pontua que o serviço de acolhimento de Gravataí passou por uma grande evolução, lembrando o tempo que os acolhidos não iam para escola ou então quando iam, eram levados por uma Kombi do abrigo que ia deixando as crianças e adolescentes na porta das escolas, independente se tinha 5 ou 17 anos. Atualmente, a ida para escola, assim como para as demais atividades de cada acolhido, é realizada através do meio de locomoção mais apropriado de acordo com o processo de desenvolvimento cognitivo de cada um.

As crianças menores, ou aqueles que possuem alguma limitação física ou mental, são levados de carro, já os demais realizam de forma independente, tanto a pé quando de ônibus. Entretanto, os entrevistado na sua grande maioria salienta que ainda sim o serviço carece de um plano de desligamento gradativo para os adolescentes que completam a maioria no serviço de acolhimento, pois geralmente esse processo é iniciado quando o adolescente já está próximo dos 18 anos, conforme relato a seguir do entrevistado (R), durante a entrevista número 8:

[...] tá' ali com 17 anos e tem que sair do abrigo e aí eles começam a jogar coisa em cima do adolescente, mas eu acho que isso deveria ser começado a fazer antes, ser pensado antes, um plano de desligamento 'pra' fortalecer essa autonomia dos adolescentes, principalmente.

Em relação à garantia de condições que favoreçam a formação da identidade da criança e do adolescente bem como o respeito à sua individualidade e história de vida, os entrevistados pontuam que no abrigo isso já vem sendo

trabalhado a muito tempo e hoje pode considerar que funciona muito bem, conforme o relato a seguir do entrevistado (N), durante a entrevista número 7:

aqui no abrigo [...] cada um sabe de quem é o seu prato, o seu talher, o seu talher não, mas o seu prato, o seu copo, a sua caneca, o seu roupeiro 'tá', o seu armário tem o nome e não tem chave, não tem cadeado, então eles têm que respeitar, um respeitar o armário do outro, eles têm a cama própria deles com seus bichinhos e suas coisinhas naquele seu espaço, então esse espaço de respeito do individual acontece aqui no abrigo, os espaços coletivos são coletivo, mas os espaços de intimidade deles, assim, eu acho que são preservados sim.

O entrevistado (Q) recorda a época que existia um guarda roupa coletivo, não existiam peças de roupas individuais, era tudo de todos, após o banho cada criança e adolescente recebia uma peça de roupa e no outro dia tinha que devolver para serem lavadas, tudo de forma coletiva, não existia a diferenciação do “meu” e do “seu”. Quanto a essa questão os entrevistados em sua totalidade concordaram que houve uma evolução muito grande no serviço de acolhimento.

Em relação aos estudos de caso de cada criança e adolescente com a participação de toda equipe para refletir sobre o trabalho desenvolvido e as dificuldades encontradas, os entrevistados relatam que esses encontros ocorrem mensalmente nos abrigos oportunizando as trocas de informações e as discussões de caso, no entanto, houve divergência de opiniões em relação a qualidade desse espaço de troca.

Os entrevistados de algumas equipes relatam que utilizam esse espaço para troca, bem como para democratizar algumas decisões e receber alguns orientações quanto ao manejo com os acolhidos, já outros entrevistados de outras equipes salientam que muitas vezes se sentem desvalorizados nesses espaços a medida que suas experiências e vivências são desconsideradas na discussão de caso, e também quando são julgados por outros profissionais em relação ao manejo com os acolhidos, criando um ambiente de exposição profissional, conforme relato do entrevistado (S), durante a entrevista número 8:

tem coisas que a gente acaba guardando, porque quando expõe talvez não seja bem vista, não seja vista com bons olhos ou é deixado, é feito uma vista grossa ou é passado, enfim, 'tipo' assim, não tem a atenção que tu gostaria, que tu acharia que receberia, é claro, vai depender da situação, vai, mas em boa parte das vezes tu traz a questão que tu é ouvido, mas também tu não recebe um retorno, assim, de forma construtiva ou não recebe retorno

nenhum 'né' é como se tivesse só expondo a situação e não soubesse o que fazer depois com ela, então essa realidade acaba sendo um pouco, um pouco não, acho que bastante frustrante.

Quanto à preparação para o desligamento por maioria, e o acesso à programas de qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho, os entrevistados relatam que nos últimos anos a preparação para o desligamento ganhou maior atenção através das parcerias firmadas com o objetivo de criar oportunidades para inserir os adolescentes no mercado de trabalho. O entrevistado (Q) relata que anteriormente a busca por vaga no mercado de trabalho ficava somente sobre a responsabilidade da equipe de orientadores sociais, a critério da boa vontade e da rede de contatos de cada um, conforme relato a seguir: “a gente tinha que ir nas escolas de curso, ficava chorando por uma bolsa ‘pra’ um ou ‘pra’ outro”; ‘podem dar uma bolsa ‘pro’ coitadinho do abrigo, por favor’; ‘era muito constrangedor tanto ‘pra’ nós quanto ‘pros’ acolhidos ‘né’ colocar nessa posição, eu acho que melhorou muito”.

Atualmente, o serviço de acolhimento de Gravataí tem procurado ofertar cursos de capacitação e inserção no mercado de trabalho através de parceria com outras instituições do município, além de promover a autonomia e independência dos adolescentes do serviço através do auxílio e incentivo na elaboração do currículo profissional e inscrição nas vagas de trabalho.

Embora sejam identificados o acesso a programas de qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho tenham se tornado mais recorrente, os entrevistados salientam que estas parcerias com outras instituições são pontuais, de acordo com o recurso disponível naquele momento ou em razão da boa vontade dos responsáveis das instituições parceiras, ou seja, essas ações não acontecem de forma continuada, fragilizando assim a preparação para o desligamento por maioria dos adolescentes do serviço.

Por fim, em relação aos prontuários individuais de registros dos acolhidos os entrevistados pontuam que sempre foi uma pauta levantada dentro do serviço de acolhido, no entanto, muitas vezes o registro no prontuário era deixado de lado em razão da dinâmica do serviço de acolhimento no dia-a-dia. Apesar disso, os entrevistados alegam que atualmente as equipes têm dado mais enfoque na importância desses registros como progressos observados no desenvolvimento, vida escolar, socialização, necessidades emergenciais, mudanças, encontros com

familiares, dados de saúde, etc. Isso reflete em prontuários mais completos e ricos de informações de cada criança e adolescente do serviço de acolhimento.

### **5.3.5 GESTÃO DA REDE**

Tratando sobre a dimensão de gestão de rede no serviço de acolhimento em Gravataí, vamos iniciar com a equipe profissional especializada de referência, para supervisão e apoio aos serviços de acolhimento, previsto nas orientações técnicas para os municípios de médio e grande porte, como é o caso de Gravataí, com a atribuição de mapear a rede existente e fortalecer a articulação do acolhimento institucional com os demais serviços da rede.

O entrevistado (A) relata que o município não possui e nunca possuiu esta equipe especializada, pois as atribuições desta equipe sempre foram centralizadas na Diretoria da Proteção Social Especial e na Chefe de Divisão do serviço de acolhimento institucional. Apesar disso, o mesmo entrevistado ressalta o interesse da SMFCAS em implantar um núcleo de acolhimento para dar suporte aos equipamentos, no entanto a instituição ainda carece de Recursos Humanos disponíveis para isso.

Em relação aos fluxos de encaminhamento e canais de comunicação entre o serviço de acolhimento de Gravataí e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do município, os entrevistados alegam ter um grande distanciamento entre os dois níveis de proteção social do município, esse distanciamento está atrelado a desterritorialização dos equipamentos de acolhimento, que dificulta a proximidade com os CRAS que são divididos por territórios, divisão esta que não é seguida pelos equipamentos do serviço de acolhimento.

Por conta disso, o serviço de acolhimento geralmente não participa das reuniões mensais do território por não estar inserido no mesmo, sendo assim não existe um canal de comunicação sistemático preestabelecido entre os serviços, pois geralmente esses contatos são pontuais através do telefone, e-mail ou reuniões específicas para discussão de caso. Embora os entrevistados pontuem que nos últimos anos os fluxos de encaminhamento entre Proteção Social Especial e Proteção Básica estejam mais estruturados, ainda sim a gestão da assistência social do município apresenta fragilidade no que tange a uma diretriz que estabeleça fluxos de referência e contra referência entre os serviços da assistência social.

Quando abordamos os fluxos de encaminhamento e canais de comunicação entre o serviço de acolhimento de Gravataí e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) do município, os entrevistados também relatam que não existe um canal de comunicação sistemático preestabelecido entre os serviços, pois geralmente esses contatos são pontuais através do telefone, e-mail ou reuniões específicas para discussão de caso. Já em relação aos fluxos de encaminhamento, os entrevistados alegam que existe uma grande discussão em torno disso para definir qual equipe deveria atender os casos encaminhados para desligamento ou já desligado.

Atualmente, Gravataí possui apenas um Centro de Referência Especializado de Assistência Social, o CREAS Aquarela, no entanto o município está em processo de abertura de um segundo equipamento, o CREAS Arco Iris. Contudo, enquanto não acontece a inauguração, os profissionais do Centro de Referência Especializado de Assistência Social alegam estar sobrecarregados com o número de casos atendidos pelo serviço e por conta disso criou-se uma fila de espera para atendimento dos casos encaminhados.

Por outro lado, os profissionais do serviço de acolhimento alegam que sem esse acompanhamento por parte da equipe do CREAS, prejudica e atrasa o processo de desligamento das crianças e adolescentes acolhidos. Sendo assim, podemos concluir que não existem fluxos de encaminhamento entre ambos os serviços, pois a gestão da assistência social do município apresenta fragilidade no que tange a uma diretriz que estabeleça fluxos de referência e contra referência entre os serviços.

Em relação às articulações do serviço de acolhimento com os equipamentos comunitários e organizações não governamentais, os entrevistados afirmam que a cidade de Gravataí carece de atividades comunitárias nos bairros periféricos da cidade, contudo, o distanciamento dos abrigos em relação às comunidades de origem dos acolhidos inviabiliza essa articulação. Apesar disso, ainda são ofertados programas, projetos, serviços e ações nas áreas de cultura, esporte, lazer, geração de trabalho e renda, transporte e capacitação profissional para as crianças e adolescentes do serviço de acolhimento, embora na maioria das vezes sejam realizadas por entidades privadas. Essas ofertas não são realizadas através de parcerias institucionais formalizadas, recaído por vezes no viés assistencialista da ação.

