UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DA LINHA DE FRENTE NO ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: o caso de Belo Horizonte

Adriana dos Santos Barbosa

Belo Horizonte
2014

ADRIANA DOS SANTOS BARBOSA

A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DA LINHA DE FRENTE NO ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: o caso de Belo Horizonte

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de graduado em Gestão Pública

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientadora: Profª Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2014

Dedico este trabalho à Michael Stanley Pereira, pessoa que amo muito. Obrigada pelo carinho, a paciência e por sua capacidade de me trazer paz na correria dessa jornada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me deu vida e saúde para vencer essa etapa. Diante de todos os obstáculos e momentos de desistência, foi a fé que me manteve firme para seguir em frente.

Agradeço a todas as pessoas que passaram esses quatro anos de universidade comigo - colegas, professores, equipes de estágio - pelos ensinamentos e por tudo que deixaram de construtivo brotando dentro de mim.

Agradeço à minha família, que mesmo distante torceu por mim todos os dias e sentiu orgulho dos meus passos.

Agradeço à minha professora orientadora Geralda Luiza Miranda, que para mim foi muito além de uma pessoa que tornou esse trabalho possível, foi quem mostrou realmente se importar com a construção de uma pessoa e um profissional melhor.

E agradeço à Universidade Federal de Minas Gerais que, por meio do curso de Gestão Pública, proporcionou-me conhecimento e sabedoria para o exercício de minha profissão.

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas graças a Deus, não sou o que era antes”.

Marthin Luther King

RESUMO

A relação entre formuladores – a alta burocracia – e implementadores - a burocracia da linha de frente - é fundamental para o sucesso ou fracasso das políticas públicas. Estudos apontam que o poder discricionário dos burocratas - tanto daqueles que traduzem as leis em regulamentos que operacionalizam a política quanto daqueles que executam a política, isto é, que atuam no nível da rua -, é decisivo no escopo e qualidade dos bens e serviços que são entregues à população.

Este trabalho tem como objeto a política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Seu objetivo é analisar o escopo e a natureza da discricionariedade dos burocratas da linha de frente da política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Belo Horizonte. Usaremos como referência teórica e analítica os argumentos da literatura especializada nos temas discricionariedade burocrática, formulação e implementação de políticas públicas. A base empírica da argumentação abrange a normatização dessa política e os dados coletados no *survey* realizado dentro do projeto "Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente", desenvolvido no âmbito do Departamento de Ciência Política da FAFICH/UFMG.

Por fim, levantamos os fatores que alteram os resultados esperados da política de acolhimento de crianças e adolescentes. São fatores ligados aos burocratas da linha de frente na execução de suas atividades, que usam de seu poder discricionário para a resolução de problemas postos no cotidiano da implementação. A capacitação profissional surge neste contexto como objeto de esforço das instituições, para que busquem uma permanente formação dos burocratas da linha de frente, criando um suporte para a resolução de questões complexas a que são confrontados.

PALAVRAS-CHAVE: implementação, burocracia do nível da rua, discricionariedade burocrática, acolhimento institucional de crianças e adolescentes, recursos humanos.

ABSTRACT

The relationship between makers - the high bureaucracy - and implementers - the bureaucracy of the front line - is critical to the success or failure of public policy. Studies show that the discretionary power of bureaucrats - both those who translate laws into regulations that operationalize the policy as those running the policy, that is, working at street level - is decisive in the scope and quality of goods and services are handed out.

This work has the purpose of residential care policy for children and adolescents. Your goal is to analyze the scope and nature of the discretion of frontline bureaucrats residential care policy for children and adolescents in Belo Horizonte. We will use as a theoretical and analytical reference the arguments of the literature on bureaucratic discretion issues, formulation and implementation of public policies. The empirical basis of the argument covers the regulation of this policy and the data collected in the survey conducted within the project "Network for Assistance to Children and Adolescents", developed within the Department of Political Science FAFICH / UFMG. Finally, we raise the factors that alter the expected results of children and adolescents reception policy. Factors linked to the frontline bureaucrats in the execution of their activities, that use its discretion for troubleshooting positions in the implementation everyday. Professional training arises in this context as the object of efforts by institutions, to promote a permanent training of frontline bureaucrats, creating a support for the resolution of complex issues that are faced.

KEYWORDS: implementation, street level bureaucracy, bureaucratic discretion, institutional care of children and adolescents, human resources.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Visão clássica do ciclo de políticas públicas	20
Figura 2	Visão como um processo linear e simples	21
Figura 3	O ciclo de políticas públicas “como aprendizado”	22
Figura 4	Divisão piramidal da burocracia	23
Quadro 1	Profissionais por cargo, escolaridade e equipe mínima para compor as equipes mínimas do acolhimento institucional	40
Gráfico 1	Unidades que acolhem crianças e adolescentes por tipo de vínculo com a Prefeitura de Belo Horizonte (conveniada, não-conveniada) e tipo de público atendido (%) (2012) (n=41)	46
Gráfico 2	Unidades que acolhem crianças e adolescentes por tipo de unidade (abrigo institucional, casa lar e casa de passagem) (%) (2012) (n=41)	47
Gráfico 3	Unidades que acolhem crianças e adolescentes do município de Belo Horizonte por fonte principal de recursos públicos (%) (2012) (n=41)	48
Gráfico 4	Profissionais de unidades que acolhem crianças e adolescentes do município de Belo Horizonte, por etapas do processo de recrutamento (%) (2012) (n=404)	50
Gráfico 5	Profissionais de unidades que acolhem crianças e adolescentes do município de Belo Horizonte e o sentimento de motivação para o trabalho (%) (2012) (n=404)	51
Gráfico 6	Profissionais de unidades que acolhem crianças e adolescentes do município de Belo Horizonte por cargo que ocupam nas unidades de acolhimento (%) (2012) (n=404)	52
Gráfico 7	Profissionais que acolhem crianças e adolescentes em Belo Horizonte por cargo que ocupam e nível de escolaridade (%) (2012) (n=404)	54
Gráfico 8	Profissionais que acolhem crianças e adolescentes em Belo Horizonte e se possuem experiência anterior para o trabalho a ser desenvolvido	55

Gráfico 9	Profissionais que acolhem crianças e adolescentes em Belo Horizonte e suas capacitações realizadas por tema relativos ao exercício de suas funções (%) (2012) (n=404)	56
Gráfico 10	Profissionais que acolhem crianças e adolescentes em Belo Horizonte e seu tempo de trabalho nas instituições de acolhimento (%) (2012) (n=404)	57
Gráfico 11	Profissionais que acolhem crianças e adolescentes em Belo Horizonte e as dificuldades encontradas para a execução do trabalho (%) (2012) (n=404)	58
Gráfico 12	Crianças e adolescentes abrigados em Belo Horizonte por cor e idade (%) (2012) (n=462)	60
Gráfico 13	Crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte por condição especial de saúde (%) (2012) (n=462)	61
Gráfico 14	Crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte por tempo de acolhimento (%) (2012) (n=462)	62
Gráfico 15	Crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte por motivo de desligamento (%) (2012) (n=462)	63
Gráfico 16	As famílias das crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte por vínculo com família nuclear e extensa (possui, não possui) (%) (2012) (n=462)	64
Gráfico 17	As famílias das crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte por inserção em programas sociais (%) (2012) (n=462)	66
Gráfico 18:	Crianças e adolescentes acolhidos por programas e atividades em que estão inseridos (%) (2012) (n=462)	67
Gráfico 19	Unidades que acolhem crianças e adolescentes por atividades desenvolvidas entre crianças e adolescentes e seus familiares (%) (2012) (n=41)	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAS	Associação Municipal de Assistência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
DCP	Departamento de Ciência Política
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAFICH	Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
JIJ	Juizado da Infância e da Juventude
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
OCA	Orçamento Criança e Adolescente
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNCFC	Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PAIF	Proteção e Atendimento integral à Família
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PROERDI	Programa Educacional de Resistência às Drogas
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PSE/MC	Proteção Social Especial de Média Complexidade
PSE/AC	Proteção Social Especial de Alta Complexidade
SMAAS	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SARF	Serviço de Apoio à Reintegração Familiar
SOSF	Serviço de Orientação e Apoio Sociofamiliar
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	A DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	**16**
1.1	**Burocracia e políticas públicas**	16
1.1.1.	*As políticas públicas e seu ciclo: a relação entre formulação e a implementação*	17
1.1.2	*A discricionariedade e os tipos de burocracias*	23
1.2	**A discricionariedade burocrática na implementação das políticas públicas**	24
1.2.1.	*A discricionariedade da alta burocracia na regulamentação das decisões políticas*	24
1.2.2	*A discricionariedade técnica: a burocracia do nível da rua na entrega dos bens e serviços à população*	25
2	O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: A NORMATIZAÇÃO E A PRÁTICA	**29**
2.1	**O Sistema Único de Assistência Social e a política de acolhimento institucional**	29
2.1.1	*Normatização: parâmetros para o funcionamento das unidades de acolhimento institucional da criança e do adolescente*	33
2.1.2	*A dimensão técnica do trabalho estabelecida na NOB-RH*	38
2.2	**A gestão municipal da política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Belo Horizonte**	41
2.2.1	*O provimento dos serviços pelas unidades de acolhimento.*	43
3	UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO: OS BUROCRATAS DA LINHA DE FRENTE E SEU PODER DE DEFINIR A POLÍTICA NO NÍVEL DA RUA	45
3.1	**O acolhimento de crianças e adolescentes em Belo Horizonte: recursos materiais e humanos**	45
3.1.1	*As formas de recrutamento e o perfil dos trabalhadores das unidades*	49
3.1.2	*Os recursos humanos nas unidades de acolhimento segundo critérios de escolaridade; formação profissional e capacitações para o exercício da função.*	53

3.2	**O perfil das famílias, crianças e dos adolescentes acolhidos**	59
3.2.1	*Características das crianças e adolescentes acolhidos*	59
3.2.2	*As famílias das crianças e adolescentes acolhidos*	64
3.3	**O atendimento prestado nas unidades de acolhimento de Belo Horizonte**	65
3.3.1	*Atividades desenvolvidas com as crianças e adolescentes*	65
3.3.2	*Atividades desenvolvidas com as famílias*	68
4	**CONCLUSÃO**	71
5	**REFERÊNCIAS**	74

INTRODUÇÃO

A burocracia é um ator importantíssimo quando o assunto é a administração pública, não só como agente que traduz as leis em regulamentos que operacionalizam as políticas públicas, mas também como agente que executa as ações. Nas duas funções – regulamentação e execução das políticas públicas, há espaço para uma atuação discricionária desses agentes públicos: no primeiro caso, na tradução de direitos formalizados nas leis em bens e serviços; no segundo, na entrega desses bens e serviços à população.

O que se pretende, neste estudo, é analisar a atuação dos burocratas da linha de frente na implementação da política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte, verificando se essa atuação está em consonância com os parâmetros e diretrizes definidas na regulamentação em vigor, a despeito do amplo espaço de decisão que lhe é deixado livre por essa regulamentação, como frequentemente ocorre na implementação das políticas públicas, especialmente as sociais.

Na política de acolhimento institucional, a burocracia da linha de frente engloba, coordenadores, psicólogos, assistentes sociais, cuidadores/educadores, auxiliar de cuidador/educador, assim como outros burocratas que fazem interlocução com a política socioassistencial e as outras políticas sociais. No entanto, como não é possível estudar todas as categorias, pela sua complexidade e extensão, a análise tem como foco aqueles que mantêm contato direto com o público-alvo da política, que são crianças e adolescentes de 0 a 18 anos sob medida protetiva de abrigo e suas famílias.

Os dados utilizados são os coletados no projeto "Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente", desenvolvido em 2013, a partir Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas – Publicus, Com base nesses dados, pretende-se responder à questão relativa ao comportamento dos burocratas da linha de frente da política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, especificamente, se esse comportamento está em consonância com as diretrizes e parâmetros estabelecidos na regulamentação ou se, em virtude do espaço de discrição que lhes é deixado, o serviço que prestam difere do que é estabelecido.

No capítulo 1, verifica-se que alguns elementos da implementação de políticas públicas, fornecem espaços para que a burocracia da linha de frente atue de forma discricionária

na entrega de direitos a população. Apresentamos o conceito weberiano de burocracia (WEBER, 1982), mostrando as principais diretrizes que devem conduzir o exercício do trabalho dos burocratas. A execução de políticas públicas está entre as principais funções dos burocratas. No entanto, eles atuam para além da execução de políticas públicas, conduzem em um processo complexo que vai da formulação à implementação. Como nos mostram Silva e Melo (2000), existem visões do ciclo de políticas públicas que apontam um jogo entre atores, interações entre políticos que formulam as políticas, os burocratas que as traduzem em regulamentos, burocratas que as executam e os beneficiários. Os espaços para o uso da discricionariedade dos burocratas, que surgem no processo de implementação, são originários de diversos fatores, que vão do detalhamento frágil das leis das políticas à falta de instrução aos implementadores, entre outros.

No capítulo 3, apresentamos a estrutura do SUAS, com foco nos parâmetros estabelecidos pela normatização para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte. Utilizamos para a análise os parâmetros estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social-PNAS, de 2004, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, de 2005, a Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos-NOB-RH, de 2006, e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009.

Por fim, o capítulo 4 trata da análise dos dados relativos ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes realizado pelo município de Belo Horizonte. Apresentamos um levantamento de dados disponibilizados pelo projeto “Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente”, de 2013, e do Censo Suas 2012. Mostramos que a atuação dos burocratas da linha de frente, no que se refere ao atendimento às famílias das crianças e adolescentes acolhidos, e aos próprios acolhidos, especificamente no trabalho de inserção desses públicos na rede de políticas sociais, no desenvolvimento de atividades que objetivem a inserção e reinserção familiar, requer deles um esforço para atingir níveis mais satisfatórios para a execução da política. Verificamos também que os níveis de qualificação profissional devem ser aprimorados, de forma a se tornarem mais condizentes com as necessidades do público atendido.

1. A DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, são tratados os elementos que, na implementação das políticas públicas, abrem espaço para que a burocracia da "linha de frente" (*street-level bureaucrats*) (LIPSKY, 1980) atue de forma discricionária no atendimento à população-alvo, seja restringindo, seja ampliando o escopo dos direitos formalmente definidos nas leis e regulamentos, materializados em bens e serviços entregues.

O objetivo é apresentar os elementos que "formatam" a atuação dessa burocracia e, assim, influenciam o grau de eficácia de suas ações na prestação dos serviços públicos.

Na primeira seção, são abordados o conceito weberiano de burocracia, os tipos de burocracia e de política pública e as diferentes visões de seu ciclo. Na segunda seção, são discutidos as diferentes formas de discricionariedade burocrática e seus principais efeitos sobre a regulamentação e a implementação das políticas.

1.1Burocracia e políticas públicas

A definição clássica de burocracia é a de Weber (1982): uma forma de administração pública própria do Estado Moderno, baseada, na precisão, na falta de ambiguidade, na unidade, na estrita subordinação e na continuidade. Sua atuação está pautada, de acordo com esse autor, no que é estabelecido nas leis.