Sobre a articulação dos serviços de acolhimento com o sistema educacional, os entrevistados relataram que a relação com as escolas mudou bastante comparado aos anos anteriores, pois atualmente os profissionais que trabalham no acolhimento participam mais da comunidade escolar e de forma significativa, enquanto sujeitos responsáveis no processo de educação dos acolhidos, pois por muito tempo permeou-se a ideia de que o acolhido é do município, então quando o sujeito está na escola é a escola e somente esta que deve atender todas as demandas de educação.

Contudo, em relação a garantia do acesso e envolvimento dos familiares nas atividades escolares das crianças e adolescentes acolhidos, o município de Gravataí ainda deixa a desejar, pois conforme pontuado anteriormente, o serviço de acolhimento apenas proporciona essa participação em momentos próximos ao desligamento do acolhido do serviço de acolhimento institucional.

Partindo para a articulação entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o entrevistado (D) resume esta relação como um “cabo de guerra”, onde cada instituição puxa para o seu lado. O entrevistado ainda enfatiza que as políticas públicas em Gravataí são muito setorializadas entre saúde, educação, assistência social, esporte e cultura etc. e por conta disso as secretarias municipais têm grande dificuldade em formar redes inter setoriais, como é o caso entre a saúde e a assistência social, conforme o relato a seguir do entrevistado (D), durante a entrevista número 4:

precisa ter algo já mais estruturados de cima, assim digamos, partindo do prefeito ‘pros’ secretários ‘né’ que tem que ser algo construído e intersetorial, hoje a coisa fica muito a nível dos técnicos que estão na gestão ‘né’ e tem coisas que vão além que a gente precisa ter estrutura ‘pra’ poder garantir e conseguir a fazer alguns acordos ‘né’.

Por fim, quando questionado sobre as articulações e construção de fluxos entre o serviço de acolhimento e os órgãos do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública); Segurança Pública e Conselhos de Direitos com objetivo de garantir a excepcionalidade e provisoriedade do afastamento do convívio familiar, os entrevistados pontuam que existem um canal de comunicação direto com o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Conselho Tutelar; contudo não existe um fluxo construído com estes órgãos, estabelecendo uma relação personalizada entre os representantes de cada órgão, é o que relata o entrevistado (E)

“[...] as coisas acabam sendo feitas muitas vezes por pessoas ‘né’ daqui a pouco as pessoas saem, as pessoas mudam e parece que as coisas se perdem ‘né’, não tem algo, então instituído enquanto serviço ‘né’ um fluxo de serviço só enquanto pessoas”.

## **6. HABILIDADES E COMPETÊNCIAS DA GESTÃO MUNICIPAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE GRAVATAÍ**

Para explicarmos os avanços conquistados e os desafios a serem superados no processo de reordenamento nos últimos anos do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes do município de Gravataí, vamos utilizar o conceito de capacidades estatais usado por Wu; Ramesh e Howlett (2015) para analisar os níveis organizacionais e sistêmicos das capacidades estatais do município, através de três variáveis: as capacidades analíticas, as operacionais e as políticas.

### **6.1 DIMENSÃO ANALÍTICA**

A primeira dimensão, a analítica, analisa a habilidade do ente estatal em planejar e pôr em prática a política pública em questão, sem deixar de lado o problema social que a originou, ou seja, é responsável por formular e implementar políticas públicas baseados em dados e evidências que remetem a realidade social do ambiente de implementação. Caso a capacidade desta dimensão seja baixa, resultará em falhas na formulação e conseqüentemente no resultado da política pública, conforme enfatiza Howlett (2009).

Nessa dimensão, é de suma importância possuir recursos humanos capacitados para adquirir, processar e analisar dados e informações que subsidiem a formulação e implementação da política pública relacionado ao problema social identificado. Os pontos chaves para aumentar a habilidade nessa dimensão é recorrer a tecnologia da informação para qualificar os dados dos procedimentos adotados pela gestão, bem como consultar equipes especializadas sobre o tema para auxiliar no processo de tomada de decisões.

Quanto a esta dimensão a nível organizacional, foi observado que embora exista um processo sistemático de produção e coleta de dados apenas para os serviços da média complexidade (CREAS e Centro POP) e atenção básica (CRAS), através dos Registros Mensais de Atendimento, enviados para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), nunca existiu esse processo para os serviços e usuários da alta complexidade como o serviço de acolhimento institucional, apesar de algumas tentativas por parte de alguns servidores, mas que duraram pouco mais de

um ano entre 2016 e 2017, conforme o relato do entrevistado (B), durante a entrevista número 2:

parece que a especial não existe 'pra' vigilância, principalmente o acolhimento, e não só aqui do nosso município, não tem RMA pra ele 'né', não tem, a gente tentou criar um ali pro acolhimento, porque, assim, o que que a gente tinha na época, a gente tinha, assim, o que que 'era' os perfis, 'tinha' dados 'né', porque a gente fazia, até eu que ajudei a criar, uma RMA, [...] mesmo que não era exigido a gente passou 'pras' gurias fazerem, 'daí' o quê que tinha nesse RMA: o perfil do acolhido com a demanda que deu do acolhimento dele e a gente tinha mais ou menos esses dados, mas depois, com o tempo, isso se perdeu, sabe, não se teve mais sistematicamente isso, mas a gente chegou a ter.

Além disso, o órgão gestor da assistência social do município não possui uma equipe ampla para realizar a análise desses dados e subsidiar o planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços da assistência, principalmente os da Proteção Social Especial. Ao longo das entrevistas, foi apurado que o setor da vigilância socioassistencial, que se constitui como um dos objetivos estruturantes da política de assistência social brasileira, por apoiar as atividades de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pela gestão do SUAS e pelos seus respectivos equipamentos, conforme consta na LOAS, no PNAS e na NOB SUAS.

Em Gravataí, esse setor, desde que foi criado em 2012, sempre teve uma equipe reduzida de servidores, e por conta disso não tem dado conta das demandas dos serviços da SMFCAS, principalmente as demandas do serviço de acolhimento institucional, conforme já apontado.

Quanto ao planejamento, monitoramento e avaliação do serviço de acolhimento, foi apurado que acontecem apenas no campo das discussões e restrito aos cargos de chefia (coordenação e direção), sem haver um planejamento estratégico do setor com instrumentos de gestão, metas elencadas e objetivos a serem alcançados. Outro fato importante a ser apontado, e que todos os membros de coordenação alegam não participar da discussão e construção do Plano Plurianual (PPA) do município, importante instrumento de planejamento governamental de médio prazo previsto da Constituição Federal, onde são elencadas metas para Secretaria Municipal nos próximos 4 anos.

Uma das explicações para isso, é que desde 2015 os cargos de direção, chefe de divisão e coordenação dos equipamentos da Proteção Social Especial são

ocupados por servidores do quadro, e não mais por indicações políticas através dos cargos de confianças, como era antigamente. Conseqüentemente isso gerou um distanciamento entre o viés político da gestão e o ponto de vista técnico dos trabalhadores do SUAS, em especial os da Proteção Social Especial, prejudicando, desse modo, o acesso dos servidores aos instrumentos de planejamento governamental, que foram capitaneados por aqueles que representam o ponto de vista político da gestão municipal.

Essa dicotomia entre o viés político e técnico pode explicar inúmeras inconsistências no processo de reordenamento institucional nos últimos anos do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes do município de Gravataí, à medida que estas visões se contrapõem durante o processo de implementação.

É o caso de questões como a desarticulação com setores essenciais do SUAS como a vigilância Socioassistencial, Regulação e Gestão do Trabalho; a desarticulação entres as Proteções Sociais básica, média e de alta complexidade; o desalinhamento quanto a localização dos abrigos residenciais; a discussão entre a nomenclatura, pré-requisito e atribuição dos cargos de cuidadores, educadores sociais e orientadores sociais; a discussão sobre o regime de plantão das equipes do serviço de acolhimento; e a frequente discussão de ampliação do quadro de RH para compor o setor de núcleo estratégico para pensar em espaços de formação, capacitação e escuta para os trabalhadores do serviço de acolhimento.

Já em relação ao nível sistêmico, apesar da assistência social de Gravataí nunca ter possuído um banco de dados que pudesse ser para auxiliar nas tomadas de decisões, foi constatado através das entrevistas que os gestores da assistência social do município tinha enquanto equipe de apoio e supervisão externa o núcleo técnico da proteção especial do Departamento Estadual de Assistência Social (DAS), que por vezes era consultado para tirar dúvida a respeito do acolhimento institucional, bem como sobre o processo de reordenamento, foi o caso de questões como organização dos abrigos residenciais, estrutura e recursos humanos do serviço de acolhimento, inserção das equipes técnicas (psicóloga e assistente social) dentro dos abrigos e a definição das atribuições de cada cargo (direção, chefe de divisão e coordenação).

Entretanto, o entrevistado (A) relata que esse contato com o DAS é bem difícil em razão de grande demanda do departamento e a pequena quantidade de

profissionais para auxiliar nesse suporte. Já o entrevistado (B) pontua que muitos desses contatos com o DAS não é produtivo em virtude da falta de compreensão da realidade empírica de cada município por parte do Departamento Estadual, que tem um olhar voltado apenas para as normativas, “nunca me senti contemplada, sabe, porque sempre colocavam mais dúvidas na nossa cabeça do que certeza”.

Em relação a dimensão analítica organizacional, foi constatado que o município de Gravataí possui baixa capacidade, corroborando com o estudo de Silva e Almeida (2020), qual apontam que os autores costumam encontrar capacidades analíticas deficientes para o desenvolvimento de políticas públicas no percurso de suas pesquisas. Pois ao longo do trabalho foi identificado que embora o município tenha um processo sistemático de produção e coleta de dados, como é o caso dos Registros Mensais de Atendimento, este instrumento não é suficiente para coletar informações de todos os serviços da assistência social.

Além disso, Gravataí não possui equipe adequada para realizar a análise desses dados e subsidiar o planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços da assistência, principalmente os da Proteção Social Especial. Foi possível também identificar que o planejamento e avaliação dos serviços acontecem apenas no campo das discussões e restrito aos cargos de chefia (coordenação e direção), sem haver um planejamento estratégico do setor com instrumentos de gestão, metas elencadas e objetivos a serem alcançados, uma vez que os trabalhadores do órgão não participam das discussões e construção do Plano Plurianual (PPA) do município, importante instrumento de planejamento governamental de médio prazo previsto da Constituição Federal.

Já em relação à dimensão analítica sistêmica, foi constatado que Gravataí detém média capacidade, pois embora nunca houve no município um banco de dados da Proteção Social Especial que pudesse ser consultado pelos gestores para auxiliar nas tomadas de decisões; muitas vezes os gestores requerem apoio do núcleo técnico do Departamento Estadual de Assistência Social (DAS) para auxiliar nos processos decisórios dos serviços.