Nesse modelo de administração – o burocrático -, o exercício da função pública orienta-se por uma separação rígida entre o que é público e o que é privado, extinguindo-se, assim, os traços do patrimonialismo próprios do modelo de administração tradicional. Treinamentos para todos os servidores é um ponto importante para uma boa execução das funções públicas e o nivelamento de conhecimentos entre os burocratas. Essas

características, somadas ao universalismo dos procedimentos, profissionalismo dos burocratas, impessoalidade na atuação e tratamento das questões públicas e formalismo, entendido como atenção estrita ao que está estabelecido nas leis e regulamentos, imprimiria à administração pública as condições necessárias e ideais para o funcionamento do Estado Moderno.

Para Weber (1974), a atuação dos burocratas deve estar pautada estritamente pelo que está estabelecido pela lei produzida no âmbito do Poder Legislativo. Mas, como será discutido neste capítulo, a burocracia não constitui uma classe homogênea – há diferentes tipos de burocracia -, e o espaço para uma atuação discricionária desses agentes públicos irá variar de acordo com a seu espaço de atuação no âmbito das políticas públicas. Assim sendo, antes de tratar da discricionariedade burocrática, é preciso discutir o que é política pública e quais as exigências que elas colocam para a burocracia.

1.1.1 As políticas públicas e seu ciclo: a relação entre formulação e a implementação

Diferentes autores apresentam diferentes visões das políticas públicas, dependendo da perspectiva analítica que adotam. Silva (2005), por exemplo, define política pública como:

> Diretiva de governo que se expressa em ações postas em prática por funcionários públicos que formam corpos burocráticos especializados, ações estas financiadas por recursos provenientes do orçamento público ou negociados por autoridades públicas, isto é, por indivíduos que ocupam cargos na estrutura governamental. (p. 26).

Na perspectiva de Silva (2005), o principal aspecto a ser observado nessas diretivas de governo, que se expressam em ações dos funcionários públicos, é o de como elas são formuladas, que é o critério utilizado para classificação. Segundo a autora, há dois tipos de políticas públicas: as responsivas e as propositivas.

Políticas responsivas são aquelas que buscam uma solução para as demandas vindas dos cidadãos, sociedades e conjuntos externos ao sistema políticos (*inputs*). E as políticas

propositivas, são aquelas em que as demandas por elas partem de atores internos ao próprio sistema político (*withinputs*).

Geralmente políticas públicas envolvem diversos atores e ações estratégicas, sendo que os atores podem fazer parte de uma ou mais esferas de poder, dependendo da complexidade e abrangência da política.

Lowi (1964) apresenta-nos umas das classificações de políticas públicas mais importantes e argumenta que cada tipo de política encontra diferentes formas de apoio e de rejeição, e sua formulação passa por arenas distintas, cada uma delas com diferentes atores. São quatro os tipos de políticas, propostos pelo autor: distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva. Essa classificação tem como critério os efeitos esperados pelas políticas no curto prazo.

Políticas distributivas são aquelas conhecidas por favorecer individualmente pessoas, grupos, empresas, estados, municípios, etc. Esse tipo de política é caracterizado por uma alocação direta de recursos, captados da coletividade como um todo e alocados pelo Estado a grupos específicos da sociedade. O contexto de elaboração desse tipo de política não é caracterizado por um confronto entre "ganhadores" e "perdedores", uma vez que os recursos não são captados de uma parcela específica da população, e a quantidade de recursos alocados não justificam, individualmente, ação coletiva contrária.

As políticas redistributivas, por outro lado, caracterizam-se por uma alocação de recursos arrecadados de um grupo específico para outros grupos que são facilmente distinguíveis; por exemplo, dos mais "ricos" para os mais "pobres". Por redistribuírem recursos de segmentos particularizados para segmentos particularizados, as políticas redistributivas evidenciam com maior clareza quem são perdedores e os ganhadores, e, por isso, são formuladas em um cenário mais conflituoso. São exemplos de política redistributiva as políticas sociais.

Políticas regulatórias não permitem uma separação a nível individual. Atingem grupos, segmentos, regulamentando aspectos específicos das atividades sociais. São exemplos desse tipo de política aquelas que incidem sobre um setor industrial específico ou a segmentos específicos da população por possibilitarem também a distinção entre

ganhadores e perdedores (indústria têxtil, por exemplo), as políticas regulatórias também são formuladas e implementadas em arenas conflituosas.

Políticas constitutivas são aquelas estabelecidas para a regulamentação ou configuração do contexto de atuação de atores estatais e sociais. Elas ditam as "regras do jogo" dentro de esferas institucionais.

Podemos dizer então que, em linhas gerais, políticas públicas são ações de intervenção do Estado na sociedade, financiadas com recursos públicos. Sua formulação estimula diferentes graus de conflitos, dependendo dos resultados que são delas esperados, e incidem sobre diversas esferas da sociedade; por exemplo, a econômica, a de segurança pública, a ambiental, a social.

O ciclo de uma política pública, qualquer que seja o seu tipo - redistributiva, regulatória, distributiva ou constitutiva -, passa por fases diferentes, como a formulação, execução ou implementação e a avaliação. Estas fases não são necessariamente distintas na prática. Isto é, na realidade, as diferentes etapas podem se confundir, como será tratado mais à frente. Mas, para efeito de análise, a distinção entre as fases permite maior clareza sobre quem são os atores envolvidos em cada uma delas.

De acordo com Dye (1987), existem 5 etapas importantes no processo das políticas públicas, que são a de identificação dos problemas, formulação de propostas para sua solução, legitimação da proposta, sua implementação e avaliação.

A identificação de problemas é a etapa em que os agentes públicos identificam as demandas dos cidadãos por ações do Estado. A partir dessa identificação, as propostas são agregadas e negociadas, formulando-se uma proposta de intervenção destinada a resolver o problema. Legitimação é a fase em que, segundo Dye (1987), a proposta já obteve um consenso sobre sua relevância, e então começa uma busca por apoio político para sua aprovação. Sendo aprovada pelo Poder Legislativo, a proposta torna-se lei. Implementação é a fase em que os recursos humanos são organizados, os recursos materiais e monetários são reunidos e a execução das ações é posta em prática. Por fim, há a etapa de avaliação, que é quando as ações são avaliadas. Os possíveis ajustes, necessários para melhorar o desenho, a implementação e os resultados da política, são postos como sugestões de mudança pelos avaliadores.

Todas as etapas previstas por Dye (1987) são momentos em que os conflitos e jogos de interesses se evidenciam; por exemplo, a seleção de um problema pode ser relevante para alguns setores ou grupos e não tão relevante para outros.

Silva e Melo (2000) mostram-nos que, na prática, não é possível distinguir tão claramente as etapas do ciclo das políticas públicas. Em seu entendimento, há três visões do ciclo das políticas públicas (*policy cycle*): a visão clássica do ciclo, a visão do ciclo como um processo linear e simples e a visão da implementação "como aprendizado".

A visão clássica do ciclo de política, representada na Figura 1, supõe a etapa de formulação e implementação como etapas separadas, conduzidas por dois grupos de atores que não interagem: os formuladores (elites políticas ou burocráticas) as formulam e os implementadores as executam. Essa é a visão tradicional do ciclo de política, na qual se supõe que o fluxo entre formulação e implementação ocorre de cima para baixo (visão *top dowm*). Esse modelo, no entanto, desconsidera os problemas e resultados da implementação e sua influência sobre a formulação da política. Ou seja, a visão clássica do ciclo das políticas públicas considera as diferentes etapas das políticas e a relação entre elas como algo simples, isento de problemas.

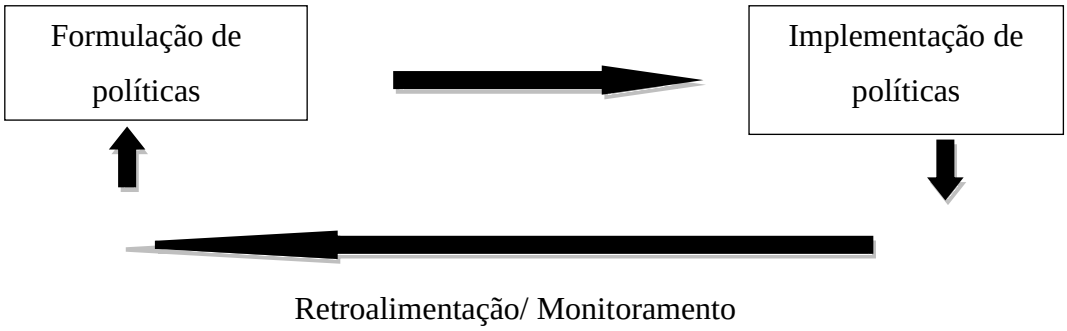
Figura 1: Visão clássica do ciclo de políticas públicas

Fonte: Reproduzido de Silva e Melo (2000, p.4).

A outra visão apresentada por Silva e Melo (2000), representada na Figura 2, é a do ciclo das políticas públicas como um processo linear. Nessa visão, os instrumentos de monitoramento da implementação e avaliação dos resultados da política estão presentes e são importantes instrumentos de retroalimentação da formulação. Ou seja, é possível, ao final da execução da política retornar e realizar correções de rota, de forma a evitar

os obstáculos não imaginados inicialmente. Para os autores, os problemas de implementação podem ser de natureza distinta, como de capacidade institucional dos implementadores, de natureza política ou derivados de resistências ou boicotes daqueles setores atingidos negativamente pela política pública.

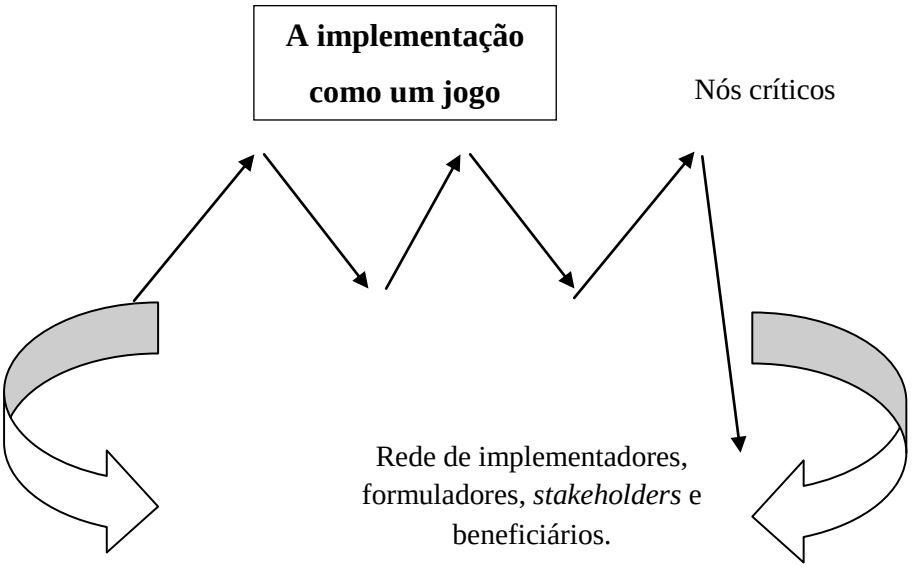
Figura 2: Visão como um processo linear e simples



Fonte: Reproduzido de Silva e Melo (2000, p.5).

A terceira visão do ciclo de políticas públicas, que é a proposta por Silva e Melo (2000), parte do argumento de que a implementação das políticas deve ser vista como uma etapa de "aprendizado". Nessa perspectiva, o ciclo de política é visto como um processo mais complexo, no qual há um jogo entre os atores que implementam a política, os que a formulam, os que dela se beneficiam e os que a apoiam (os *stakeholders*). Todos esses atores possuem recursos, e trocas são feitas conforme seus interesses. A Figura 3 representa essa visão.

Figura 3: O ciclo de políticas públicas “como aprendizado”



Fonte: Reproduzido de Silva e Melo (2000, p.12)

Segundo Silva e Melo (2000), essa última visão do ciclo de política corresponde mais ao conceito de governança democrática. Isto porque ela supõe a interação entre os diversos atores, e esses são capazes de modificar o escopo da política, através de barganha, disputa de interesses, negociação e interação. Aqui o poder hierárquico do Estado não é tão importante. Abre-se espaço para um processo mais democrático e participativo de formulação e implementação das políticas.

Essa visão do ciclo de políticas nos indica que não é possível visualizar, na prática, a etapa de formulação das políticas como um momento separado da implementação e, assim, a impossibilidade de existência - ou a inconveniência - de uma burocracia que a formularia de forma insulada, sem interlocução com os implementadores, os *stakeholders*, e mesmo com os beneficiários.

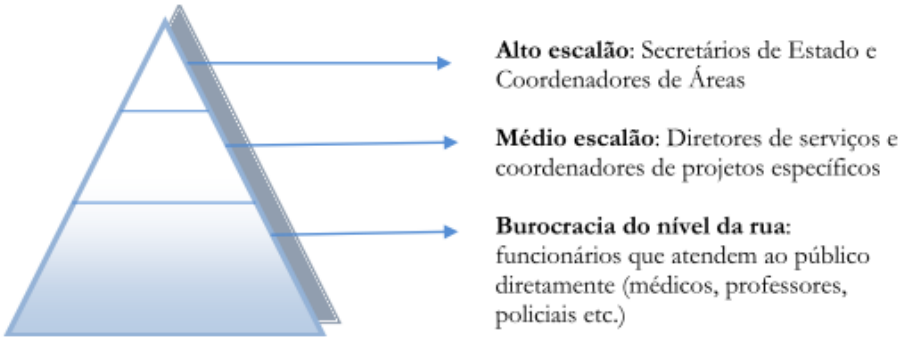
Neste trabalho, a importância da discussão sobre o ciclo das políticas públicas limita-se a sua vinculação com o papel a ser exercido pelos diferentes tipos de burocracias nas diferentes etapas e o tipo de discricionariedade que elas possuem.

1.1.2. A discricionariedade e os tipos de burocracias

A discricionariedade burocrática é um elemento-chave para este trabalho. Sua análise indica o quanto esses profissionais podem atuar de maneira individual, resolvendo questões cotidianas, agindo em possíveis questões inesperadas, não pensadas na concepção da política, e, assim, criando novos desenhos ou desviando-se do que está instituído na regulamentação.

Antes de tudo, é importante termos em mente que existem, no nível organizacional, vários tipos de burocracia. Oliveira e Abrucio (2011) apresentam os grupos que compõem a burocracia em uma pirâmide. São três os tipos de burocracias, classificadas por sua hierarquia institucional: a de alto escalão e a de médio escalão e a burocracia do nível da rua, conforme a Figura 4.

Figura 4: Divisão piramidal da burocracia



Fonte: Oliveira e Abrucio 2011:9

A burocracia de alto escalão é constituída, na visão de Oliveira e Abrucio (2011), pelos secretários de Estado e coordenadores de áreas; as de médio escalão, pelos diretores de serviços e coordenadores de projetos específicos; e, por fim, a burocracia do nível da rua, pelos funcionários que atendem ao público diretamente.