Como reflexo da falta de dados e evidências que remetem a realidade social do ambiente de implementação do reordenamento, foi possível observar uma constante discussão e rotatividade sobre as diretrizes do serviço nos últimos anos, bem como o distanciamento entre o ponto de vista político da gestão em relação ao ponto de vista técnico dos trabalhadores do órgão, que resultaram em inúmeras

inconsistências no processo de reordenamento institucional. É o caso de questões como a localização dos abrigos residenciais; a discussão entre a nomenclatura, pré-requisito e atribuição dos cargos de cuidadores, educadores sociais e orientadores sociais; a discussão de turno de trabalho ideal para a equipe dos abrigos residenciais; e a frequente discussão de ampliação do quadro de RH.

Em decorrência dos pontos negativos levantados ao analisar a capacidade analítica da assistência social do município, pontuamos alguns desafios que ainda precisam ser superados pelo serviço de acolhimento institucional de Gravataí, tais como: promover uma articulação mais próxima com setores essenciais do SUAS (vigilância Socioassistencial, Regulação e Gestão do Trabalho); criação de um processo sistemático de produção, coleta e análise de dados sobre o serviço de acolhimento; criação de um sistema digital de banco de dados para promover o acesso a informações sobre o serviço de acolhimento para auxiliar os gestores nas tomadas de decisões; e disponibilidade de uma equipe multiprofissional e capacitada para realizar o planejamento, monitoramento e avaliação do serviço de acolhimento.

## 6.2 DIMENSÃO OPERACIONAL

A segunda dimensão, a operacional, analisa a habilidade do ente estatal em mobilizar os recursos disponíveis e necessários para realização da política pública em questão, levando sempre em consideração os processos internos e externos do Estado. Nessa dimensão, é de suma importância o ente estatal trabalhar com recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos alinhados em prol do mesmo objetivo, mas para isso é preciso ter fluxos de trabalho bem definidos e coordenação adequadas em todas as etapas do processo de implementação.

Além disso, os atores envolvidos precisam ter plena consciência de suas atribuições. Os pontos-chave para aumentar a habilidade estatal nessa dimensão são compartilhar as responsabilidades entre os envolvidos, implantar sistemas de informação e gestão para auxiliar no desempenho estatal, manter uma relação harmônica entre os diferentes grupos organizacionais envolvidos, levar em consideração as legislações, normativas e orientações técnicas estabelecidas sobre o tema em questão, e manter a imparcialidade nas decisões.

Iniciamos essa dimensão abordando o nível organizacional do órgão gestor da assistência social de Gravataí, qual caracteriza-se como Secretaria Municipal

exclusiva da área de Assistência Social, apresentando uma estrutura administrativa formal constituída pelas seguintes subdivisões: Gestão do SUAS; Vigilância Socioassistencial; Gestão do Trabalho; Regulação do SUAS; Gestão Financeira e Orçamentária; Proteção Social Básica, Proteção Social Especial; Gestão do Cadastro Único e Programa Bolsa Família; e Gestão de Benefícios Assistenciais.

Já a estrutura administrativa do serviço de acolhimento, que conta com 5 abrigos residenciais, inicia pelo Secretário da assistência social do município; posteriormente está a Direção da Proteção Social Especial, responsável por todos os serviços da Proteção Especial, e a Chefe de Divisão da Alta Complexidade, responsável especificamente pelo serviço de acolhimento infantil e seu respectivo quadro técnico (psicólogas e assistentes sociais); logo após, vem os coordenadores dos abrigos residenciais, cada um responsável por uma equipe composta por 12 orientadores sociais, 2 cozinheiras, 1 motorista e 1 auxiliar de serviços gerais.

Passando a discussão para a variável de recursos financeiros, foi possível identificar que a escassez de tal recursos, muitas vezes prejudicou a qualidade do atendimento prestado nos serviços da assistência social, em especial no serviço de acolhimento. Tanto em termos de equipe quanto em relação a infraestrutura e recursos materiais.

Conforme relato do entrevistado (C), no início do processo de reordenamento, o serviço de acolhimento era mantido apenas com recurso próprio do município o que não era suficiente para promover um atendimento de qualidade. Nessa época os abrigos residenciais tinham uma infraestrutura física precária e insalubre para moradia, além de não ter equipamentos como computador, impressora, televisão, dvd, aparelho de som, jogos, livros etc.

Há relatos de trabalhadores mais antigos que as vezes era preciso fazer “vaquinha” para comprar alimentos que faltavam na instituição, como carne, pão, café etc. A questão dos recursos humanos também era outro fator precário na instituição, além da falta de orientadores sociais, os abrigos residenciais muitas vezes ficavam meses sem psicóloga ou assistente social de referência, e quando tinham, não era raro os momentos que estas se dividiam para atender mais de um equipamento. Nessa época o transporte era apenas um Kombi em péssimas condições para atender os cinco abrigos, por conta disso, os acolhidos raramente iam ao médico, frequentemente faltavam a aula e não realizavam visitas para os familiares, tudo por conta do transporte.

Foi a partir de 2013 que o serviço de acolhimento conquistou o repasse de recursos Federal que era em torno de R\$6.500,00 por mês, para cada criança ou adolescente acolhido no município. Além dessa verba do Governo Federal, o entrevistado (C) afirma também que em 2013 houve uma parceria com o Ministério Público do Rio Grande do Sul, por meio de um termo de aceite onde o serviço de acolhimento era beneficiado com recursos financeiros advindos de multas decorrentes de processos judiciais.

No entanto, para o repasse de verba do Ministério Público, era necessário que o responsável pelo serviço de acolhimento submetesse um projeto descrevendo o que seria feito com o recurso recebido. Com a ampliação da verba de ambas instituições, MPRS e Governo Federal, o serviço de acolhimento conseguiu qualificar o atendimento, inicialmente foi adquirido um veículo para cada abrigo, com objetivo de realizar as agendas externas, posteriormente o serviço passou a adquirir móveis e equipamentos como geladeira, freezer, fogão, forno micro-ondas, máquina de lavar, mobiliário específico para atender crianças, acervo bibliográfico (livros), materiais pedagógicos e culturais, materiais esportivos, jogos educativos, jogos de passatempo, brinquedos, mesas para estudo, mesas de jantar, armários de uso coletivo, telefone, impressora, equipamento de som, dvd, camas, berços, televisão, computadores etc.

Essa evolução em termos de quantidade e variedade de equipamentos e materiais disponíveis para uso pode ser observada por meio dos questionários sobre acolhimento do Censo SUAS ao longo dos anos. Além disso, os abrigos residenciais também foram transferidos para casas mais adequadas através da celebração de novos contratos de aluguéis, bem como a adesão de contratos para fornecimento de carne, hortifrutis e pães para cada abrigo residencial. Ademais, do ponto de vista dos recursos humanos o serviço de acolhimento também se estruturou em razão das transferências de recursos, pois houve ampliação das equipes de atendimento dos abrigos através da realização de novos concursos público e também da contratação de novos servidores.

Foi a partir dessas mudanças citadas acima que hoje a infraestrutura do serviço de acolhimento é considerada adequada aos parâmetros de funcionamento do serviço, com um ambiente familiar e acolhedor para as crianças e adolescentes, com aspectos semelhantes ao de uma residência, com o convívio saudável por meio de jogos e brincadeiras no cotidiano, com a alimentação digna e saudável, com acesso

ao transporte de qualidade, e com uma equipe ampla para promover o cuidado e a proteção integral.

Embora tenha a justificativa da falta de recursos financeiros no início do processo de reordenamento, o entrevistado (B) alega muitas precariedades do serviço de acolhimento ao longo dos anos eram explicadas não só pela falta, mas também pela falta de gerenciamento desse recurso, conforme o relato ao longo da entrevista número 2:

[...] tinha recursos, sabe, porque vinha o recurso próprio, mas não tinha essa gestão desses recursos e 'daí' depois a gente foi 'né' se apropriando vendo que dava tanto que 'né' melhorou bastante, assim, a questão estrutural, mas, às vezes, não é não ter o recurso e sim não saber gestá-lo 'daí' o que acontece não usa naqueles anos pode reprogramar aquele valor e tu usa no outro ano, nem isso se fazia, porque não tinha essa gestão. [...] Na secretaria tem que ter um planejamento orçamentário 'né', e o que não se fazia era esse planejamento. Quando tu não 'faz' um planejamento orçamentário não tem rubrica, não tem ação para criar coisas, não adianta querer comprar os beliches se eu não fiz isso no início do ano, essa previsão orçamentária [...] eu não posso gastar, então trancava nessa questão administrativa.

Com o passar dos anos, os repasses do Ministério Público do Rio Grande do Sul reduziram drasticamente e o repasse de recursos do Governo Federal também foram reduzindo, passando para o valor único de R\$ 35.000,00 por mês para todo o serviço de acolhimento infantil, ou seja, todos os abrigos. Contudo, embora a verba do serviço de acolhimento tenha sido reduzida e o município voltou a arcar com parte das despesas, é importante frisar que a Prefeitura Municipal de Gravataí manteve a estrutura e a qualidade dos serviços prestados nos 5 abrigos residenciais.

Outro fator importante a ser pontuado: apesar dos municípios vizinhos da região metropolitana terceirizarem toda ou parte dos equipamentos da proteção social especial, a Prefeitura de Gravataí seguiu na contramão destes e manteve os equipamentos da PSE em pleno funcionamento apenas com servidores do quadro, com exceção dos trabalhadores auxiliares como as cozinheiras, serviços gerais e motoristas, como já mencionado.

Tratando especificamente sobre os servidores capacitados para a manutenção e funcionamento dos serviços da assistência social, podemos observar por meio do questionário da gestão municipal do Censo SUAS que o município de Gravataí não possui plano de capacitação e educação permanente, bem como não promove ações de capacitação e formação ampla para os trabalhadores da assistência social municipal. Além disso, os entrevistados também enfatizaram que desde 2017 não é

ofertado formações iniciais e espaço de capacitação para os novos servidores, conforme relata o entrevistado (R), durante a entrevista número 8:

[...] a gente não tem capacitação nenhuma, a gente é jogado dentro de um abrigo sem ter noção nenhuma do que é, eu digo por que eu vivi isso [...] vem as situações de uso de drogas, de abuso, de violência que eles vinham comentar com a gente e que a gente não tem preparação nenhuma 'pra' receber aquilo 'né'.

Os entrevistados relatam também que as orientações recebidas para desenvolver o trabalho são passadas informalmente pelos colegas no dia-a-dia, conforme vai acontecendo as situações; não existe uma instrução inicial por parte da SMFCAS. Além da falta de capacitação introdutória, os trabalhadores também expõem que a Secretaria Municipal não proporciona nenhum espaço de educação permanente para os servidores que já ingressaram há mais tempo no serviço. Segundo relato dos profissionais, fazem mais de 4 anos que a Prefeitura Municipal não organiza um espaço de capacitação para o serviço de acolhimento.

Atrelada à essa falta de formação inicial e de espaços de formação continuada, em 2017 houve uma mudança de cargo na equipe do serviço de acolhimento institucional que passou a receber os servidores nomeados para o cargo de orientador social no lugar dos cuidadores, essa mudança ampliou ainda mais o perfil profissional dos trabalhadores do serviço de acolhimento, bem como reduziu os requisitos mínimos para ocupação do cargo. Com essa mudança, o serviço de acolhimento passou a receber novos servidores sem experiência no cuidado com as crianças, sem conhecimento da política de assistência social, e sem conhecimento prévio das funções desempenhadas dentro do abrigo, fragilizando assim a rede de proteção integral, bem como à vinculação com os usuários do serviço. Importante frisar que o mesmo acontece em relação aos cargos de psicólogas e assistentes sociais, pois foi relatado ao longo das entrevistas que apesar do cargo atender a formação mínima de ensino superior, não é cobrada experiência no atendimento a crianças, adolescentes e famílias em situação de risco, conforme prevê as orientações técnicas. Por conta disso, por vezes ingressam novos servidores sem experiência e sem conhecimento prático da área, fragilizando do a rede de proteção integral, bem como a vinculação com os usuários do serviço.

Em decorrência do despreparo dos novos servidores, bem como da falta de

formação inicial para os novos servidores e de espaços de formação continuada para os servidores antigos, o resultado apresentado são situações de metodologia de atendimento que contrapõe o que está posto nas orientações técnicas do serviço de acolhimento, como é o caso de manejo inadequado em situações de crise, surto, evasão ou transgressão de regra dentro do abrigo, ou também de casos de machismo e LGBTfobia dentro dos abrigos residenciais por parte da equipe de trabalho, conforme relato dos entrevistados.

Em relação ao sistema para monitorar o desempenho dos serviços da assistência social, foi apurado por meio das entrevistas que o órgão gestor da assistência social de Gravataí não possui nenhum sistema digital de monitoramento, embora esse monitoramento seja realizado de forma manual através das seguintes atividades de gestão: Controlar o acesso às vagas (controle da porta de entrada), sendo responsável por indicar a Unidade de Acolhimento que receberá a criança/adolescente; Acompanhar/monitorar o fluxo de entradas e saídas de crianças e adolescentes nas Unidades; Centralizar as informações das medidas de acolhimento determinadas pelo poder Judiciário; Centralizar as informações dos acolhimentos emergenciais realizados pelo Conselho Tutelar; Promover a articulação dos serviços de acolhimento com os demais serviços da rede socioassistencial; Promover a articulação dos serviços de acolhimento com as demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos; Realizar supervisão e suporte técnico aos serviços de acolhimento; Monitorar o tempo de permanência das crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento; e Fiscalizar a qualidade dos serviços, conforme apontado no questionário de gestão municipal do Censo SUAS. Embora abordamos sobre monitoramento de desempenho, é importante retomar a discussão de recursos humanos para discorrer sobre esta questão, pois as atividades descritas acima estão previstas nas orientações técnicas do serviço de acolhimento enquanto atribuição de uma equipe profissional especializada de referência para supervisão e apoio ao serviço de acolhimento, nos casos dos municípios de médio e grande porte, como é o caso de Gravataí. Entretanto, tais atividades descritas acima são desempenhadas, em Gravataí, por apenas uma servidora que ocupa o cargo de chefe de divisão.

O entrevistado (D) relata que Gravataí nunca teve esta equipe especializada, já que as atribuições desta equipe sempre foram centralizadas na Diretoria da Proteção Social Especial e no cargo de Chefe de Divisão do serviço de acolhimento institucional, em virtude da carência de recursos humanos disponíveis para isso. Em

virtude dessa centralização, bem como a falta de uma equipe de apoio e suporte técnico, e de um sistema tecnológico de monitoramento e desempenho dos serviços da assistência social, algumas ações de reordenamento institucional do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes foram limitadas, como é o caso da provisoriedade do afastamento do convívio familiar, nas quais as equipes relatam a falta de suporte técnico no processo de reintegração familiar, deixando os andamentos dos casos somente a cargo de cada dupla de técnicas (psicóloga e assistente social).

Em razão disso, os entrevistados alegam que algumas duplas conseguem dar mais andamento nesse processo de reintegração, do que outras, prolongando assim o tempo de afastamento do convívio familiar das crianças e adolescentes acolhidos nos serviços devido à falta de uma equipe de apoio e suporte técnico. Outro fator, também apontado pelos entrevistados, que prolonga o tempo de acolhimento é a desarticulação com a rede do sistema de garantia dos direitos da criança e adolescente no município, que também seria atribuição da equipe de apoio e suporte técnico, mas como em Gravataí é centralizado em apenas uma pessoa, esta não consegue atender todas as demandas apontadas.

Além disso, outro problema apontado pelos entrevistados decorrentes dessa centralização é a falta de um fluxo construindo com os órgãos do sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e o Conselho Tutelar), sendo estabelecida uma relação pessoalizada entre os representantes de cada órgão. À medida que troca os profissionais desses órgãos, as combinações se perdem e inicia-se uma nova discussão do zero, conforme relata o entrevistado (E) “[...] as coisas acabam sendo feitas muitas vezes por pessoas ‘né’ daqui a pouco as pessoas saem, as pessoas mudam e parece que as coisas se perdem ‘né’, não tem algo, então instituído enquanto serviço ‘né’ um fluxo de serviço só enquanto pessoas”.

Já em relação ao nível sistêmico, o questionário da gestão municipal do Censo SUAS aponta que o serviço de acolhimento institucional de Gravataí sempre teve boa articulação, desde 2012, com os órgãos do Conselho Tutelar, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, CRAS, CREAS, Unidades Educacionais e Serviços de Saúde, em maior ou menor grau ao longo desses anos. Segundo relatos do entrevistado (C), esse processo de aproximação com os órgãos iniciou em meados de 2012, com reuniões mensais para discutir o processo de reordenamento institucional do serviço de acolhimento.

No entanto, o entrevistado (A), afirma que a articulação com os órgãos citados

não é um processo estanque, ou seja, está sempre em constante construção. O entrevistado (A) ainda afirma que Gravataí possui grande dificuldade em manter um fluxo de comunicação com outros setores, bem como estabelecer protocolos de ação interinstitucional com os demais órgãos. A explicação disso, segundo o entrevistado (B), é porque a assistência social em Gravataí sempre foi historicamente relegada a último plano pela gestão municipal, pois se trata de uma política relativamente nova.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi criado só em 2005 e instituído como Lei apenas em 2011. Em Gravataí ele ainda está em processo de consolidação, em razão disso, existem lacunas que precisam ser preenchidas através da articulação entre a assistência social e as áreas da saúde, educação e os demais órgãos do sistema de garantia de direitos. Já o entrevistado (A) explica ao longo da entrevista número 1 que essa desarticulação em Gravataí acontece porque é comum os representantes dos órgãos públicos estabelecer fluxos de comunicação e acordos bilaterais no âmbito pessoal:

A gente tem uma questão, infelizmente, que é um às vezes as coisas se dão muito no âmbito pessoal 'né', então se o colega é legal, mais aberto vou lá e troco com ele, mas aí 'né' às vezes ficam muito ajeitados 'né' não que seja protocolar 'né', então o que falta, no meu ver, esses protocolos e eu não eu acho que a gente melhorou nisso.

Em razão dessa dinâmica apresentada na assistência social de Gravataí, passamos a entender o motivo que está por trás das dificuldades em manter articulações, fluxos de comunicação e protocolos de ação entre os demais órgão da gestão, pois conforme enfatizado pela maioria dos entrevistados, as políticas públicas em Gravataí são muito setORIZADA entre saúde, educação, assistência social, esporte e cultura etc. e por conta disso as secretarias municipais têm grande dificuldade em formar redes de ação interinstitucional e intergovernamental.

Quanto à variável de inspeção e supervisão dos equipamentos que compõe a políticas de assistência social do município, podemos apurar através do questionário da gestão municipal do Censo SUAS, que entre os anos de 2011 a 2019, apenas 2 desses anos o município de Gravataí não recebeu nenhuma visitas de técnicas(os) da Secretaria Estadual de Assistência Social (SEAS), já nos demais anos, a média era de 2 a 3 visitas, demonstrando que Gravataí possui regularmente uma inspeção e

supervisão dos equipamentos que compõe a políticas de assistência social do município.

Em relação aos órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar o Censo SUAS também aponta que os abrigos residenciais de Gravataí receberam visitas de inspeção e supervisão desses órgãos entre 2012 e 2015. No entanto, nesse mesmo período o serviço de acolhimento recebeu pouca ou nenhuma visita dos seguintes órgãos: Secretaria de Assistência Social, Defensoria Pública, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho do Idoso, Conselho da Pessoa com Deficiência, Conselho de Assistência Social, Vigilância Sanitária e Corpo de Bombeiros. Para os anos de 2015 em diante o Censo SUAS não fornece esta informação.

Com estes dados, podemos apurar que mesmo com a inspeção e supervisão dos equipamentos do acolhimento institucional, o serviço em questão ainda mantém alguns parâmetros de funcionamento em contradição com as orientações técnicas do serviço de acolhimento, que regulamenta o processo de reordenamento institucional, como é o caso das equipamentos que não possuem espaços adaptados e com acessibilidade para pessoas com deficiência física, dos cinco abrigos residenciais, três são casas de dois andares e sem adaptação para cadeirantes.

Outra situação que vai na contramão das orientações técnicas é a localização dos abrigos residenciais, pois distanciam-se excessivamente do ponto de vista geográfico e socioeconômico da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos, pois todos os abrigos estão localizados na região central da cidade. A falta de um Projeto Político-Pedagógico (PPP), bem como de um plano de desligamento por maioria também são dois pontos contrários ao que está previsto nas orientações técnicas do serviço. Todas estas questões são passíveis de apontamentos pelos órgãos que realizam a inspeção e supervisão dos equipamentos que compõe a políticas de assistência social do município.

Quanto a dimensão operacional organizacional, foi constatado que o município de Gravataí possui média capacidade, pois foi identificadas variáveis tanto positivas quanto negativas. Ao longo do trabalho foi possível observar que o município possui uma estrutura administrativa adequada, com subdivisões e suas respectivas atribuições bem definidas. Além disso, foi apontado que ao longo dos anos foi adquirido equipamentos e materiais próprios e adequados para funcionamento dos serviços da assistência social.