Para a discussão desenvolvida neste trabalho, pode-se reunir a burocracia de alto e médio escalão, do esquema de Oliveira e Abrucio (2011), no segmento responsável pela formulação das políticas (que, para simplificar, será denominado aqui "alto escalão"). É ela que tem a atribuição de traduzir as leis aprovadas no âmbito do Poder Legislativo em bens e serviços a serem entregues à população, que é a atribuição da burocracia do nível da rua. Essa tradução é feita por meio de regulamentos (decretos, normativas, portarias etc.). A questão importante é que, no cumprimento dessas funções, essas duas burocracias – a de alto escalão e a do nível da rua - possuem espaço para atuar discricionariamente.

1.2 A discricionariedade burocrática na implementação das políticas públicas

De acordo com literatura, a natureza da discricionariedade da burocracia varia de acordo com o papel que é a ela atribuído: se na formulação das ações que constituem uma política pública, isto é, na tradução das leis produzidas pelo Poder Legislativo em ações públicas; se na implementação dessas ações, isto é, na entrega dos bens e serviços públicos à população.

1.2.1 A discricionariedade da alta burocracia na regulamentação das decisões políticas

De acordo com Weber (1974), o poder do Estado está personificado na elite política e na burocracia. O poder desta vem de sua *expertise*, de seu conhecimento especializado sobre a máquina pública e as políticas públicas. Os políticos são os que tomam as decisões sobre os fins que o Estado deve perseguir, o escopo dos direitos e dos deveres dos cidadãos; os burocratas, por outro, são os que implementam as leis que estabelecem os direitos e os deveres – os fins do Estado -, definidos no âmbito da política. Assim, Weber (1974) estabelece uma separação clara entre política e administração, entre o que deve ser competência dos políticos - a definição dos fins do Estado, traduzidos em leis - e o que deve ser competência dos burocratas – a obediência estrita ao que foi definido nas leis.

Weber (1974) recomenda que políticos, ao formular leis, façam isto da forma o mais detalhada possível, isto é, que atuem de forma ativa na concepção das políticas, de modo que fique pouco espaço para que a alta burocracia amplie ou reduza o escopo dos direitos e deveres ao traduzir as leis em regulamentos e normativas que orientem a execução da política. O suposto é que, quanto mais detalhada for a lei, menor o espaço deixado para a alta burocracia atuar discricionariamente em sua regulamentação.

Assim, Weber (1974) indica que o poder da alta burocracia não se funda apenas em seu conhecimento especializado. Ele pode ser ampliado por sua politização, que pode ocorrer quando ela toma decisões não técnicas, abre espaços para a negociação de interesses em esfera alheia ao Poder Legislativo. A importância da separação clara das esferas de atuação dos políticos e dos burocratas deriva, no pensamento de Weber (1974), do argumento de que são os políticos que detêm a legitimidade para tomar as decisões sobre os fins do Estado, que é derivada das eleições, e não os burocratas, que não são controlados pelo cidadão.

A preocupação de Weber (1974) é compartilhada por W. Wilson. Em seu artigo de 1887, *The sutdy of Administration*, ele argumenta, de acordo com Behn (1998), que é necessária uma separação clara entre política e administração. Esta separação tem como objetivo, na visão do autor, evitar manobras partidárias. Quando posições nas instituições e organizações do Estado são ocupadas por servidores que possuem algum grau de parentesco ou simpatia pelo partido, podem dar brechas à corrupção e a discricionariedade. Torna-se necessária a separação entre agentes implementadores e políticos, cabendo aos políticos a formulação da política, e aos burocratas a implementação, que deve estar pautada nos princípios da administração pública. No entendimento de Wilson, de acordo com Behn (1998), as questões administrativas não são questões políticas.

1.2.2. A discricionariedade técnica: a burocracia do nível da rua na entrega dos bens e serviços à população

A discricionariedade exercida pela “burocracia do nível da rua”, ou “burocracia da linha de frente”, na implementação das políticas públicas, isto é, na entrega dos direitos

estabelecidos nas leis e regulamentados pela alta burocracia é a que interessa mais de perto à discussão desenvolvida no restante deste trabalho. A "burocracia do nível da rua" é constituída, de acordo com Lipsky (1980), pelos "trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos durante seu serviço, e que têm substancial discrição na execução de seu trabalho". (Lipsky, 1980, pag.3).

Lipsky (1980) afirma que, ao mesmo tempo em que é exigido da burocracia do nível da rua maior eficiência e eficácia, ela é pressionada pelas demandas de serviços e para aumentar a responsividade e a efetividade das ações. Os burocratas do nível da rua são responsáveis por fazer uma ponte entre os cidadãos e o acesso aos serviços e bens da administração pública. O Estado muitas vezes é visto pelos cidadãos por meio desses burocratas. Eles são, para a população, a personificação do próprio Estado. Essa visão faz aumentar tanto o sentimento de responsabilidade dos burocratas do nível da rua pelo público que atendem quanto a expectativa posta sobre seu serviço.

Para Lipsky (1980), a discricionariedade é intrínseca à atuação do burocrata da linha de frente. É ela que permite a realização do trabalho, embora leve, muitas vezes, a uma "subversão" da política. Nas palavras de Lipsky (1980),

> No melhor, burocracias ao nível da rua inventam modos benignos de processamento de massa que mais ou menos permitem a elas lidarem com o público de forma justa, apropriada e bem-sucedida. No pior, elas caem no favoritismo, estereótipos e rotina – tudo que serve a seus propósitos privados ou aos da agência (Lipsky, 1980, p. xii).

Discricionariedade, no entendimento de Lipsky (1980), diz respeito às decisões tomadas pelos burocratas para colocar as políticas em prática. Frente a esse desafio - colocar em prática a política, entregar o bem ou o serviço definido na lei e nos regulamentos, lidam com situações não previstas -, os burocratas têm que atuar de forma rápida e isoladamente, isto é, sem o apoio de supervisores e gerentes e sem tempo para discutir a situação nova com a qual são confrontados. Essa exigência dificulta também controle dessa burocracia por seus superiores hierárquicos. Nessas situações, a burocracia da linha de frente, recorre aos parâmetros de sua formação técnica, o que dificulta ainda mais o controle, ou aqueles fornecidos pelo serviço. Frequentemente, as respostas que têm que ser dadas são novas, construídas a partir de pequenas decisões do profissional.

Outros fatores que estruturam o uso da discricionariedade pela burocracia do nível da rua e a falta de controle sobre sua atuação seriam os recursos inadequados e as metas vagas, conflituosas e ambíguas postas pelas leis ou pelas agências públicas.

Assim, diante da complexidade das situações sociais, impossível de ser mapeada e prevista em sua totalidade nas leis e regulamentos, a falta de recursos e as metas vagas e conflituosas das leis e das agências, a realização do trabalho da burocracia da linha de frente exige que ela atue de forma discricionária. Na ausência de regras específicas para cada caso e frente à necessidade de dar respostas rápidas à população, essa burocracia utiliza o aprendizado profissional e outros estoques de conhecimento. Os parâmetros da especialização acadêmica serão mais recorrentes e mais importantes para a tomada de decisões quanto menor for a capacitação no serviço específico que essa burocracia realiza.

O uso da discricionariedade pela burocracia da linha de frente também é salientado por Arretche (2001). Segundo a autora, existe uma grande distância entre a política tal qual foi concebida e sua tradução em intervenção pública. Essa distância se daria principalmente pela diferença entre os fatores morais e éticos que orientam os formuladores e os implementadores. Nesse contexto, a implementação modifica a política porque há sempre espaço para interpretação diferente de seu escopo, por parte da alta burocracia e da burocracia do nível da rua, e essa interpretação está estruturada por diferentes valores. Nas palavras da autora,

> A despeito dos esforços de regulamentação da atividade dos implementadores, estes têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Neste sentido, eles têm, com efeito, a prerrogativa de fazer a política. É essa autonomia que, por sua vez, lhes permite atuar conforme seus próprios referenciais. (ARRETCHE, 2001, p.3)

Assim, se a discricionariedade da alta burocracia pode ser reduzida por uma atuação mais ativa dos políticos na elaboração das leis, a discricionariedade da burocracia do nível da rua parece ser tanto maior quanto maior for a complexidade das situações com as quais elas são confrontadas em sua rotina.

Pode-se afirmar que o serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes coloca para essa burocracia situações desse tipo. Elas lidam cotidianamente com situações de pobreza e de violação de direitos, que são fenômenos muito complexos e de difícil solução e, por isso, exigem sempre respostas novas e criativas na prestação do serviço.

A partir da discussão realizada neste capítulo, pode-se supor que a discricionariedade necessária para que o trabalho dessa burocracia seja realizado pode estar pautada em dois conjuntos de conhecimentos: (1) o adquirido em sua formação original, que é limitado pela regulamentação a dois tipos: psicologia e serviço social; (2) o adquirido em sua formação original e em capacitações em serviço. Estas seriam constituídas pelo aprendizado adquirido e consolidado pela agência pública em normativas, orientações técnicas. Pode-se supor que essa última alternativa produz maior uniformidade na prestação do serviço e, ao possibilitar maior controle por parte de supervisores e gerentes, pode tornar a prestação desse serviço mais eficaz na realização das metas estabelecidas pela regulamentação.

2. O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: A NORMATIZAÇÃO E A PRÁTICA.

O serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes tem como objetivo a proteção integral de crianças e adolescentes órfãos, abandonados ou separados de suas famílias por situações de violação de direitos. Perante a lei, o lugar da criança e do adolescente é junto de sua família. No entanto, em muitos casos, a família não consegue assegurar a proteção e segurança adequadas para seu desenvolvimento. Com isso, a medida de acolhimento se torna necessária, e o exercício desta complexa função passa a ser desenvolvido por profissionais em unidades de acolhimento institucional sob a responsabilidade direta dos governos estadual e municipal/distrital ou por entidades privadas de assistência social, sob a supervisão e, na maioria dos casos, cofinanciamento desses governos.

Neste capítulo, trataremos das normas estabelecidas para o funcionamento das unidades de acolhimento institucional e dos requisitos profissionais adequados para o atendimento às demandas do público-alvo. As normas para o exercício do acolhimento institucional foram normatizadas por instâncias dos níveis federal e municipal, como veremos a seguir, cabendo aos profissionais a execução da política em consonância com a regulamentação vigente.

2.1. O Sistema Único de Assistência Social e a política de acolhimento institucional

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público, não contributivo e participativo, ele tem a função de disciplinar à gestão da Política de Assistência Social no Brasil. O SUAS surge na Política de Assistência Social, sob coordenação do Governo Federal, e possui um caráter descentralizado de atuação: os três níveis de governo dividem as responsabilidades para garantir o direito dos cidadãos à Assistência Social.

A normatização do SUAS ocorreu principalmente pelas iniciativas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, do Conselho nacional de Assistência Social – CNAS e da Comissão Intergestores Tripartite – CIT. A primeira regulamentação foi a Política Nacional de Assistência Social- PNAS (CNAS. Resolução nº145), estabelecida em 2004, que estabeleceu as bases do sistema. Em 2005, foi aprovada a Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB-SUAS (CNAS. Resolução nº13), e, em 2006 a Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos-NOB-RH (CNAS. Resolução nº269). Essas normas regulamentam o Sistema Único de Assistência Social, fornecendo ainda os parâmetros para o trabalho em todos os serviços assistenciais. Esses parâmetros foram especificados e detalhados em 2009, com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS. Resolução nº109), que regulamenta os serviços ofertados nos equipamentos privados e estatais, que formam o que é denominado Rede Suas.

As diretrizes que devem estruturar o trabalho social desenvolvido no SUAS são a matricialidade sócio-familiar; a descentralização político-administrativa e a territorialização, novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, financiamento, controle social, participação social, política de recursos humanos e atenção a informação, monitoramento e avaliação das ações. (Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente, 2003)

O financiamento da Política de Assistência Social nos mostra como são providos, distribuídos e aplicados os recursos para a execução da política. As informações do processo de financiamento devem ser divulgadas de maneira transparente, permitindo um maior controle social. O financiamento da assistência social no Brasil é feito pelo Sistema de Seguridade Social, definido pela CF-88, mediante participação da sociedade, e com recursos provenientes dos orçamentos da União, Distrito Federal, dos estados, municípios e contribuições sociais. A proteção social ofertada pela Assistência Social é dividida em dois níveis, que vão atender demandas de intervenção diferentes. São elas: a Proteção Social Básica - PSB e a Proteção Social Especial - PSE.

A PSB possui um caráter preventivo; ela trabalha de forma a fortalecer laços familiares rompidos, sentimento de pertencimento à comunidade. A PSB é destinada à população que possui algum tipo de vulnerabilidade decorrente de pobreza, ausência de renda, acesso precário ou ausência de acesso aos serviços públicos e vínculos afetivos

fragilizados. Os serviços ofertados nesse nível preveem atividades que promovam o desenvolvimento das potencialidades da família e indivíduos, inserindo-os em serviços, programas e projetos de acolhimento, convivência e socialização familiar.

A PSE tem como objetivo promover atenção socioassistencial a indivíduos e famílias que enfrentam risco social e pessoal por violação de direitos. Diferentemente da PSB, que atua de forma a fortalecer vínculos, a PSE atua, no caso da criança e do adolescente, de forma a reconstruir esses laços rompidos por violação de direito, como a violência física, psicológica, negligência, violência sexual, trabalho infantil, entre outras. A PSE é organizada em dois níveis de complexidade, elencados conforme a especificidade do trabalho a ser desenvolvido: Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSE/MC) e Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSE/AC).

A Proteção Social de Média Complexidade é destinada ao atendimento individualizado de indivíduos e famílias que estão em situação de vulnerabilidade ou com direitos violados. No entanto, nesse nível, a convivência familiar está mantida mesmo com os laços familiares fragilizados. Ela requer um trabalho especializado de toda a rede de serviços, como forma de permitir que a família tenha acesso aos serviços e crie poder para superar a situação de risco vivenciada.

Os serviços de Proteção Social de Média Complexidade são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Em Belo Horizonte a oferta de serviços pela PSE/MC é feita segundo a NOB-SUAS, em dois tipos de equipamentos especializados: O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).

A Proteção Social de Alta Complexidade é destinada ao acolhimento de famílias ou indivíduos que foram afastados da família e da comunidade de origem pela violação de direitos. A acolhida é feita em equipamentos que devem garantir a segurança dessas pessoas, respeitando as diversidades raciais, sexuais, étnicas, de gênero, idade e arranjos

familiares distintos. A proteção Especial de Alta Complexidade organiza os serviços que serão ofertados para o atendimento de famílias e indivíduos em situação de risco por violação de direitos, que demandam acolhimento institucional devido à natureza e o agravamento da situação.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estabelece que os serviços da PSE/AC, devem ser ofertados nos seguintes tipos de unidades de acolhimento institucional:

-Casa-Lar;

-Residência Inclusiva;

-Casa de Passagem;

- Serviço de Acolhimento em República;

-Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública;

-Abrigo Institucional.

No caso da criança e do adolescente, a Proteção Social de Alta Complexidade também pode ser provida pelo Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras, e não em unidades de acolhimento institucional, que é o foco deste trabalho.

Os serviços de Acolhimento Institucional são de maior relevância para a discussão desenvolvida neste trabalho, pois é através deles que iremos analisar a discricionariedade que os "burocratas do nível da rua" exercem na entrega do serviço de acolhimento institucional.