Outro ponto positivo está relacionado a disponibilidade de recursos financeiros próprios para a manutenção e funcionamento dos serviços da assistência social. Embora tenha altos e baixos ao longo dos anos, o órgão gestor da assistência social manteve as conquistas em relação a estrutura e a qualidade dos serviços, nos 5 abrigos residenciais.

As variáveis negativas foram em relação a disponibilidade de servidores capacitados, devido à falta de formação para os trabalhadores do serviço de acolhimento de Gravataí; e ao sistema de monitoramento e desempenho do Serviço de Acolhimento, que apesar do município designar o cargo de chefe de divisão para desempenhar estas atividades, as Orientações Técnicas do Serviço de Acolhimento alegam que seria necessária uma equipe ampla e especializada para isso, o que não acontece em Gravataí.

Já em relação a dimensão operacional sistêmica, o município apresentou média capacidade, pois foi identificada variáveis tanto positivas quanto negativas. O ponto positivo está relacionado a variável de inspeção e supervisão dos equipamentos que compõe a políticas de assistência social do município, pois foi apontado que Gravataí regularmente recebe estas visitas feitas pelos seguintes órgãos: Secretaria Estadual de Assistência Social (SEAS), Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar.

Já o ponto negativo foi por conta da coordenação e articulação interinstitucional e intergovernamental, à medida que o município apresenta dificuldade em manter um fluxo de comunicação com outros setores, bem como estabelecer protocolos de ação interinstitucional com os demais órgãos.

Como reflexo dos pontos positivos da capacidade operacional, foi possível observar diversas mudanças entre os anos de 2010 a 2020 com o processo de reordenamento institucional do serviço de acolhimento, como é o caso da criação das subdivisões administrativas: Vigilância Socioassistencial; Gestão do Trabalho e Regulação do SUAS que visam estruturas a Política de Assistência Social no município. Outra alteração observada é em termos de infraestrutura disponibilizada para os abrigos residenciais, que atualmente contam com amplas residências, equipadas com móveis, eletrodomésticos e eletrônicos adequados, além de contar com um veículo disponível para cada abrigo.

Em relação aos recursos humanos, o serviço de acolhimento também apresentou mudanças ao longo desses 10 anos, pois houve ampliação das equipes

de atendimento dos abrigos residenciais através da realização de novos concursos público e também da celebração de novos contratos emergenciais.

Foi a partir dessas mudanças citadas acima que hoje a infraestrutura do serviço de acolhimento é considerada adequadas aos parâmetros de funcionamento do serviço, com um ambiente familiar e acolhedor para as crianças e adolescentes, com aspectos semelhantes ao de uma residência, com o convívio saudável por meio de jogos e brincadeiras no cotidiano, com a alimentação digna e saudável, com acesso ao transporte de qualidade, e com uma equipe ampla para promover o cuidado e a proteção integral.

No entanto, em relação aos pontos negativos da capacidade operacional, pontuamos alguns desafios que ainda precisam ser superados pelo serviço de acolhimento institucional de Gravataí, tais como a promoção de formação inicial e de espaços de formação continuada no serviço de acolhimento; definição de um perfil profissional para trabalhadores do serviço de acolhimento através de etapas eliminatórias (avaliação psicológica e análise da vida pregressa) e requisitos mínimos para ocupação do cargo (prova de títulos que valorizem titulações acadêmica e experiências profissionais no atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade); criação de uma equipe profissional especializada de referência para supervisão e apoio ao serviço de acolhimento; qualificar a articulação com a rede do sistema de garantia dos direitos da criança e adolescente no município; definição de um fluxo de encaminhamento e comunicação eficiente e ágil com os órgãos do sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e o Conselho Tutelar); criação de protocolos de ação interinstitucional com órgãos da áreas da saúde, educação, esporte, cultura etc.; criação de um fluxo de encaminhamento e comunicação entre os órgãos da rede socioassistencial; criação de um Projeto Político-Pedagógico (PPP); promoção de espaços adaptados e com acessibilidade nos abrigos residenciais para pessoas com deficiência física e mudança na localização dos abrigos para os mesmos territórios onde os CRAS's estão inseridos.

### 6.3 DIMENSÃO POLÍTICA

Por fim a terceira dimensão, a política, analisa a habilidade do ente estatal em obter apoio político para colocar em prática suas políticas públicas. Para isso, é importante que os atores estatais estejam em conformidade com as disposições das

legislações que regem o serviço público. Os pontos-chaves para alavancar a habilidade estatal nessa dimensão é promover a participação dos setores da sociedade civil nos processos políticos do Estado, bem como também promover o amplo acesso à informação no âmbito político, por meio das plataformas eletrônicas. Podemos concluir então, que um dos principais norteadores dessa dimensão é a confiança e a responsabilidade entre a sociedade e o Estado.

Iniciamos a análise pelo nível organizacional da instituição, a qual apontou que Gravataí não possui nenhuma Lei Municipal de Regulamentação do SUAS no âmbito municipal. Apesar disso, o questionário de gestão municipal do Censo SUAS apontou que nos anos de 2017, 2018 e 2019 a SMFCAS promoveu as seguintes estratégias de fomento à participação da população na Assistência Social do município: Estimular a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho; Estimular a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais; Estimular a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS); Realizar pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política e Estimular a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais.

Além disso, o Censo SUAS também traz a informação que o órgão gestor de Assistência Social produziu uma ou mais ações publicitárias (campanha/mobilização/sensibilização) para o público da assistência social no ano de 2018 e 2019. No ano de 2017 não foi produzida nenhuma ação publicitária, e para os demais anos não é fornecida esta informação.

Já em relação ao nível sistêmico, iniciamos a análise abordando as controversas em relação as atividades desempenhadas pelo Conselho Municipal da Assistência Social, criado em 1996 através da Lei Ordinária 1022/96.

Durante as entrevistas, foi perguntado aos entrevistados se as discussões e tomada de decisões importantes a respeito da política de assistência social no município eram discutidas previamente no Conselho Municipal de Assistência Social, o entrevistado (C) inicia relatando que entre 2012 e 2015, tanto o Conselho Municipal de Assistência Social quanto o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tinham como principal função aprovar os projetos enviados pelo órgão gestor da assistência social do município para que o mesmo pudesse receber as transferências de recursos, especialmente os repasses do Fundo Municipal de

Assistência Social, embora esses projetos não fossem construindo ou debatido previamente com os conselheiros: “só enviava para ser aprovado, primeiros a gente discutia, montava, mas tinha que passar, tinha sempre que passar por eles ‘né’”.

Além disso, o entrevistado (B) afirma durante a entrevista número 2 que o Conselho Municipal de Assistência Social não possui e nunca possuiu uma secretaria executiva para organizar os processos de trabalho dentro do órgão, desse modo, os conselheiros costumam assumir atribuições as quais desempenham nos seus respectivos horários de trabalho, prejudicando a qualidade de atuação do órgão:

como precisava muito da dedicação dos conselheiros lá e a gente, assim, é ‘tipo’ no horário de trabalho que ‘daí’ tu tem que deixa de fazer o teu trabalho, então acaba que tu não te dedica como deveria, como precisaria e o problema é que o nosso conselho aqui não tem uma secretária executiva ficou muito tempo sem que é essa pessoa que dá esse gás ali ‘né’, que faz muitas coisas que a gente como não tem acaba fazendo.

O entrevistado (B) ainda alega que muitos representantes das entidades e dos usuários não tem apropriação sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e, por conta disso, os representantes do governo acabam assumindo o protagonismo nas reuniões e nas discussões estabelecidas, ficando evidente que o Conselho Municipal de Assistência Social não é considerado um órgão ativo no município que discuta com a população a implementação do SUAS, conforme relata o entrevistado (B) durante a entrevista número 2:

O que que acontece, lá o conselho é paritário ‘né’. Têm representantes do governo, das entidades e dos usuários, assim a gente (representantes do governo) tem que explicar o que que é, eles não têm o conhecimento do que que é que tu ‘ta’ defendendo, não tem, ‘dai’ a gente tem, acaba que a gente é que faz tudo.

Por fim, o mesmo entrevistado conclui que atualmente o Conselho Municipal se mantém enquanto órgão “cooptado” pelo governo, que tem como principal função aprovar os projetos enviados pelo órgão gestor da assistência social do município para liberar os recursos do Fundo Municipal da Assistência Social, sem promover uma discussão sobre o tema, pois os projetos geralmente são aprovados por unanimidade, sem que haja um espaço de debate crítico sobre a proposta em questão.

O entrevistado (A) corrobora com o ponto de vista das colegas afirmando que muitas ações que foram implementadas nos últimos anos e que não dependiam de recurso do Fundo Municipal de Assistência Social, não passaram por aprovação do Conselho Municipal, como acontecia antigamente: “hoje, pelo que eu vejo, ao longo desses anos ‘aí’ deu uma retrocedida, acho que a secretaria está com uma relação bastante autônoma em relação a isso, assim, fazendo várias coisas e o conselho muitas vezes nem fica sabendo”.

O mesmo entrevistado ainda afirma que muitas cadeiras do CMAS são ocupadas por conselheiros que representam as instituições conveniadas com a assistência social do município, o que fragiliza a correlação de forças e as disputas de narrativas nos espaços de discussão do Conselho, uma vez que o órgão gestor da assistência social é quem regulamenta esses convênios.

Ainda tratando-se do Conselho Municipal de AS, considerando todas as reuniões plenárias do Conselho (ordinárias e extraordinárias), o questionário do conselho municipal do Censo SUAS aponta uma média de 13 reuniões por ano entre 2012 e 2018, exceto 2016 que não possui essa informação. Em relação aos temas discutidos pelo Conselho nessas reuniões, o Censo traz como recorrente assuntos como: Organização e estruturação do Conselho (processo de eleição dos conselheiros, regimento interno, instituição de comissões, etc); Plano de Ação; Demonstrativo de; Execução Físico-Financeira; Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e/ou Lei Orçamentária Anual (LOA); Deliberações da(s) Conferência(s); Financiamento, implantação, organização e oferta de Serviços Socioassistenciais, programas, projetos e benefícios de Proteção Social Especial; Reprogramação de recursos/saldos da Assistência Social; Inscrição de entidades ou OSC de assistência social e Fiscalização das ofertas prestadas pelas entidades ou OSC de assistência social.