Como mencionado, o serviço de acolhimento institucional é destinado a indivíduos ou famílias que se encontram em situação grave de violação de direitos. No caso de crianças e adolescentes, o acolhimento será destinado àqueles que não possuem famílias, foram por elas abandonados ou delas afastados em função de medida protetiva de abrigo (ECA, art. 101). Nesse último caso, a medida tem por objetivo fazer cessar as ocorrências de diferentes tipos violência, manifestadas na forma de violência física, psicológica e sexual, negligência. Cabe destacar que, em todos os casos de abrigamento de crianças e adolescentes, é indispensável a atuação do Conselho Tutelar, Ministério Público e Poder Judiciário.

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes é uma medida de caráter provisório e excepcional, sendo uma forma de proteção até sua reintegração à família de origem. Somente após o esgotamento das possibilidades de reintegração à família de origem, a criança ou adolescente deverá ser encaminhada para uma família substituta.

A permanência da criança ou adolescente em programa de acolhimento institucional não poderá exceder o tempo limite de dois anos, cabendo aos profissionais envolvidos viabilizar formas de reintegrar essas crianças e adolescentes. Somente com autorização Judicial, comprovada a devida necessidade, o tempo de acolhimento poderá exceder os dois anos.

Diversos são os parâmetros estabelecidos para a gestão das unidades que prestam o serviço de acolhimento institucional, visando garantir a proteção, os direitos e desenvolvimento das crianças e adolescentes. Esses parâmetros estão estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, de 1990; pela regulamentação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em especial, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência social – NOB-SUAS, de 2012, e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009; e pelas Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Criança e ao Adolescente, de 1990, aprovada pela Resolução Conjunta nº 1, de 2009, pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.

2.1.1. Normatização: parâmetros para o funcionamento das unidades de acolhimento institucional da criança e do adolescente.

Os primeiros passos para a normatização dos serviços de proteção à criança e ao adolescente, no Brasil, ocorreram em 2006 com a aprovação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), em consonância com as normas já instituídas pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA de 1990.

No que se refere ao acolhimento institucional, as diretrizes estabelecidas pelo PNCFC, seguindo os parâmetros estabelecidos pelo ECA, foram operacionalizadas no documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e

Adolescentes, que foi elaborado com o intuito de dar novos rumos à política de atendimento até então desenvolvida para crianças e adolescentes.

Segundo a PNCFC:

> Crianças e adolescentes têm o direito a uma família, cujos vínculos devem ser protegidos pela sociedade e pelo Estado. Nas situações de risco e enfraquecimento desses vínculos familiares, as estratégias de atendimento deverão esgotar as possibilidades de preservação dos mesmos, aliando o apoio sócio-econômico à elaboração de novas formas de interação e referências afetivas no grupo familiar.
>
> No caso de ruptura desses vínculos, o Estado é o responsável pela proteção das crianças e dos adolescentes, incluindo o desenvolvimento de programas, projetos e estratégias que possam levar à constituição de novos vínculos familiares e comunitários, mas sempre priorizando o resgate dos vínculos originais ou, em caso de sua impossibilidade, propiciando as políticas públicas necessárias para a formação de novos vínculos que garantam o direito à convivência familiar e comunitária.
>
> No caso de ruptura desses vínculos, o Estado é o responsável pela proteção das crianças e dos adolescentes, incluindo o desenvolvimento de programas, projetos e estratégias que possam levar à constituição de novos vínculos familiares e comunitários, mas sempre priorizando o resgate dos vínculos originais ou, em caso de sua impossibilidade, propiciando as políticas públicas necessárias para a formação de novos vínculos que garantam o direito à convivência familiar e comunitária (PNCFC, p. 16).

Esses novos parâmetros para o cuidado e proteção dos direitos das crianças e adolescentes, demandaram uma reorganização das unidades de acolhimento. Para esta, o PNCFC trouxe novas diretrizes para o trabalho a ser desenvolvido, quais sejam, a centralidade da família nas políticas públicas e a responsabilidade maior do Estado para a busca de políticas de apoio familiar.

Para a operacionalização dos novos princípios do Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, preconizados no ECA, especificamente a excepcionalidade e provisoriedade do afastamento do convívio familiar; fortalecimento do vínculos familiares e comunitários; o respeito a diversidade; crença; religião; autonomia e o atendimento individualizado, seria necessária uma estrutura própria e atividades específicas, a fim de atender as especificidades do serviço a ser prestado.

Para fins de funcionamento das unidades de acolhimento, o ECA exige das entidades não governamentais o registro de funcionamento nos Conselhos Municipais de Direito à Criança e ao Adolescente - CMDCA, comprovando que elas oferecem instalações físicas adequadas, condições de higiene, salubridade e segurança satisfatórias. Elas devem apresentar também um plano de trabalho compatível com os princípios do ECA, e possuírem em seu quadro de pessoal somente pessoas idôneas. O não cumprimento desses requisitos acarreta a não concessão de registro de funcionamento.

Para a operacionalização do acolhimento, o ECA estabelece algumas exigências em relação aos prazos que devem ser atendidos na realização de procedimentos. Entre elas, a emissão da Guia de Acolhimento, pelo Juizado da Infância e da Juventude, que fornece informações básicas, como identificação da criança e do adolescente, sua filiação e endereço, o motivo da medida protetiva de abrigo, entre outras informações que irão subsidiar as próximas ações a serem desenvolvidas pelos profissionais das unidades.

Outra exigência do ECA, é que se estabeleçam fluxos entre a unidade e o Sistema de Garantia de Direitos - SGD, que envolve vários órgãos e instituições do poder público e da sociedade civil, como o Conselho Tutelar, o Juizado da Infância e da Juventude, a Promotoria da Infância e da Juventude, delegacias; e os serviços de outras políticas públicas, em especial, Saúde, Educação e Assistência Social. A unidade de acolhimento deverá verificar a possibilidade de reintegração familiar, e caso essa possibilidade se verifique, deverá ser comunicado a autoridade judiciária no prazo de cinco dias. Caso não exista a possibilidade de reintegração da criança e do adolescente em sua família de origem, deverá ser enviado um relatório fundamentado ao Ministério Público. No caso da impossibilidade reinserção, o Ministério Público terá 30 dias para iniciar o processo de destituição do poder familiar.

Verificando-se que a medida a ser tomada é a manutenção do acolhimento da criança ou adolescente, a unidade de acolhimento deverá enviar semestralmente relatórios circunstanciados, relatando à Justiça a situação da criança ou adolescente acolhido e de sua família.

A fiscalização para o cumprimento dos procedimentos estabelecidos para o acolhimento está sob responsabilidade do Poder judiciário, Ministério Público e Conselhos Tutelares.

Para a gestão do acolhimento e o desenvolvimento das atividades de atendimento, o documento Orientações Técnicas estabelece as seguintes orientações metodológicas: estudo diagnóstico, plano de atendimento individual e familiar ou Plano Individual de Atendimento - PIA, acolhimento familiar, articulação intersetorial, Projeto Político Pedagógico e gestão do trabalho.

O estudo diagnóstico é um procedimento que deve ser desenvolvido por uma equipe multiprofissional do órgão que aplicará a medida protetiva de abrigo, em conjunto com o Conselho Tutelar, Justiça da Infância e da Juventude e equipe do órgão gestor da Assistência Social. O objetivo do estudo diagnóstico é avaliar os riscos a que as crianças e os adolescentes estão expostos. Nesse diagnóstico, devem ser oferecidas alternativas para o não acolhimento institucional. Verificando-se que o acolhimento é a única alternativa no momento, este deverá ser feito levando-se em conta as demandas da criança e do adolescente, como localização, escola que frequenta, estrutura física, profissionais qualificados e projeto político pedagógico que atenda a suas necessidades. Caso o acolhimento seja feito em caráter de urgência, o estudo diagnóstico deverá ser feito em até 20 dias.

A orientação metodológica relacionada ao Plano Individual de Acolhimento - PIA deve ser seguida pela equipe técnica da unidade de acolhimento, em conjunto com a equipe responsável pela supervisão do acolhimento no órgão gestor da Política de Assistência Social. O PIA deve ser subsidiado pelo estudo diagnóstico, e apontar as estratégias e ações que serão desenvolvidas para superar a situação motivo do acolhimento, visando à reintegração familiar da criança ou adolescente em sua família de origem ou em família substituta.

A reintegração familiar, que requer o acompanhamento da família de origem pela unidade que presta o serviço, é de extrema importância para a garantia da brevidade e excepcionalidade do acolhimento. Para que seja possível o cumprimento das diretrizes do ECA, o acompanhamento familiar deve compor a rotina do trabalho a ser desenvolvido pelos profissionais das unidades. Entre as técnicas que podem ser desenvolvidas nesse acompanhamento está: o estudo de caso, entrevistas individual e familiar, formação de grupo com as famílias, visitas domiciliares, encaminhamento da família, de acordo com suas necessidades, à rede de serviços de políticas públicas, em especial as sociais, assim como a programas de transferência de renda.

O acompanhamento das famílias, assim, exige forte articulação intersetorial. Esta é a principal estratégia de gestão que deve ser utilizada para complementar os serviços não ofertados pelo acolhimento. Nessa direção, o documento Orientações Técnicas ressalta que as unidades devem ter como premissa sua "incompletude institucional", buscando, por isso, articulação constante com os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos - SGD e com os serviços desenvolvidos pela rede socioassistencial e outras políticas públicas, como saúde e educação.

O Projeto Político Pedagógico é a quinta orientação metodológica do documento Orientações Técnicas. Esse procedimento visa orientar o funcionamento dos serviços de acolhimento como um todo, desde seu funcionamento interno até sua articulação com a rede serviços, famílias e comunidade. As sugestões de conteúdo para a construção do Projeto Político Pedagógico são as seguintes: atitude receptiva e acolhedora no momento da chegada e durante a permanência da criança ou adolescente na unidade de acolhimento; manutenção de grupos de crianças e adolescentes com vínculos familiares na mesma unidade; organização de documentos que possuam os registros da história de vida e desenvolvimento da criança ou adolescente; definição do papel dos profissionais e valorização dos mesmos; o serviço a ser desenvolvido com a família de origem; o trabalho para manutenção e fortalecimento da convivência comunitária; o fortalecimento da autonomia da criança e do adolescente, e o desligamento dos acolhidos de forma gradativa.

A última orientação metodológica diz respeito à gestão do trabalho. Em consonância com a NOB-RH/ SUAS, de 2006, essa orientação estabelece diretrizes para a gestão do trabalho, entre elas, a de educação permanente. O papel que os profissionais desempenham no exercício de suas funções requer critérios rígidos de seleção, atenção à capacitação e acompanhamento desses profissionais.

A seleção deverá ser feita por um processo criterioso. Para a contratação de profissionais com perfil adequado para o desenvolvimento de suas funções, devem-se seguir alguns passos, apresentados nas Orientações Técnicas:

> Ampla divulgação, com informações claras sobre o serviço, o perfil dos usuários, as atribuições e exigências do cargo a ser ocupado, salários e carga horária, dentre outros;
> Processo seletivo, com atenção à exigência da formação mínima para cada função e experiência profissional;

> Avaliação de documentação mínima a ser exigida: documentos pessoais; certidão negativa de antecedentes criminais, atestado de saúde física e mental;
> Avaliação psicológica e social: análise da vida pregressa, entrevista individual e atividade de grupo. (Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, 2009, pag.56)

Além dessas orientações é desejável que o candidato possuam motivação e aptidão para o trabalho com crianças e adolescentes, entre outras.

Como vimos anteriormente, a capacitação é indispensável para todos os profissionais da equipe técnica, de apoio e coordenadores. Deve-se oferecer desde a capacitação inicial até a formação continuada, principalmente para os profissionais que mantém contato direto com as crianças e adolescentes e suas famílias. Após a contratação, deve ser estabelecida uma rotina de acompanhamento dos profissionais e desenvolvimento de capacitações continuadas. Para não correr o risco de a rotina de trabalho gerar um automatismo na resolução dos problemas, as atividades de acompanhamento dos profissionais deverão ser feitas como forma de melhorar o desempenho e a qualidade do atendimento. As atividades que poderão ser feitas para o acompanhamento profissional são as formações continuadas de temas do cotidiano; estudo de caso; encontros diários grupos de escuta; avaliação dos profissionais, entre outras.
Na próxima subseção, são apresentados os critérios que devem orientar essa gestão por parte das unidades.

2.1.2. A dimensão técnica do trabalho estabelecida na NOB-RH.

A gestão do trabalho, no âmbito do SUAS, é normatizada, como já mencionado, pela NOB-RH-SUAS, aprovada em 2006, com o objetivo de formar planos de cargos, salários e carreiras para trabalhadores da Assistência Social. Além disso, a NOB-RH-SUAS ressalta a importância da educação permanente e capacitações, visando à valorização do trabalhador e à garantia da eficácia dos resultados. No caso das unidades de acolhimento, essas diretrizes devem assegurar que a criança, o adolescente e suas famílias sejam de fato acolhidos e tenham seus direitos preservados. É importante deixar claro que o profissional não conseguirá desenvolver seu trabalho, em

consonância com a necessidade do público-alvo, sem a devida qualificação e capacitação.

No SUAS, o trabalho é desenvolvido por equipes de referência, que atuam em conjunto, de forma a complementar conhecimentos e habilidades para alcançar os objetivos do serviço a ser realizado. Essas equipes são compostas segundo a necessidade do serviço prestado. No acolhimento de crianças e adolescentes, as equipes das unidades devem ser formadas por coordenador; técnico de nível superior; cuidador e auxiliar de cuidador, como mostraremos à frente.

Pressupõe-se que as equipes de referência possuem objetivos comuns, e, no intuito de abranger o problema com que lidam, em sua totalidade, elas devem ser formadas por profissionais de diversas áreas, o que permitirá o compartilhamento de habilidades e conhecimentos. A NOB-RH-SUAS estabelece a exigência de escolaridade de nível superior, no serviço de acolhimento institucional, para os técnicos, que devem ser psicólogos e assistentes sociais. No entanto, a resolução nº 17 de 20 de junho de 2011, reconheceu outras equipes profissionais que poderão compor as equipes de referência do SUAS, como é o caso os pedagogos, terapeutas ocupacionais, entre outros. A NOB-RH-SUAS estabelece também que, para atuação desses profissionais no SUAS, são necessárias formação e habilidades específicas para o serviço que desenvolvem. Como a rotina de trabalho é muito variada e complexa, o profissional deve estar, o tempo todo, preparado para lidar com o desconhecido. Para isso, além de uma qualificação contínua, o processo de seleção também deverá ser criterioso, garantindo a contratação de profissionais qualificados e com perfil adequado para o desenvolvimento de suas funções.

Os profissionais que prestam o serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, aqui denominados “burocratas da linha de frente”, são o nosso objeto de estudo. Esses profissionais, no exercício de suas funções, estabelecem vínculos com os usuários, o que permite a eles atuar como intermediador da oferta de direitos aos cidadãos. O vínculo entre esse profissional e o usuário não deve ser de caridade ou tutela e sim de intermediador, que fará uma reflexão e atuará possibilitando ao usuário o enfrentamento de suas dificuldades através das ferramentas ofertadas pelo Estado e sociedade.

O trabalho desenvolvido pelos burocratas da linha de frente no acolhimento deve incluir, conforme determinado pelo ECA e regulamentado no documento Orientações Técnicas, o esforço de reinserção familiar e a garantia da autonomia das crianças e dos adolescentes. Por meio de ações como o encaminhamento para qualificação profissional, acompanhamento da família por programas socioassistenciais, educação, saúde, lazer entre outros, procura-se reduzir as vulnerabilidades, possibilitando a reinserção à família. Sendo assim, a falta de uma qualificação adequada pode causar um atendimento não condizente com o estabelecido no ECA. Ela pode gerar também uma insatisfação dos profissionais com relação às atividades que realizam, já que não produzem os resultados esperados. Esse descontentamento traz prejuízos tanto para os profissionais individualmente quanto para o objetivo da política.

Para isso, a NOB-RH SUAS nos mostra de forma esquemática, quais os profissionais por categoria, formação e atividades a serem desenvolvidas, que devem compor as equipes mínimas dos serviços de acolhimento no âmbito nacional, conforme tabela:

Quadro 1:Profissionais por cargo, escolaridade e equipe mínima para compor as equipes mínimas do acolhimento institucional

Profissional/ Função	**Escolaridade**	**Quantidade**
Coordenador	**Nível superior ou médio**	1 profissional referenciado para até 20 usuários acolhidos em, no máximo, 2 equipamentos
Cuidador	**Nível médio e qualificação específica**	1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a)1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.
Auxiliar de Cuidador	**Nível fundamental e qualificação específica**	1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 auxiliar de cuidador para cada 8 usuários, quando

		houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 auxiliar de cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.
Assistente Social	**Nível superior**	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos de alta complexidade para pequenos grupos.
Psicólogo	**Nível superior**	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos de alta complexidade para pequenos grupos.

Fonte: Reproduzido de NOB-RH/SUAS

Como podemos observar, a organização do processo de trabalho dos profissionais que atuam nas unidades de acolhimento - os burocratas da linha de frente - é fundamental na construção diária do serviço. É através dela que o planejamento para a execução do serviço, visando à garantia dos direitos das crianças e adolescente, torna-se uma ação sólida. A qualificação, aptidão e sentimento de responsabilidade tornam-se requisitos básicos para o desenvolvimento das atividades diárias desses profissionais, e é por meio deles que o Estado exerce sua função de proteção social.

Na estruturação do SUAS, conforme visto, os governos subnacionais - estados e municípios - são os responsáveis pela execução dos serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, mesmo quando esses serviços são prestados por entidades privadas de assistência social. Na próxima seção, serão discutidas as responsabilidades dos municípios, aqui especialmente, o de Belo Horizonte, na gestão do acolhimento institucional.

2.2. A gestão municipal da política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Belo Horizonte

Para a execução da política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Belo Horizonte, verifica-se a presença de diversos atores diretamente envolvidos. Entre eles, está o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, que é responsável por definir e controlar a política municipal de atendimento à criança e ao adolescente, em conjunto com os órgãos que compõem o SGD: os conselhos

tutelares, o Juizado da Infância e da Juventude e a Promotoria da Infância e da Juventude.

O CMDCA é responsável por definir os parâmetros da política de atendimento à criança e do adolescente, exercer o controle sobre as ações desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – PBH. Para tanto, ele deve abrir discussões a respeito do tema, definir as prioridades da política, controlar a execução da política no município, gerenciar o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescentes e a forma de alocação dos recursos nas entidades, entre outras competências.

O CMDCA é composto por representantes do Executivo e da sociedade civil. Sendo que os membros do Executivo são indicados pelo prefeito, e os membros da sociedade civil são indicados pelas entidades não-governamentais.

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente está diretamente ligado ao CMDCA. É formado por dotação do Orçamento do Município para atividades do CMDCA, doações, recursos do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e os derivados de multas por condenação civil ou penalidade administrativa. (Lei municipal nº 8.502/2003)

Os conselhos tutelares têm a função de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, conforme o ECA. Não cabe a ele aplicar sanção punitiva, mas sim proteger e encaminhar crianças e adolescentes, que não estejam tendo seus direitos assegurados, a programas sociassistenciais que irão suprir essas falhas na garantia dos direitos. Eles devem também fiscalizar as entidades que atendem crianças e adolescentes, iniciando processos judiciais, quando verificada irregularidades na prestação do serviço.

Além desses atores diretamente envolvidos na garantia dos direitos a crianças e adolescentes, o município de Belo Horizonte também conta com o envolvimento de outros atores, como o Poder Judiciário, que por meio do Juizado da Infância e da Juventude determina e fiscaliza o acolhimento, e do Ministério Público, que por meio da Promotoria da Infância e da Juventude, também realiza a fiscalização das unidades de forma a garantir os direitos das crianças e dos adolescentes e de suas famílias.

Para a execução da política de acolhimento de crianças e adolescentes, o município de Belo Horizonte conta com a parceria de entidades não-governamentais que prestam o serviço através de convênios, a partir dos quais elas passam a receber recursos públicos para a manutenção das unidades. Além do repasse de recursos, a PBH também é responsável pela supervisão do serviço prestado e pela capacitação e formação continuada dos funcionários que trabalham nas unidades.

Em 2008, a PBH, em parceria com o Instituto Félix Guatari, promoveu cursos de capacitação para todos os profissionais de acolhimento, abordando diversas temáticas, desde os serviços prestados pelos cozinheiros como pelos dirigentes. No entanto, em 2012, o convênio com esse Instituto foi extinto, ficando a responsabilidade das capacitações para a própria PBH em conjunto com a sua própria rede de serviços de Saúde e Educação. Cabe destacar que o Poder Judiciário também tem desenvolvido atividades de capacitação, assim como as próprias unidades, que identificam suas demandas e convidam profissionais para ministrar palestras aos seus trabalhadores.

2.2.1. O provimento dos serviços pelas unidades de acolhimento.

As unidades de acolhimento são responsáveis por uma série de atividades destinadas a garantir a proteção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Além dos procedimentos gerenciais já citados anteriormente, elas devem dar respostas às exigências do Poder Judiciário, Ministério Público, Conselhos Tutelares e do órgão gestor da Política de Assistência Social no município, a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS. As atividades mais importantes na rotina do atendimento são aquelas desenvolvidas diretamente com as crianças, adolescentes e suas famílias. São ações que objetivam o cuidado cotidiano, garantindo-se o desenvolvimento humano e social, as quais, aliadas às atividades de interlocução com o SGD e o órgão gestor, buscam promover e garantir os direitos de cidadania, incluindo o de convivência familiar e comunitária.

Conforme mencionado, as unidades de acolhimento devem desenvolver suas atividades em conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos pelo ECA, de forma a garantir os direitos humanos fundamentais: direito à vida e à saúde; direito à liberdade,

ao respeito e à dignidade; direito à convivência familiar e comunitária; direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer e o direito à profissionalização e a proteção no trabalho. Assim, além do desenvolvimento de atividades que busquem garantir o direito à convivência familiar e comunitária, as unidades devem propiciar condições para a efetivação de todos os direitos. O leque atividades a serem desenvolvidas é muito extenso, incluindo as recreativas próprias para cada idade; as que propiciam participação cultural, artística; as atividades de lazer e religiosas; as que permitem a inserção de crianças e adolescentes na rede de ensino, de educação profissionalizante; as que possibilitam o acesso à saúde, ao convívio com a comunidade de origem. O objetivo deve ser sempre o de restabelecer os direitos anteriormente violados causadores do acolhimento, e fornecer condições para o restabelecimento de vínculos familiares.

Para o desenvolvimento dessas atividades, as unidades devem contar com vários fatores, como profissionais qualificados e bem informados a respeito da legislação vigente, e possuir apoio dos órgãos responsáveis pela política, através de recursos materiais, além de oferta suficiente de serviços na rede de políticas sociais. Porém, mesmo que as unidades possuam todos esses recursos necessários, a eficácia do acolhimento no atendimento das metas de excepcionalidade e brevidade do acolhimento institucional, assim como sua efetividade na garantia dos direitos, depende do engajamento e motivação profissional. Só assim a execução da política, a entrega do direito ao acolhimento institucional, tem possibilidade de ser realizada como previsto na legislação.

No próximo capítulo, o objetivo é avaliar se todos os requisitos anteriormente vistos são atendidos pelas unidades de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte, isto é, se os “burocratas da linha de frente”, diante da complexidade do atendimento, utilizam de seu conhecimento técnico ou utilizam de outras fontes de conhecimento para executar o serviço, e se atingem os objetivos da política segundo o padrão estabelecido na normatização.

3. UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO: OS BUROCRATAS DA LINHA DE FRENTE E SEU PODER DE DEFINIR A POLÍTICA NO NÍVEL DA RUA.

A análise da implementação da Política de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes em Belo Horizonte, executada por, entre outros atores, burocratas da linha de frente, utiliza os dados do Censo Suas 2012, coordenado pelo MDS, e do *survey* feito com profissionais das unidades de acolhimento, realizado pelo "Projeto Rede de Atendimento à Crianças e Adolescentes" desenvolvido em 2013, no âmbito do DCP/FAFICH/UFMG.

Os dados coletados pelo projeto fornecem informações sobre a dinâmica interna das unidades de acolhimento, o perfil das equipes de referência, além de informações sobre as entidades mantenedoras. Na análise, buscaremos verificar se o trabalho desenvolvido pelos burocratas da linha de frente, no âmbito das unidades de acolhimento, está em consonância com a normatização vigente ou se as atividades seguem outros padrões que modificam a forma como deveria ser executada. Para a análise, também utilizaremos da teoria sobre a discricionariedade dos burocratas da linha de frente, apresentada no primeiro capítulo deste trabalho, e das normatizações apresentadas no segundo capítulo.

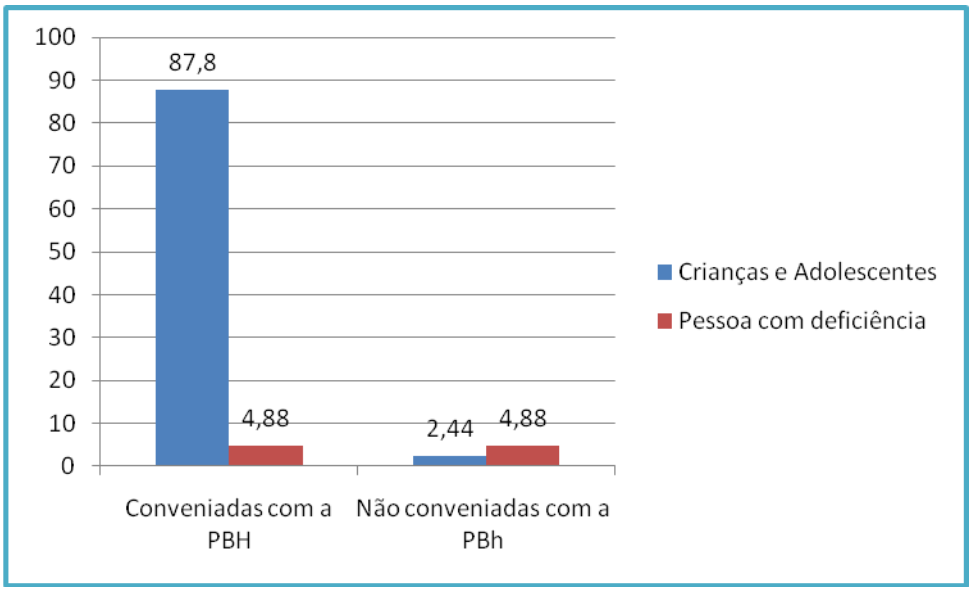
3.1. O acolhimento de crianças e adolescentes em Belo Horizonte: recursos materiais e humanos

A configuração das unidades de acolhimento em Belo Horizonte é de extrema importância para traçarmos o perfil e as experiências dos burocratas da linha de frente para o atendimento das crianças e adolescentes acolhidos. O *survey* realizado pelo Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente abrangeu 41 unidades de acolhimento a crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte, sendo 37 conveniadas com a PBH. Das 41 unidades, três são exclusivamente para aqueles que possuem algum tipo de deficiência.

A amosta do survey é um pouco menor que o universo das unidades do município. Segundo dados do Censo Suas 2012, Belo Horizonte conta com 56 unidades. Assim, o survey corresponde a 73% do total. A amostra do *survey* não corresponde em totalidade o número verificado pelo Censo Suas 2012, pelos seguintes motivos: três não participaram por não fazerem parte da investigação, já que acolhiam jovens (e não crianças e adolescentes, como informado no Censo Suas 2012); outras nove não participaram por motivo individual, três foram fechadas, e uma não foi encontrada. O *survey* incorporou ainda uma unidade não registrada no Censo Suas 2012.

A distribuição das unidades investigadas no *survey*, por tipo de público que atendem e relação com o Poder Público municipal, é apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1: Unidades que acolhem crianças e adolescentes, por tipo de vínculo com a PBH (conveniada, não-conveniada) e tipo de público atendido (%) (2012) (n=41).

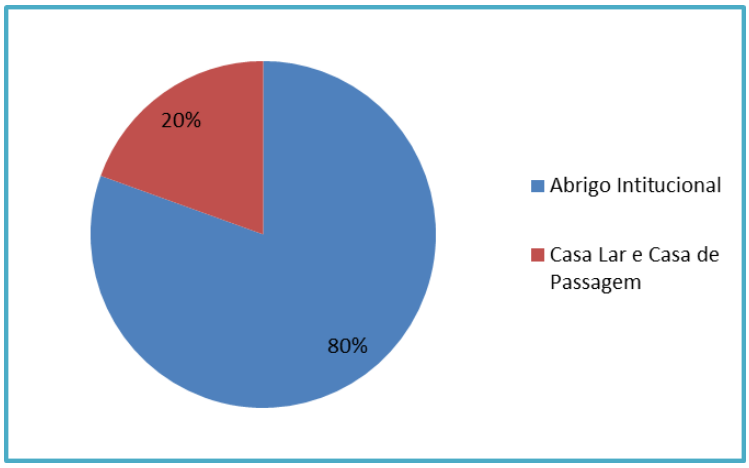


Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria.

Como podemos ver, a maioria (87,8%) das unidades investigadas possuem convênio com a PBH, o que garante às unidades um apoio ainda maior, visto que as obrigações do município com as unidades estão estabelecidas na normatização e fornecem uma série de compromissos para a execução da política, entre elas a capacitação continuada.

No gráfico 2, são apresentados, os dados percentuais referentes as unidades que acolhem crianças e adolescentes por tipo de unidade.

Gráfico 2: Unidades que acolhem crianças e adolescentes, por tipo de unidade (abrigo institucional, casa lar e casa de passagem) (%) (2012) (n=41).