Já os assuntos como: Plano de Assistência Social; Acompanhamento do Programa Bolsa Família; Benefícios eventuais; Financiamento, implantação, organização e oferta de Serviços Socioassistenciais, programas, projetos e benefícios de Proteção Social Básica; Fiscalização das ofertas prestadas pelos equipamentos públicos da assistência social; Intersetorialidade e transversalidade na Política de Assistência Social; Participação popular e mobilização social; Capacitação para trabalhadores, gestores ou conselheiros; Avaliação da evolução do SUAS no âmbito municipal ou estadual; Denúncias; Plano Decenal; Acompanhamento de programas e

projetos da política de assistência social nacional e local; Mobilização de usuárias(os) da Assistência Social para integração ao mundo do trabalho; Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, ciganos e outros); Inserção de crianças e adolescentes com deficiência beneficiários do BPC na escola e Violência e Violação de Direitos são temas raramente ou nunca discutidos nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Gravataí, pois conforme demonstra o Censo SUAS, os temas acima quando aparecem como discutido, foi em apenas um dos anos entre 2014 e 2018.

Com isso, podemos observar que muitas ações foram limitadas durante o processo de reordenamento institucional do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, refletem a situação da assistência social no município de Gravataí bem como a atuação do Conselho Municipal, pois diversos temas que foram apontados pelo Censo SUAS como raramente ou nunca discutidos nas reuniões do órgão, foram apontados pelos entrevistados como problemas a serem enfrentados no serviço de acolhimento, como é o caso da Intersetorialidade e transversalidade na Política de Assistência Social, pois foi apontado que as políticas públicas em Gravataí são muito setorializada entre saúde, educação, assistência social, esporte e cultura etc. e por conta disso as secretarias municipais têm grande dificuldade em formar redes Intersetoriais.

É o caso também de temas como capacitação para trabalhadores, gestores ou conselheiros, uma vez que os entrevistados apontam que o município de Gravataí não possui plano de capacitação e educação permanente, e que, desde 2017, não é ofertado formações iniciais e espaço de capacitação para os novos servidores bem como não é proporcionado nenhum espaço de educação permanente para os servidores que já ingressaram há mais tempo no serviço.

Segundo relato dos profissionais, fazem mais de 4 anos que a Prefeitura Municipal não organiza um espaço de capacitação para o serviço de acolhimento. O mesmo acontece com o tema de mobilização de usuárias(os) da Assistência Social para integração ao mundo do trabalho, uma vez que os entrevistados apontam que as parcerias com outras instituições para promover o acesso a programas de qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho acontecem de forma esporádicas, de acordo com o recurso disponível naquele momento ou da boa vontade dos responsáveis dessas instituições, ou seja, essas parcerias não acontecem de forma continuada, fragilizando assim a preparação para o desligamento por maioria dos adolescentes do serviço.

Temas como o Plano de Assistência Social, a fiscalização das ofertas prestadas pelos equipamentos públicos da assistência social e acompanhamento de programas e projetos da política de assistência social nacional e local, que também não são discutidos no órgão de controle social do município, têm relação com os problemas do serviço de acolhimento apontado pelos entrevistados.

Como é o caso localização dos abrigos residenciais e sua conseqüente desterritorialização, que tem dificultado a metodologia de manter os acolhidos nos seus respectivos contextos de origem, pois a medida que ingressam no serviço de acolhimento as crianças e adolescentes distanciam-se excessivamente do ponto de vista geográfico e socioeconômico da sua realidade, pois atualmente os cinco abrigos estão localizados na região central da cidade, seguindo uma lógica inversa do que prevê as orientações técnicas do serviço.

A participação popular e mobilização social é outro tema que não é discutido nas reuniões do Conselho Municipal e tem aparecido nas entrevistas como problema crônico da assistência social do município. Como podemos observar, o Conselho Municipal da Assistência Social do município de Gravataí, caracteriza-se com um órgão enfraquecido politicamente, com baixa participação da sociedade civil e pouco debate sobre a Política de assistência social.

Em razão da baixa participação popular e pouca mobilização social, a Política de assistência social do município é historicamente relegada a último plano pela gestão municipal, conforme apontam os entrevistados quando questionado sobre o apoio político de atores e grupos sociais significantes para formação de agenda de assistência social no município de Gravataí. O entrevistado (B) afirma que essa mobilização não acontece nem por parte da sociedade civil, nem por parte de grupos políticos e sociais do município. Segundo ela, os tensionamentos para formação de agenda na área da assistência social ocorrem majoritariamente por parte dos trabalhadores da área, lembrando como ocorreu o processo de reordenamento institucional.

Os principais motivo para isso, segundo o entrevistado é a falta de Regulamentação do SUAS em âmbito municipal, a falta de um conselho municipal atuante e crítico da assistência social e a baixa divulgação dos órgãos de controle social e a baixa participação da população na gestão da assistência social no município, conforme já apontado anteriormente.

Em relação a dimensão política organizacional, foi constatado que o município de Gravataí possui média capacidade, pois embora Gravataí não possua nenhuma Lei Municipal de Regulamentação do SUAS no âmbito municipal, o município produziu uma ou mais ações publicitárias para o público da assistência social no ano de 2018 e 2019, bem como promoveu estratégias de fomento à participação da população na gestão da assistência social no município, tais como estimular a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho; estimular a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais; estimular a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS); realizar pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política e estimular a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais.

Em razão disso, pontuamos alguns desafios que ainda precisam ser superados, tais como a criação de uma Lei Municipal que regulamente o SUAS no município; promover ações como apoio financeiro a coletivo de usuárias(os) da política; Realização de reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os); criação de mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para recebimento de demandas das(os) usuárias(os); e realização de audiências públicas sobre temas da Assistência Social, pois apesar das ações publicitárias e estratégias de fomento à participação, foi identificado a baixa participação da sociedade civil na gestão da assistência social no município e seus respectivos órgãos de controle social.

Embora as ações citadas acima não tenham relação direta com o reordenamento do serviço de acolhimento, elas refletem no funcionamento do órgão gestor da assistência social e suas respectivas instituições, bem como ampliam a pressão social para que os serviços se enquadrem às leis e normativas que norteiam os serviços da rede socioassistencial.

Por fim, em relação a dimensão política a nível sistêmico, foi constatado que o município de Gravataí possui baixa capacidade, pois foi apontado que apesar do município possuir um Conselho Municipal da Assistência Social desde 1996, este não é considerado um órgão ativo no município, pois muitos representantes das entidades e dos usuários não tem apropriação sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e, por conta disso, os representantes do governo acabam assumindo o protagonismo nas reuniões e nas discussões estabelecidas, não promovendo, assim, a discussão sobre a implementação do SUAS com a população.

Além disso, as tomadas de decisões a respeito da assistência social não são discutidas previamente no conselho municipal, pois foi identificado que o órgão tem como principal função aprovar os projetos enviados pela gestão do município para liberar os recursos do Fundo Municipal da Assistência Social, sem promover uma discussão sobre o tema, pois os projetos geralmente são aprovados por unanimidade, sem que haja um espaço de debate crítico sobre a proposta em questão. Ademais, foi também identificado que a assistência social no município não possui apoio político de atores e grupos sociais significantes para formação de agenda no município, uma vez que está é historicamente relegada a último plano pela gestão municipal.

Sendo assim, levantamos alguns desafios que precisam ser enfrentados, como fortalecer os órgãos de controle social como é o caso do Conselho Municipal de Assistência Social; promover o amplo debate com a sociedade civil sobre a implementação do SUAS no município; construir coletivamente um plano de assistência social para o município; criar uma secretaria executiva para o Conselho Municipal de Assistência Social; promover a autonomia do Conselho Municipal frente aos desejos da gestão governamental; informar previamente o Conselho Municipal sobre as mudanças importantes em relação a política de assistência social do município; e ampliar a divulgação dos órgãos de controle social, bem como publicizar sua atuação.

Embora as ações citadas acima não tenham relação direta com o reordenamento do serviço de acolhimento, elas estão relacionadas ao órgão de controle social responsável pelo serviço de acolhimento institucional, e através desse órgão é possível abordar algumas ações do reordenamento institucional que o município ainda não alcançou, como é o caso da Intersetorialidade e transversalidade na Política de Assistência Social; capacitação para trabalhadores, gestores ou conselheiros; e mobilização de usuárias(os) da Assistência Social para integração ao mundo do trabalho.

Nesse interim, elaboramos dois quadros sintéticos para resumir os achados do trabalho: o quadro 2, que mostra o resultado dos níveis de recursos para as políticas públicas de assistência social de Gravataí; e o quadro 3, que trás as habilidades e competências encontradas na assistência social de Gravataí.

QUADRO 2 – Quadro do resultado dos níveis de recursos para as políticas públicas de assistência social de Gravataí.

		Habilidades e Competências		
		Analítica	Operacional	Política
Níveis de Recurso	Organizacional	Baixa	Média	Média
	Sistêmico	Média	Média	Baixa

Fonte: Adaptado de Wu; Ramesh; Howlett (2015).

QUADRO 3 – Quadro de habilidades e competências encontradas na assistência social de Gravataí.

		Habilidades e Competências		
		Análítica	Operacional	Política
Níveis de Recurso	Organizacional	Processo sistemático de produção e coleta de dados limitado a poucos serviços da assistência social	Disponibilidade de recursos financeiros próprios para a manutenção e funcionamento dos serviços da assistência social, bem como a aquisição de equipamentos e materiais próprios e adequados para funcionamento dos serviços	Produziu ações publicitárias para o público da assistência social
		Inexistência de uma equipe adequada para realizar o planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços da assistência social	Estrutura administrativa adequada, com subdivisões e suas respectivas atribuições bem definidas	Fomentou à participação da população na gestão da assistência social no município
		Planejamento e avaliação restrito a poucos atores	Não possui servidores capacitados devida a falta de espaços de formação e capacitação	Não possui Lei Municipal de Regulamentação do SUAS no âmbito municipal
			Inexistência de um equipe ampla e especializada para realizar o monitoramento de desempenho dos serviços	
	Sistêmico	Acesso ao núcleo técnico do Departamento Estadual de Assistência Social (DAS) para auxiliar nos processos decisórios dos serviços	Dificuldade em manter um fluxo de comunicação com outros setores, bem como estabelecer protocolos de ação interinstitucional com os demais órgãos	Tomada de decisões políticas não são discutidas antecipadamente no conselho municipal de assistência social
		Inexistência de um banco de dados da Proteção Social Especial que pudesse ser consultado pelos gestores para auxiliar nas tomadas de decisões	Recebe regularmente inspeção e supervisão dos equipamentos pelos seguintes órgãos: Secretaria Estadual de Assistência Social (SEAS), Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar	Não possui um conselho municipal de assistência social ativo no município que discuta com a população a implementação do SUAS
				Não possui apoio político de atores e grupos sociais significantes para formação de agenda no município

Fonte: Adaptado de Wu; Ramesh; Howlett (2015).