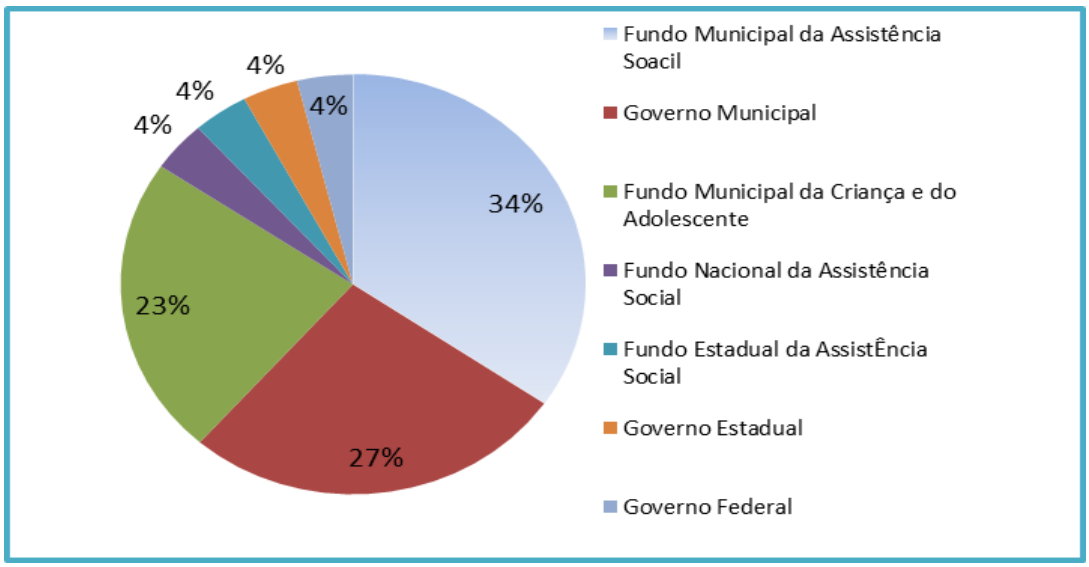


Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria.

Como podemos ver, as unidades que acolhem crianças e adolescentes em BH são em sua maioria (80%) abrigos institucionais, sendo que a casa-lar e a casa de passagem correspondem a 20% do total.

A administração das unidades de acolhimento é feita por entidades mantenedoras, que são pessoas jurídicas do direito público ou privado, que proveem os recursos necessários para o funcionamento das unidades de acolhimento. Em Belo Horizonte 21 unidades mantenedoras fazem a administração das 41 unidades investigadas pelo *survey*, sendo oito delas diretamente vinculadas à Igreja. As fontes de recursos públicos das unidades vêm de diversas entidades do Poder Público, sendo que algumas correspondem a uma parcela maior de contribuição, conforme mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3: Unidades que acolhem crianças e adolescentes do município de Belo Horizonte, por fonte principal de recursos públicos (%) (2012) (n=41)



Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria.

Como podemos ver, os recursos vindos dos Fundos municipais tem uma porcentagem maior, conjuntamente com o tesouro municipal, devendo-se ao convênio com o município para a prestação dos serviços. O Fundo Municipal de Assistência Social em Belo Horizonte é movimentado pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Social, sendo a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social responsável pelo gerenciamento do Fundo, para as seguintes finalidades, definidas na Lei nº 8742, de 1993:

> I- aquisição de material de consumo;
>
> III- aquisição de material permanente e equipamentos;
>
> III- pequenas obras de construção, conservação e adaptação;
>
> IV- conservação de equipamentos específicos;
>
> VI- pagamentos de serviços prestados por entidades contratadas ou conveniadas;
>
> V- pagamento de serviços prestados por entidades contratadas ou conveniadas;
>
> VI- pagamento de benefícios eventuais (Art. 22)

Cabe ao conselho Municipal de Assistência Social fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Assistência Social.

Segundo dados do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA), o município de Belo Horizonte previu para 2013 um gasto correspondente a 29% do orçamento total da PBH, aplicados em políticas destinadas a crianças e adolescentes, e o Fundo representa 0,38% de todo esse orçamento. Sendo assim, verificamos que os recursos destinados a crianças e adolescentes em Belo Horizonte correspondem a um percentual significativo do orçamento público do município.

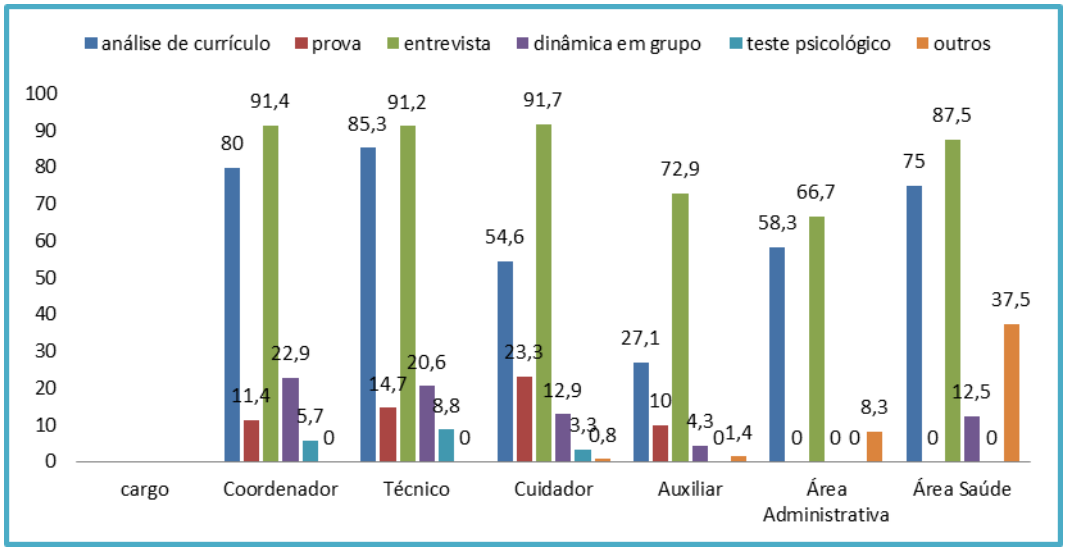
3.1.1. As formas de recrutamento e o perfil dos trabalhadores das unidades.

Como sabemos, os resultados das ações públicas são afetadas não só pelas decisões em relação ao orçamento, como também aquelas ocorridas ao longo do processo de trabalho. Para que se atinjam resultados satisfatórios, as unidades devem contar com uma gestão do trabalho qualificada. Nesta subseção, vamos analisar se a execução do trabalho no nível da rua conta com recursos humanos qualificados, segundo as normatizações apresentadas no segundo capítulo.

Primeiramente, recapitulando o capítulo anterior, para a formação de equipes de trabalho, a normatização estabelece que o processo de contratação de profissionais deve ser feito de forma rigorosa. Deve-se verificar, além das formações correspondentes aos cargos, a aptidão para o trabalho com crianças e adolescentes. O processo de recrutamento deve ser feito de forma ampla e utilizar de recursos para a contratação.

A análise será feita a partir dos dados coletados no *survey* realizado pelo Projeto Rede de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, no qual foram entrevistados, nas 41 unidades de acolhimento, 404 profissionais que trabalham com crianças e adolescentes. Verificou-se que os processos utilizados para a contratação desses profissionais foram diversos, como apresentado no Gráfico 4.

Gráfico 4: Profissionais de unidades que acolhem crianças e adolescentes do município de Belo Horizonte, por etapas do processo de recrutamento (%) (2012) (n=404).

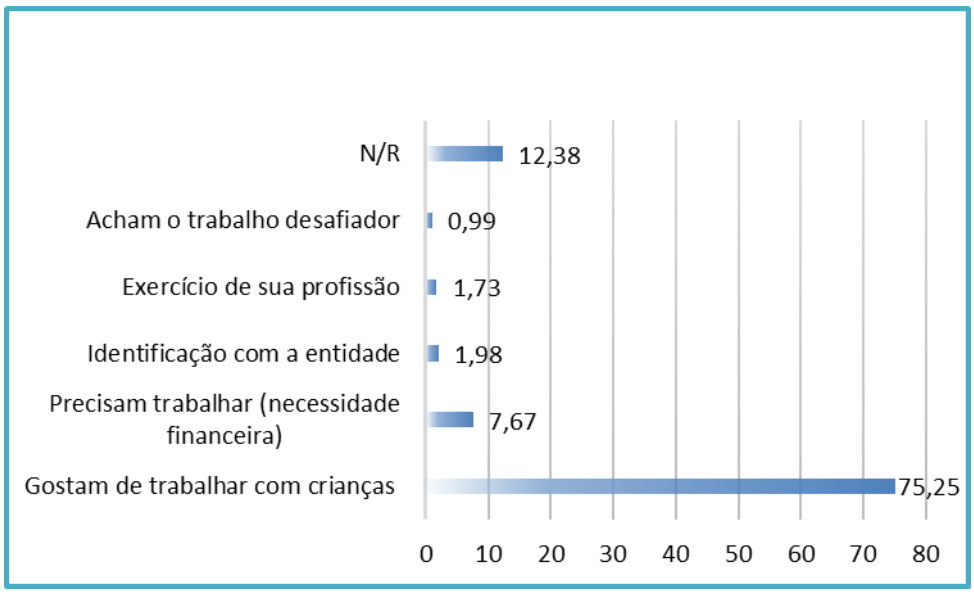


Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Como podemos ver, o processo de recrutamento conta principalmente com uma análise de currículo e entrevistas, sendo a prova, a dinâmica em grupo, o teste psicológico e outros meios, pouco utilizados no processo de contratação. Podemos dizer que o recrutamento acaba não sendo tão criterioso quando deixa de utilizar outras ferramentas que poderiam analisar melhor os perfis dos profissionais.

Sabemos que além de um processo de recrutamento por conhecimentos técnicos, é importante que os profissionais possuam motivação para o desenvolvimento do trabalho. Como vimos no capítulo anterior, os requisitos emocionais são muito importantes, já que o trabalho demanda um espírito de solidariedade e afeto. Como mostra os dados do Gráfico 5, os profissionais, em sua maioria, disseram possuir um sentimento solidário na execução de suas atividades.

Gráfico 5: Profissionais de unidades que acolhem crianças e adolescentes do município de Belo Horizonte, por motivação para o trabalho (%) (2012) (n=404)

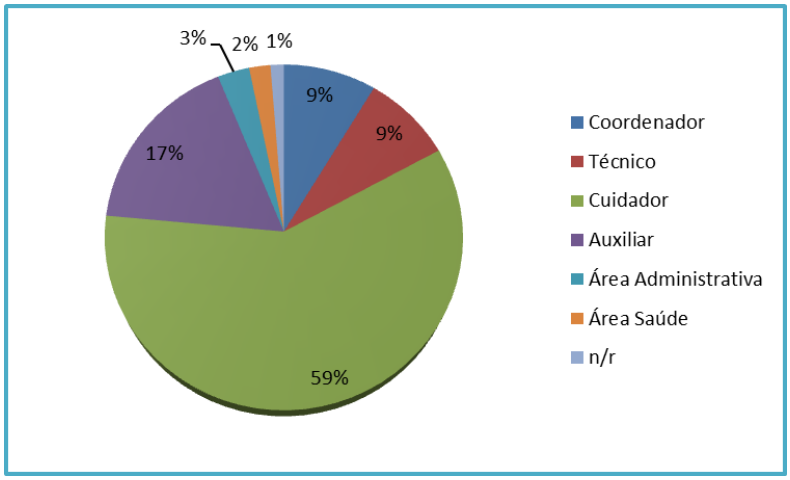


Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Os profissionais demonstraram uma característica importante, o sentimento de amor, solidariedade e missão no desenvolvimento do trabalho com crianças e adolescentes. Esse sentimento é importante, segundo a normatização, compondo os critérios necessários para a contratação estabelecidos.

Outra análise importante, no que se refere ao perfil das equipes técnicas. No *survey*, verificou-se que algumas categorias são mais numerosas devido às demandas do trabalho, e outras surgem devido a diversos motivos institucionais, uma vez que não são normatizadas. É o caso dos profissionais administrativos e da área de saúde, que não estão previstos nas Orientações Técnicas. Podemos visualizar melhor a configuração das equipes através do Gráfico 6.

Gráfico 6: Profissionais de unidades que acolhem crianças e adolescentes do município de Belo Horizonte, por cargo que ocupam nas unidades de acolhimento (%) (2012) (n=404)



Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Verificamos que os cuidadores são os profissionais em maior número nas instituições (59%). Podemos pressupor que a demanda pelos serviços dessa categoria funcional é a maior, seguida dos auxiliares de cuidador, que possuem (17%). Os profissionais com menor percentual (2% e 3%) estão na área administrativa e de saúde.

Pressupomos que devido aos déficits do serviço nas áreas de saúde, e as necessidades das unidades com crianças e adolescentes que necessitam de cuidados especiais, as unidades buscam alternativas como a contratação de profissionais que vão atende-los com uma maior agilidade. Vimos que esse tipo de serviço por parte das unidades não está presente nas normatizações, que preconizam unidades de acolhimento o mais próximo possível de residências. Os profissionais administrativos também não estão estabelecidos na normatização, mas se faz necessário pelo fato de as unidades demandarem um serviço de prestação de contas e gerenciamento.

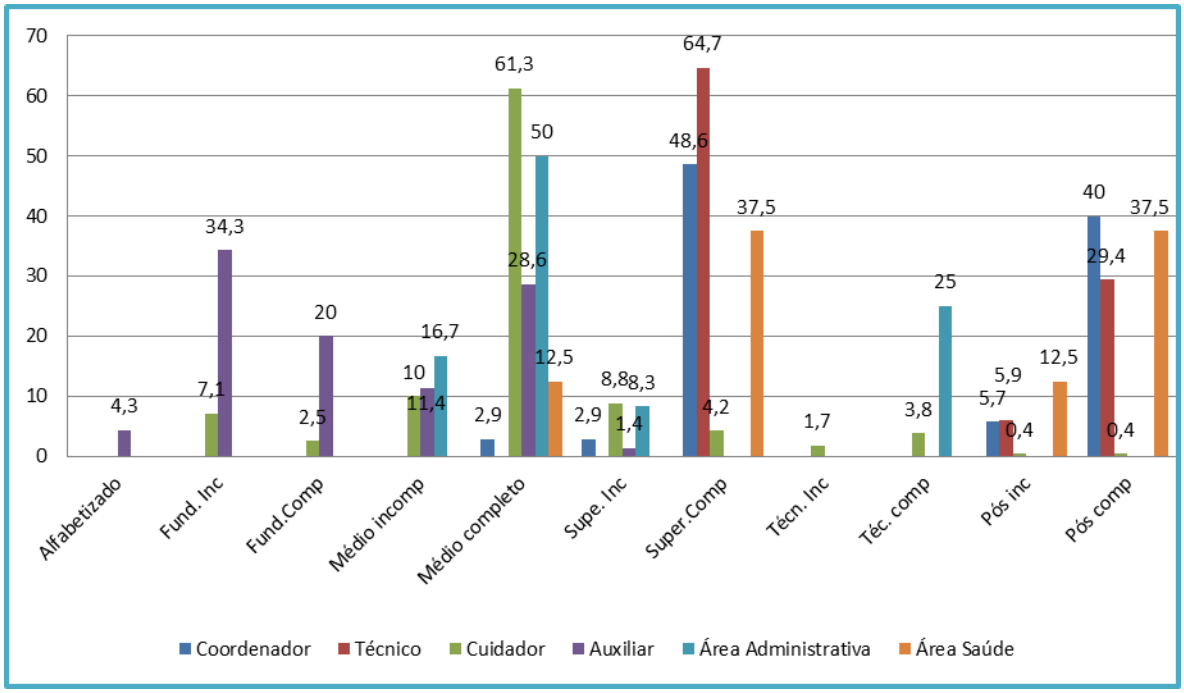
3.1.2. Os recursos humanos nas unidades de acolhimento segundo critérios de escolaridade; formação profissional e capacitações para o exercício da função.

Sabemos que, como mostra a NOB-RH/SUAS, os trabalhadores do serviço de acolhimento, para o exercício de suas funções, necessitam de uma formação correspondente ao cargo que ocupam nas instituições, assim como, devem ser constantemente submetidos a formações complementares que lhes permitem o exercício de suas funções com primazia, atendendo as especificidades do serviço, que sempre traz desafios complexos a serem resolvidos. Além dessas objeções, é importante que esses burocratas possuam uma experiência prévia de trabalho com crianças e adolescentes para os cargos de cuidador e auxiliar de cuidador.

Como vimos anteriormente, Lipsky (1980) argumenta que os burocratas da linha de frente recorrem constantemente à sua formação técnica para a execução de seu serviço, pelo fato de serem confrontados com situações não previstas, que demandam ações rápidas e nem sempre contam com o apoio de seus supervisores.

Baseados no Gráfico 7, vamos analisar se os burocratas da linha de frente, aqui investigados, atendem as exigências da NOB-RH/SUAS no que se refere à escolaridade.

Gráfico 7: Profissionais das unidades que acolhem crianças e adolescentes em Belo Horizonte, por cargo que ocupam e nível de escolaridade (%) (2012) (n=404)

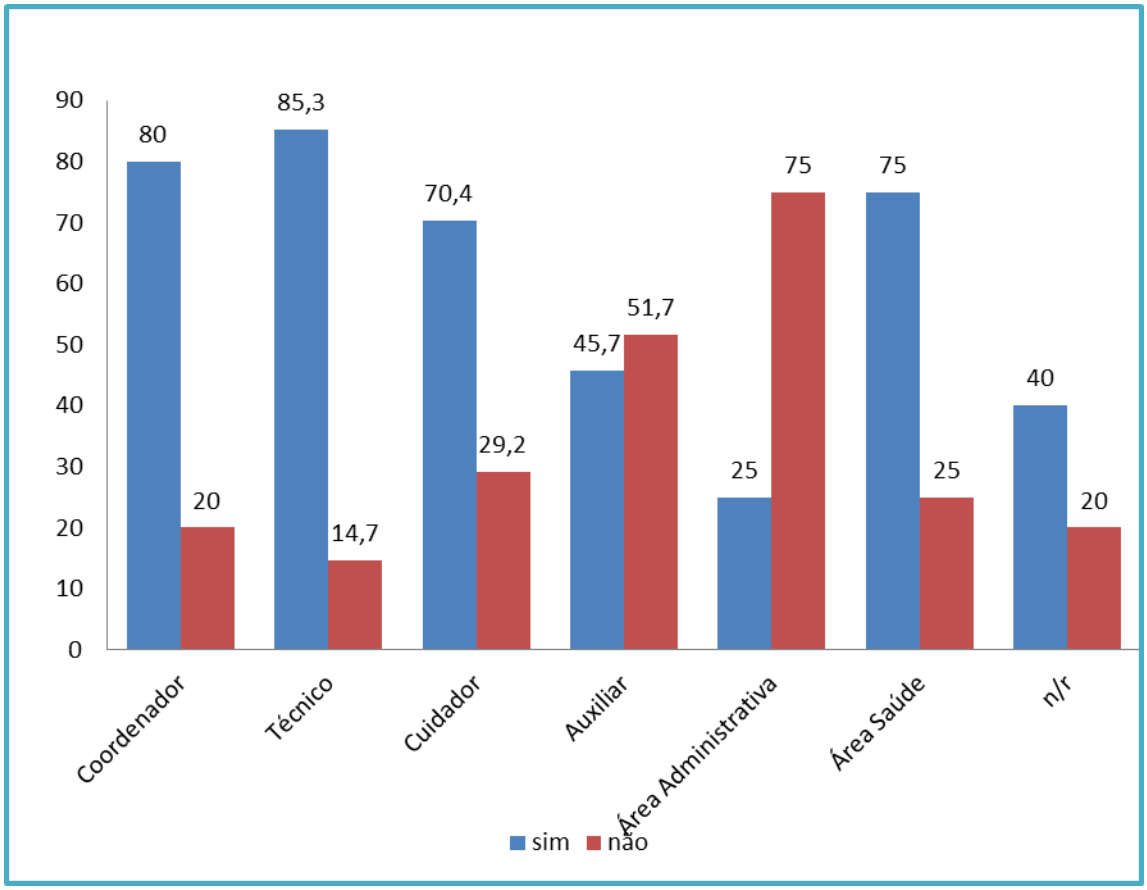


Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Como podemos ver, a grande maioria dos profissionais das unidades de acolhimento do município investigadas possuem a capacitação equivalente ao cargo, como o caso dos cuidadores: 61,3% desses profissionais possuem o ensino médio completo, que é o estabelecido na NOB-RH/SUAS. No entanto, uma grande parcela dos auxiliares de cuidador (34,3%) possui o ensino fundamental incompleto, sendo que o exigido para o cargo é o nível fundamental completo. Os profissionais com os cargos de coordenador e técnico possuem em sua maioria escolaridade superior, que é a exigida para o cargo.

Além da escolaridade, a normatização estabelece que os profissionais devam possuir um conhecimento prévio do trabalho com crianças e adolescentes, vindo de suas experiências anteriores. O Gráfico 8 nos mostra qual é o perfil dos profissionais de Belo Horizonte no quesito experiência.

Gráfico 8: Profissionais das unidades que acolhem crianças e adolescentes em Belo Horizonte, por existência de experiência anterior para o trabalho a ser desenvolvido (%) (2012) (n=404)



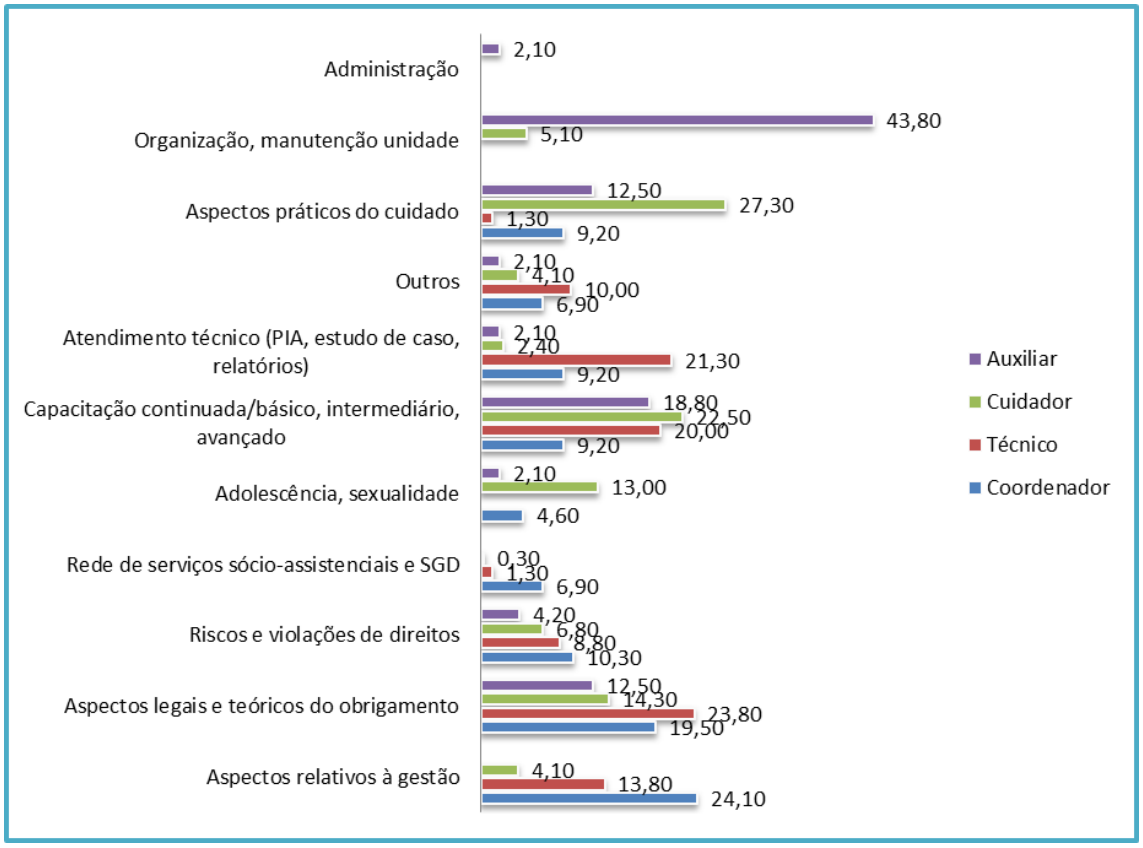
Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Como podemos ver, entre as categorias profissionais que possuem um contato direto e diário no atendimento às crianças e adolescentes (coordenador, técnico, cuidador e auxiliar de cuidador), somente os auxiliares não possuem experiência superior a 50%. Sendo a experiência dos coordenadores correspondente a um percentual de 80%. Entre os técnicos, 85,3% possuem experiência e, entre os cuidadores, 70%. Nas áreas não definidas na normatização para o acolhimento (área administrativa e área de saúde), 75% dos profissionais administrativos não possuem experiência do trabalho com crianças e adolescentes, e 75% dos profissionais da área de saúde possuem experiência.

Outro aspecto importante a ser observado é o relativo a capacitações. Como vimos no capítulo anterior, a PBH é responsável por capacitar os profissionais continuamente, sendo essa uma das atribuições do município na gestão do serviço de acolhimento

prestado pelas unidades conveniadas. As capacitações, como vimos ao longo do trabalho, são extremamente importantes. São apresentadas, no Gráfico 9, as capacitações realizadas pelos profissionais para o exercício de suas funções e os temas envolvidos na realização dessas capacitações.

Gráfico 9: Profissionais de unidades que acolhem crianças e adolescentes em Belo Horizonte, por capacitações realizadas e temas (%) (2012) (n=404)

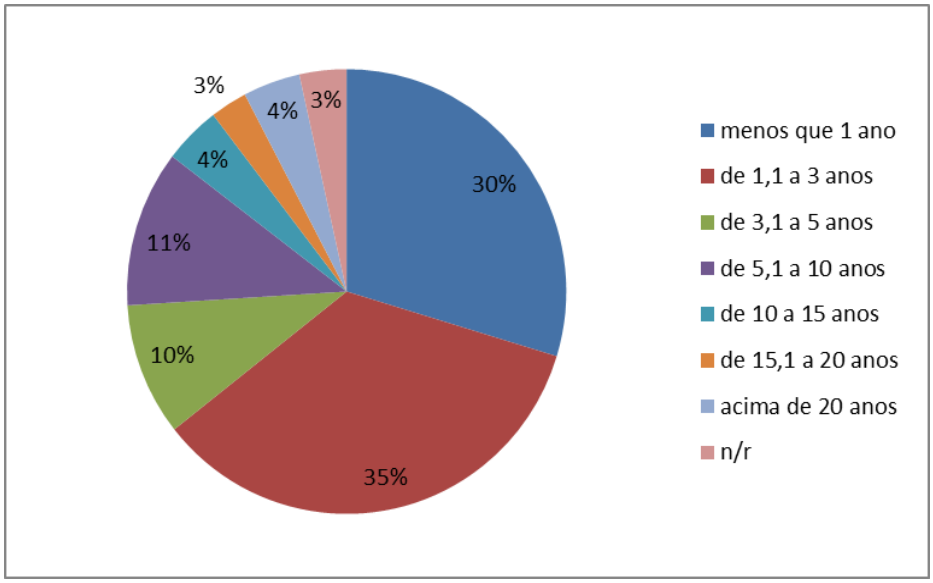


Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Como podemos ver, o percentual de profissionais que participaram das capacitações nos diferentes temas é consideravelmente baixo. Nenhuma categoria profissional contou com mais de 43,8% de seus integrantes nas diferentes capacitações. Verificamos também que as capacitações para o trabalho desenvolvido com a rede de serviços socioassistenciais e SGD é muito baixa, os auxiliares e cuidadores não participaram de nenhuma capacitação nessa categoria temática, dificultando assim, os encaminhamentos e trabalhos para a superação das vulnerabilidades sociais.

No gráfico 10 vamos mostrar o tempo de trabalho dos profissionais nas unidades de acolhimento.

Gráfico 10: Profissionais de unidades que acolhem crianças e adolescentes em Belo Horizonte, por tempo de trabalho nas instituições de acolhimento (%) (2012) (n=404)



Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Como podemos ver, o tempo de trabalho de 35% dos profissionais, é inferior a 3 anos de trabalho. Além disso, 30% dos profissionais possuem menos de 1 ano de trabalho na instituição.

Diante desse contexto, em que existe uma baixa capacitação e profissionais com pouca experiência com o trabalho, é de se imaginar que algumas dificuldades são cotidianamente encontradas, mas, como é mostrado no Gráfico 11, entre tantas dificuldades existentes, a falta de capacitação é apontada entre as mais frequentes pelos trabalhadores.

Gráfico 11: Profissionais de unidades que acolhem crianças e adolescentes em Belo Horizonte, por tipo de dificuldades encontrada para a execução do trabalho (%) (2012) (n=404)

Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

O problema no atendimento a crianças e adolescentes é apontado por 25,8% dos profissionais; a falta de recursos materiais é apontada por 15,8% e a falta de capacitação é apontada por 9% dos profissionais. Como podemos ver, entre as dificuldades mais freqüentemente apontadas está a falta de capacitação, este é um dos pontos importantes para a análise da discricionariedade feita neste trabalho.

Sabemos que o trabalho a ser desenvolvido por esses profissionais demanda um elevado conhecimento técnico. No entanto, como podemos ver os próprios profissionais no exercício de suas funções, apontam entre as dificuldades existentes para a realização do trabalho, a falta de capacitações. Isso pode comprometer a entrega do serviço de acolhimento. Como vimos, uma parte significativa dos profissionais não participaram de capacitações para o exercício de suas funções ou não possuem um conhecimento prévio do assunto. Sendo assim, pressionados pelas demandas do serviço, como o próprio Lipsky argumenta, eles provavelmente desenvolverão ações baseados em sua formação prévia ou características pessoais. Ou seja, utilizam de um conhecimento técnico inerente a suas profissões ou de seu conhecimento popular para o trabalho com crianças e adolescentes, o que não atende as especificidades do público que é mantido

sob medida protetiva de abrigo. Como será visto à frente, as atividades que são desenvolvidas nas unidades não mantêm uma relação importante com a fim da política, que é a reintegração familiar de crianças e adolescentes. Mas antes de tratar dessas atividades, vejamos o perfil das crianças e adolescentes acolhidos e de suas famílias.