Em relação a dimensão analítica organizacional, foi constatado que o município de Gravataí possui baixa capacidade, pois ao longo do trabalho foi identificado que embora o município tenha um processo sistemático de produção e coleta de dados, como é o caso dos Registros Mensais de Atendimento, este instrumento não é suficiente para coletar informações de todos os serviços da assistência social.

Além disso, Gravataí não possui equipe adequada para realizar a análise desses dados e subsidiar o planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços da assistência, principalmente os da Proteção Social Especial. Foi possível também identificar que o planejamento e avaliação dos serviços acontecem apenas no campo das discussões e restrito aos cargos de chefia (coordenação e direção), sem haver um planejamento estratégico do setor com instrumentos de gestão, metas elencadas e objetivos a serem alcançados, uma vez que os trabalhadores do órgão não participam das discussões e construção do Plano Plurianual (PPA) do município, importante instrumento de planejamento governamental de médio prazo previsto da Constituição Federal.

Já em relação a dimensão analítica sistêmica, foi constatado que Gravataí detém média capacidade, pois embora nunca houve no município um banco de dados da Proteção Social Especial que pudesse ser consultado pelos gestores para auxiliar nas tomadas de decisões; muitas vezes os gestores requerem apoio do núcleo técnico do Departamento Estadual de Assistência Social (DAS) para auxiliar nos processos decisórios dos serviços.

Quanto a dimensão operacional organizacional, foi constatado que o município de Gravataí possui média capacidade, pois foi identificadas variáveis tanto positivas quanto negativas. Ao longo do trabalho foi possível observar que o município possui uma estrutura administrativa adequada, com subdivisões e suas respectivas atribuições bem definidas. Além disso, foi apontado que ao longo dos anos foi adquirido equipamentos e materiais próprios e adequados para funcionamento dos serviços da assistência social.

Outro ponto positivo está relacionado a disponibilidade de recursos financeiros próprios para a manutenção e funcionamento dos serviços da assistência social. Embora tenha altos e baixos ao longo dos anos, o órgão gestor da assistência social manteve as conquistas em relação a estrutura e a qualidade dos serviços, nos 5 abrigos residenciais. As variáveis negativas foram em relação a disponibilidade de servidores capacitados, devido à falta de formação para os trabalhadores do serviço

de acolhimento de Gravataí; e ao sistema de monitoramento e desempenho do Serviço da Acolhimento, que apesar do município designar o cargo de chefe de divisão para desempenhar estas atividades, as Orientações Técnicas do Serviço de Acolhimento alegam que seria necessária uma equipe ampla e especializada para isso, o que não acontece em Gravataí.

Já em relação a dimensão operacional sistêmica, o município apresentou média capacidade, pois foi identificada variáveis tanto positivas quanto negativas. O ponto positivo está relacionado a variável de inspeção e supervisão dos equipamentos que compõe a políticas de assistência social do município, pois foi apontado que Gravataí regularmente recebe estas visitas feitas pelos seguintes órgãos: Secretaria Estadual de Assistência Social (SEAS), Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar.

No que tange ao ponto negativo, este foi por conta da coordenação e articulação interinstitucional e intergovernamental, à medida que o município apresenta dificuldade em manter um fluxo de comunicação com outros setores, bem como estabelecer protocolos de ação interinstitucional com os demais órgãos.

Em relação a dimensão política organizacional, foi constatado que o município de Gravataí possui média capacidade, pois embora Gravataí não possua nenhuma Lei Municipal de Regulamentação do SUAS no âmbito municipal, o município produziu uma ou mais ações publicitárias para o público da assistência social no ano de 2018 e 2019, bem como promoveu estratégias de fomento à participação da população na gestão da assistência social no município, tais como estimular a participação de usuárias(os) nas reuniões do Conselho; estimular a participação de usuárias(os) no âmbito das unidades socioassistenciais; estimular a formação de coletivo/comitê de usuárias(os) da política (como por exemplo o Fórum Municipal de Usuárias(os) do SUAS); realizar pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política e estimular a participação de usuárias(os) nas Conferências Municipais.

Por fim, em relação à dimensão política a nível sistêmico, foi constatado que o município de Gravataí possui baixa capacidade, pois foi apontado que apesar do município possuir um Conselho Municipal da Assistência Social desde 1996, este não é considerado um órgão ativo no município, pois muitos representantes das entidades e dos usuários não tem apropriação sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e por conta disso, os representantes do governo acabam assumindo o

protagonismo nas reuniões e nas discussões estabelecidas, não promovendo, assim, a discussão sobre a implementação do SUAS com a população.

Além disso, as tomadas de decisões a respeito da assistência social não são discutidas previamente no conselho municipal, pois foi identificado que o órgão tem como principal função aprovar os projetos enviados pela gestão do município para liberar os recursos do Fundo Municipal da Assistência Social, sem promover uma discussão sobre o tema, pois os projetos geralmente são aprovados por unanimidade, sem que haja um espaço de debate crítico sobre a proposta em questão.

Ademais, foi também identificado que a assistência social no município não possui apoio político de atores e grupos sociais significantes para formação de agenda no município, uma vez que está é historicamente relegada a último plano pela gestão municipal.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado no trabalho, o acolhimento institucional no Brasil tem passado por transformações, em relação às formas de executar as medidas de proteção às crianças e adolescentes, geradas e gestadas por novos parâmetros emergentes, que fazem parte do processo de reordenamento do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, que visa superar o modelo de acolhimento tradicional de instituições totais.

Contudo, muitas vezes a realidade dos serviços não tem acompanhado o compasso dessas mudanças, pois existem muitos desafios durante esse processo de implementação do reordenamento, que precisam ser enfrentados pelos três entes federados, mas, sobretudo para os municípios, onde se executa a política pública e se demanda políticas sociais adequadas à realidade local (Rosseti, Ferreira, Serrano e Almeida, 2011).

Diante desse cenário, o presente trabalho se propôs a entender como ocorreu a implementação do reordenamento do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes no município de Gravataí, e de que maneira as capacidades estatais em Assistência Social (analítica, operacional e política) influenciaram esse processo. Nesse sentido, buscamos não apenas analisar como esse processo de implementação deveria acontecer, mas buscar entender e explicar como esse processo aconteceu, ou seja, por que razões certos objetivos foram atingidos e outros não, conforme a teoria da implementação de PRESSMAN & WILDAWSKY (1973).

Inicialmente, mapeamos a trajetória de construção da AS de Gravataí, onde foram identificadas situações como moralização do pobre, desqualificação das famílias, atendimento massificado, trabalhadores sem qualificação, desarticulação políticas e ações descontinuadas e fragmentadas no decorrer do processo de constituição da Assistência Social no município.

Em um segundo momento, identificamos as normativas e ações de reordenamento institucional do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes desenvolvidas no município, a partir do ano de 2010. Para isso, categorizamos os parâmetros de funcionamento e as dimensões do serviço de acolhimento conforme o artigo 7º das Resoluções nº 15/2013 da CIT e nº 23/2013 do CNAS. As categorias são as seguintes: porte e estrutura, recursos humanos, gestão de serviço, metodologia de atendimento e gestão da rede.

A partir dessas dimensões, foi analisada de um modo geral as características do serviço de acolhimento institucional do município de Gravataí. Embora tenha sido identificado algumas ações em contradição com as orientações técnicas dos serviços de acolhimento, foi possível observar importantes mudanças em todas as dimensões analisadas, sobre tudo, aquelas relacionadas ao porte e estrutura dos abrigos residenciais.

Por fim, podemos concluir que o serviço de acolhimento institucional do município de Gravataí avançou significativamente ao longo dos últimos 10 anos, visto que a concepção de acolhimento se ampliou na perspectiva de direitos ao aderirem ao reordenamento institucional. Entretanto, ficou evidente que as mudanças em relação ao porte e a infraestrutura do serviço ganhou prioridade frente a questões relacionadas a gestão de serviço, gestão da rede e metodologia de atendimento, que tiveram maior concentração de itens em desacordo com os parâmetros de funcionamento do serviço de acolhimento, conforme Resoluções nº 15/2013 da CIT e nº 23/2013 do CNAS.

O relato do entrevistado (J) descreve bem a situação: “quando veio a função do reordenamento, se bateu muito na tecla de que o ‘abrigo’ que se tinha, que era o Alice Catarina, agora vão ser residências. Tudo tem que ser residência. Tu não planeja nada na tua vasa, eu ao menos na vida não sento ‘pra’ planejar o almoço da semana, vou ali na geladeira olho o que que tem e vou cozinhar isso e era ‘né’, então quando se entrou essa lógica de “ah residências, residências” eu acho que bateu tanto na residência que esqueceram da política pública ‘né’ e ‘daí’ deu, e ‘daí’ ‘tamo aí’, ‘né’, dez anos nessa vivencia ai de residência, tem que ser residência, tem que ser residência, mas e a política pública por trás da residência do abrigo se perdeu no caminho”.

Embora o Governo Federal disponibilize instrumentos legais que orientam à implementação do reordenamento, para que o serviço de acolhimento supere os desafios posto ao longo do trabalho, é de suma importância que o órgão gestor da assistência social obtenha os meios para pôr em prática estas ações, pois conforme sustentam Gomide e Pires.

[...] compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação á implementação destas[...]. São arranjos que adotam o Estado de capacidades de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar política pública (2014, p.19).

No caso da assistência social de Gravataí, as capacidades a nível de análise sistêmica, que abarca níveis de participação entre o Estado, os políticos e a sociedade, envolvendo assim as relações de confiança e apoio entre eles, requerem mais atenção da instituição, pois conforme demonstrado ao longo do trabalho, o município carece dessa habilidade em todas as dimensões analisadas. Além disso, a dimensão analítica, que analisa a habilidade do ente estatal em formular e implementar políticas públicas baseados em dados e evidências, também apresentou enorme fragilidade, pois atingiu apenas uma variável, das quatro analisadas.

A partir desses achados, propomos, enquanto possibilidade de eventuais pesquisas futuras, a inclusão de outra variável no modelo analítico utilizado, para que os resultados possam ser estudados de forma mais aberta e multidimensional. Ou seja, além de verificar os níveis de capacidades organizacionais e sistêmico, analisar também o nível individual da capacidade estatal, medida por meio da avaliação das habilidades e competências específicas dos burocratas, como por exemplo, pesquisa, liderança e relações interpessoais. Este nível de análise busca avaliar como os indivíduos utilizam seus conhecimentos para a implementação de políticas públicas. É sobretudo um meio pelo qual o indivíduo interage com os demais níveis de capacidades, conforme pontua RAMESH et al., 2016.

Outra observação relevante consiste em expandir a análise das capacidades estatais analítica, operacional e política às demais áreas de políticas públicas do município, como saúde, educação, esporte, cultura, habitação, agricultura, segurança pública etc. Assim podemos confirmar a hipótese que a assistência social ficou relegada a segundo plano na gestão municipal de Gravataí, ou então compreender que as dificuldades encontradas na assistência social, reflete a limitação do ente estatal a nível geral das capacidades estatais analisadas. E por último, pontuamos a importância de ampliar a análise da implementação do reordenamento do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes aos demais municípios com características sociais semelhantes à Gravataí, buscando realizar um estudo comparativo para evidenciar os desafios comuns a serem superados pelos serviços de acolhimento, decorrentes do processo de reordenamento institucional.

Por fim, espera-se que este trabalho possa colaborar com o debate sobre implementação de políticas públicas no Brasil, bem como esperasse que os

resultados desta pesquisa possam contribuir para o aperfeiçoamento das ações desenvolvidas pelo governo municipal no intuito de qualificar o serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, pois os esforços empreendidos são no sentido de promover a inclusão social, a redução de desigualdades e a promoção da cidadania, buscando sempre fortalecer o Sistema Único de Assistência Social e defender o serviço público, garantindo um atendimento digno e de qualidade à população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira.** – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

ARRETCHE, Marta. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2020. **Perfil Município: Gravataí, RS.** Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/gravatai\\_rs](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/gravatai_rs)>. Acesso em: 26 de agosto de 2020.

BARRETT, Susan. **Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies.** Public Administration, v. 82, n. 2, p. 249- 262, 2004.

BARRETT, Susan; FUDGE, Colin (Ed.). **Policy and action: essays on the implementation of public policy.** Routledge, 1981.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012.** Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária.** Brasília/DF. CONANDA/ CNAS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Curso de atualização sobre a organização e oferta dos serviços da proteção social especial.** Brasília/DF. MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

BOFF, Adriane Quevedo. **A (des) proteção social nos serviços de acolhimento institucional: garantia de proteção integral ou reproduções de violações de direitos?** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

CALDANA, Regina Helena Lima. **Família: mulher e filhos, três momentos numa revista católica brasileira (1935 a 1988).** 1991. Dissertação (Mestrado) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. 1991.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. ISSN 1516-8085. Semestral.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: 2013.

COHN, Amélia. **A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania**. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy**. Princeton University Press, 1995.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18, no. 51. Fev de 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?** Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, maio/ago. 2012.

FERNANDES, Priscila Dantas e. OLIVEIRA, Kécia Karine S. de. **Movimento Higienista e o Atendimento a Criança**. Artigo, 2006, p 7- 8, UFS.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília : Ipea, 2014.

GRAVATAÍ. Secretaria Municipal da Família, Cidadania e Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social de Gravataí/RS Quadriênio 2018 - 2021**. Gravataí/RS, 2018.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **The multi-layer problem in implementation research**. Public Management Review, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. London. Sage, 2002.

HOWLETT, Michael P. **Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada**. Canadian public administration, v. 52, n. 2, p. 153-175, 2009.

HOWLETT, Michael P. **Policy instruments, policy styles and policy implementations, national approaches to theories of instrument choice**. Policy Studies Journal, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades e Estados: Gravataí/RS 4309209**. Disponível em: <  
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/gravatai/panorama>>. Acesso em: 26 de agosto de 2020.

LOTTA, Gabriela. **A Política Pública como ela é: Contribuições dos Estudos sobre Implementação para a Análise de Políticas Públicas**. In: Gabriela Lotta. (Org.). Teoria e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. 1ed. Brasília: ENAP, 2019, v. 1, p. 11-38.

MACHADO, Vanessa Rombola. **A atual política de acolhimento institucional à luz do estatuto da criança e do adolescente**. Serv. Soc. Rev., Londrina, v. 13, n. 2, p. 143-169, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/10431/9121>>. Acesso em: 06 jul. 2020.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950**. In: FREITAS, Marcos Cezar (org.). História Social da Infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 1997.

MARTINS, C.F.; BRITO, L.M.T. **Resgatando a história da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil**. In: JACÓ-VILELA, A.M; CEREZZO, A. C; RODRIGUES, H.B.C (org.). Clio Psvchéontem: fazeres e dizeres na história do Brasil. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará: FAPERJ, 2001.

MATTHEWS, Felicity. **Governance and state capacity**. In: LEVI-FAUR, D. (Org.) The Oxford Handbook of Governance. Oxford University Press. 2012. p.281-293.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. **A história começa a ser revelada: panorama atual do abrigo no Brasil**. In: BAPTISTA, Myriam Veras. (Org.). Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006. p. 39-51.

O'TOOLE, Laurence J.Jr. **Research on policy implementation: assessment and prospects**. Journal of Public Administration Research And Theory, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.

PAPI, Luciana Pazini; RUIZ, Karina; THOMPSON, Gislaine; VARGAS, Gianna; BARCELLOS, Taciana. **Assistência social na pandemia: medos, incertezas e resistência dos trabalhadores da Região Metropolitana (por Nupegem)**. SUL 21. 01, julho de 2020. Opinião Pública. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2020/07/assistencia-social-na-pandemia-medosincertezas-e-resistencia-dos-trabalhadores-da-regiao-metropolitana-por-nupegem/>>. Acesso em: 06, jul de 2020.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **“Intersectorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública”**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.26, MDS/SAGI, 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de programas federais**. In: Encontro da ABCP, 9., 2014, Brasília. Anais... Brasília: ABCP, 2014. p. 1-28.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política, 24(58), 121-143. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n58/0104-4478-rsocp-24-58-0121.pdf>>. Acesso em: 03, out de 2020.

PRESSMAN, Jeffrey.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland**. Berkeley: University of California Press, 1973.

RAMESH, M.; SAGUIN, Kidjie; HOWLETT, Michael P.; WU, Xun. **Rethinking Governance Capacity as Organizational and Systemic Resources**. Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper, n. 16-12, 2016.

RAMESH, M.; HOWLETT, Michael P.; SAGUIN, Kidjie. **Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument**. Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper, n. 16-07, mai. 2016.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

ROSSETI-FERREIRA, Maria Clotilde; SERRANO, Solange Aparecida; ALMEIDA, Ivy Gonçalves. **Desafios e perspectivas para o acolhimento institucional**. In: ROSSETI-FERREIRA, Maria Clotilde; SERRANO, Solange Aparecida; ALMEIDA, Ivy Gonçalves (orgs.). O acolhimento institucional na perspectiva da criança. São Paulo: Hucitec, 2011.

SAETREN, Harald. **Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment**. Public Policy and Administration, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In.: Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. Pp. 21-42.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Lucas Braga; ALMEIDA, Lia Azevedo. **Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa**. RP 3 - REVISTA DE PESQUISAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS, v. 2, p. 1-28, 2020.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. **State capacity and economic intervention in the early new deal**. Political Science Quarterly, 1982. p. 255-278.

SOUZA, Celina. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <[SOUZA, Celina. \*\*Estado da arte da pesquisa em políticas públicas\*\*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. \(Org.\). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100003&script=sci_abstract&tlng=pt#:~:text=A%20autora%20analisa%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es,Pol%C3%ADtica%20p%C3%ABlica%3B%20Pesquisa%3B%20Brasil.>. Acesso em: 24 set 2020.</p></div><div data-bbox=)

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. R. (Orgs.). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.

Souza, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas**. Revista de Administração Pública, 51(1), 27-45, 2017. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00027.pdf>>. Acesso em: 02 out 2020.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: Uma questão em análise**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

WU, Xun. RAMESH, M. HOWLETT, Michael P. **Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities**. Policy and Society, v. 34, n. 3-4, p. 165- 171, 2015.

## APÊNDICE A – Quadro de entrevistados.

<b>Entrevistado (a)</b>	<b>Cargo</b>	<b>Vínculo</b>	<b>Observação</b>
A	Assistente Social	Servidor Estatutário	Já exerceu Função Gratificada na Assistência Social
B	Assistente Social	Servidor Estatutário	Já exerceu Função Gratificada na Assistência Social
C	Cargo Comissionado	Cargo Comissionado	Já exerceu Função Gratificada na Assistência Social
D	Assistente Social	Servidor Estatutário	Já exerceu Função Gratificada na Assistência Social
E	Assistente Social	Servidor Estatutário	Já exerceu Função Gratificada na Assistência Social
F	Assistente Social	Servidor Estatutário	-
G	Psicóloga	Servidor Estatutário	-
H	Assistente Social	Servidor Estatutário	-
I	Psicóloga	Servidor Estatutário	-
J	Cuidador	Servidor Estatutário	Já exerceu Função Gratificada na Assistência Social
K	Orientador Social	Servidor Estatutário	Já exerceu Função Gratificada na Assistência Social
L	Orientador Social	Servidor Estatutário	Já exerceu Função Gratificada na Assistência Social
M	Educador Social	Servidor Estatutário	-
N	Cuidador	Servidor Estatutário	Já exerceu Função Gratificada na Assistência Social
O	Cuidador	Servidor Estatutário	-
P	Cuidador	Servidor Estatutário	-
Q	Cuidador	Servidor Estatutário	Já exerceu Função Gratificada na Assistência Social
R	Orientador Social	Servidor Estatutário	-
S	Orientador Social	Contrato Emergencial	-

\*A Função Gratificada exercida inclui os cargos de Direção da Proteção Social Especial, Chefe de Divisão e Coordenação de Abrigo Residencial, no entanto as funções não serão divulgadas para evitar a identificação dos entrevistados.

## APÊNDICE B – Quadro de entrevistas.

<b>N° da entrevista</b>	<b>Questionário</b>	<b>Participantes</b>
Entrevista 1	Roteiro de entrevistas sobre a trajetória da Assistência Social em Gravataí	Entrevistada A
Entrevista 2	Roteiro de entrevistas sobre a trajetória da Assistência Social em Gravataí	Entrevistada B
Entrevista 3	Roteiro de entrevistas sobre a trajetória da Assistência Social em Gravataí	Entrevistada B
Entrevista 4	Roteiro de entrevistas sobre o reordenamento do SAI para Crianças e Adolescentes de Gravataí	Membros da gestão
Entrevista 5	Roteiro de entrevistas sobre o reordenamento do SAI para Crianças e Adolescentes de Gravataí	Membros da equipe técnica
Entrevista 6	Roteiro de entrevistas sobre o reordenamento do SAI para Crianças e Adolescentes de Gravataí	Membros da coordenação do serviço
Entrevista 7	Roteiro de entrevistas sobre o reordenamento do SAI para Crianças e Adolescentes de Gravataí	Cuidadores/educadores/orientadores sociais do plantão noturno
Entrevista 8	Roteiro de entrevistas sobre o reordenamento do SAI para Crianças e Adolescentes de Gravataí	Cuidadores/educadores/orientadores sociais do plantão diurno