3.2. O perfil das crianças e adolescentes acolhidos e de suas famílias

A análise que será feita nesta seção diz respeito ao perfil das crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, investigados no *survey*. Os dados apresentados tratam de uma amostra constituída por 462 crianças e adolescentes acolhidas em 41 unidades, sendo que duas unidades não participaram com os dados relativos a crianças e adolescentes, totalizando dados de 39 unidades.

O Censo Suas 2012 registrou um número total de 621 crianças, adolescentes e jovens, sendo a amostra do *survey* equivalente a 74,3% do total registrado em 2012, sendo este, portanto, um percentual representativo para a nossa análise.

A partir desses dados, analisaremos, primeiro, o perfil das crianças e adolescentes acolhidos por variáveis de raça, cor, idade, condição especial de saúde, tempo de acolhimento e motivo de desligamento das unidades. Após essa análise, faremos uma investigação do perfil das famílias das crianças e adolescentes acolhidos, assim como, o vínculo familiar que possuem.

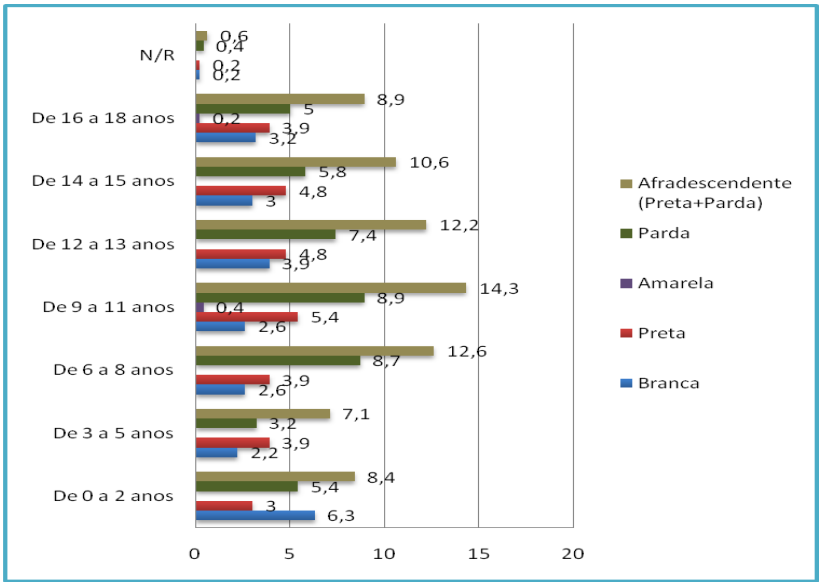
3.2.1. Características das crianças e adolescentes acolhidos

As características das crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte nos mostrarão qual é o perfil do público que demanda o serviço de acolhimento.

Através de características das crianças, adolescentes e famílias será possível, por parte das unidades, a construção de um plano de ação que atinja os objetivos da política. Cada público demanda um tipo de tratamento, respeitando as diferenças e estruturas familiares. O objetivo da política é manter as crianças e adolescentes o menor tempo

possível longe das suas famílias, garantindo que seus direitos não corram mais riscos de serem violados. Como vimos anteriormente, o *survey* investigou 462 crianças e adolescentes acolhidas em 39 unidades. Como poderemos ver, esse público se distingue em vários quesitos, como mostram os dados do Gráfico 12.

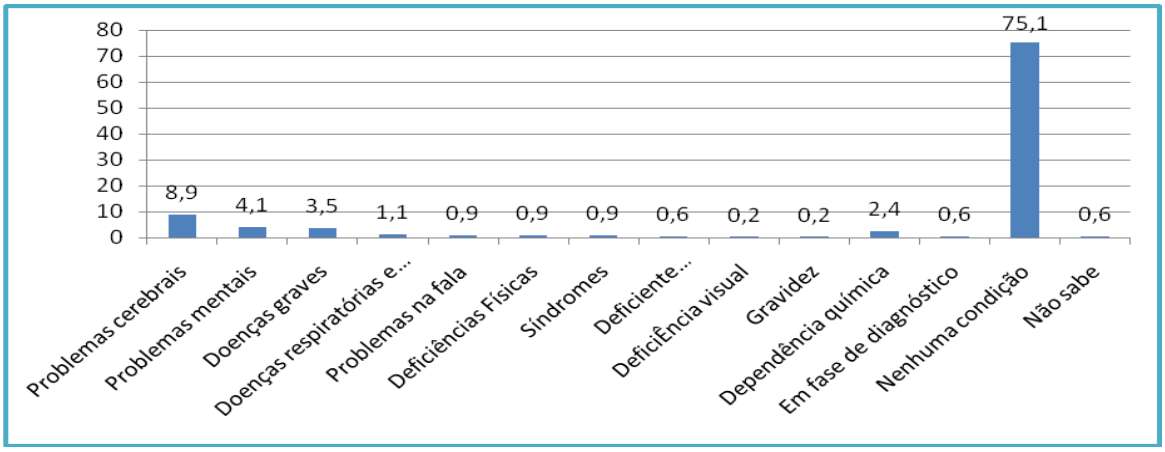
Gráfico 12: Crianças e adolescentes abrigados em Belo Horizonte, por cor e idade (%) (2012) (n=462)



Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Como podemos ver, as crianças e adolescentes afrodescendentes é o segmento de maior porcentagem, independentemente da idade, representando 74,7% do total de crianças acolhidas. Podemos identificar também que o número de crianças e adolescentes acolhidos é composto majoritariamente por crianças e adolescentes na faixa etária acima de 9 anos.O Gráfico 13 apresenta as condições de saúde de crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte.

Gráfico 13: Crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte, por condição especial de saúde (%) (2012) (n=462)

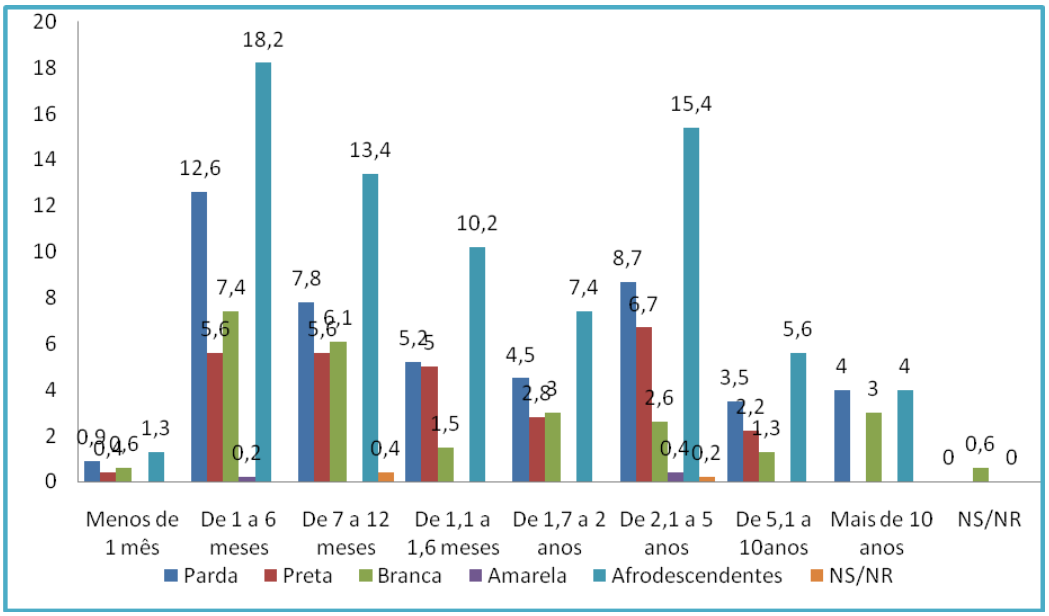


Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Em relação às condições de saúde, podemos ver que a maioria das crianças e adolescentes acolhidas (75,1%) não possui qualquer tipo de condição especial. Entre aquelas que apresentam algum tipo de condição, 8,9% possuem problemas cerebrais, seguido das que possuem problemas mentais (4,1%), doenças graves (3,5%) e dependência química (2,4%).

O tempo de acolhimento institucional também nos fornece muitas informações a respeito da efetividade das atividades desenvolvidas, já que elas devem atender a brevidade e excepcionalidade do acolhimento institucional. Como sabemos, o quanto antes se criarem condições para a convivência familiar segura a essas crianças e adolescentes, maior será o grau de sucesso da política. É importante lembrar que o tempo previsto na normatização como limite para o acolhimento corresponde a 2 anos. O Gráfico 14 nos mostra esse tempo na política municipal de Belo Horizonte.

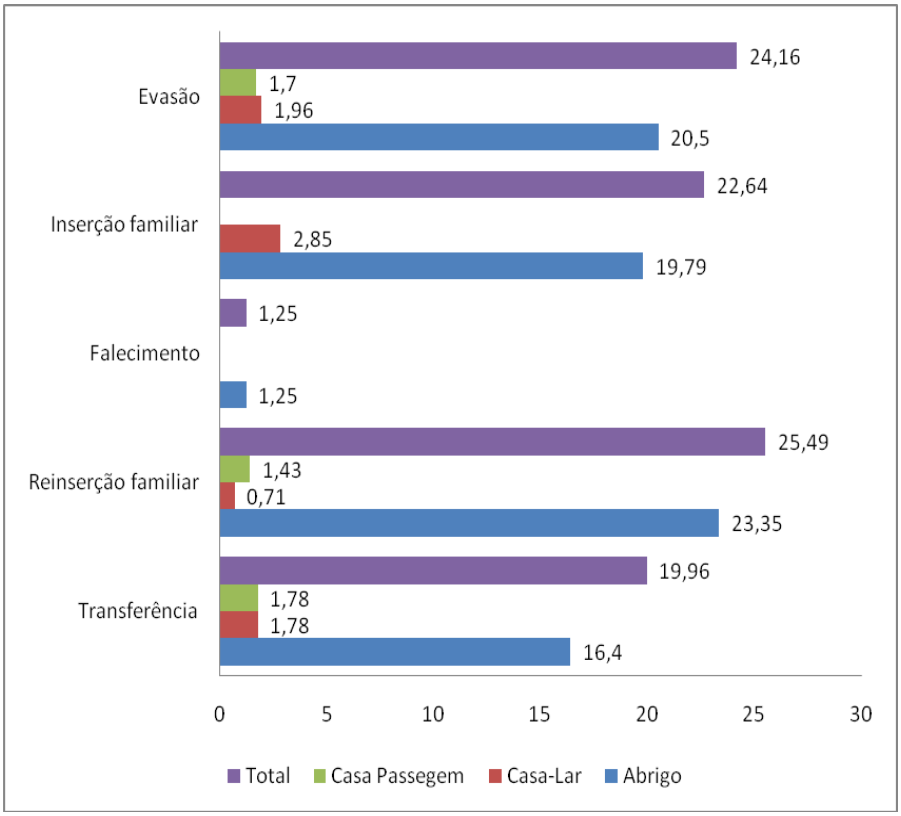
Gráfico 14: Crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte, por tempo de acolhimento (%) (2012) (n=462)



Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Como podemos ver, uma porcentagem significativa de crianças e adolescentes está no acolhimento há mais de 2 anos (28,2%), infringindo a normatização. A raça/cor retrata o perfil de desigualdades presentes no Brasil, onde os afrodescendentes são atingidos com os maiores níveis de desigualdades e fragilidades. No Gráfico 15, veremos os motivos de desligamento institucional de crianças e adolescentes. Como vimos anteriormente, o esperado para a política é que o desligamento se dê pela inserção ou reinserção familiar.

Gráfico 15: Crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte, por motivo de desligamento da unidade de acolhimento (%) (2012) (n=462)



Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

A porcentagem de crianças e adolescentes reinseridos no ambiente familiar é de 25,49%, seguidos da evasão (24,19%) e da inserção familiar (22,64%). Mesmo que a inserção e reinserção familiar representem 48,13% dos motivos de desligamento a evasão ainda representa um percentual muito alto (24,16%), o que nos leva a supor que o trabalho desenvolvido não representa satisfatoriamente os fins da política, pois não desenvolve um trabalho de acordo com as especificidades que o público demanda.

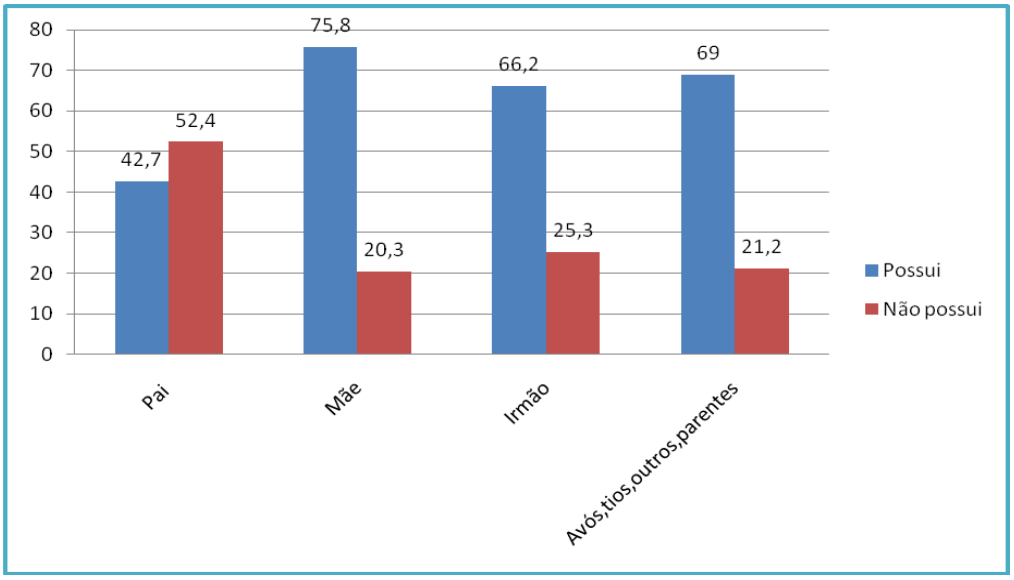
Para compreender melhor os dados apresentados nesta subseção, vamos analisar de qual contexto familiar estas crianças e adolescentes vieram e qual será o possível direcionamento que a política deve dar para garantir que eles tenham o convívio familiar retomado.

3.2.2. O perfil das famílias das crianças e adolescentes acolhidos

Sabemos que para além dos cuidados com crianças e adolescentes, as unidades necessitam para o desenvolvimento de seu trabalho, atender os familiares. O trabalho com os familiares requer um esforço significativamente alto, já que demanda a análise de variáveis fora do controle, uma vez que não é possível manter um trabalho diário no âmbito familiar. O *survey* nos mostrou que o percentual de familiares que possuem o poder familiar é equivalente a 84,2% das crianças e adolescentes, sendo este um número significativo para o trabalho de reinserção familiar a ser desenvolvido. Esta percentagem em números corresponde a 389 crianças e adolescentes com familiares portadores do poder familiar.

A configuração familiar também orienta os burocratas da linha de frente quanto ao sentido que deve nortear seus trabalhos, como podemos ver no Gráfico 16. a composição familiar das crianças e adolescentes acolhidos é variada.

Gráfico 16: Crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte por vínculo com família nuclear e extensa (possui, não possui) (%) (2012) (n=462)



Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Como podemos perceber, excluindo os dados referentes a respostas dadas como não sabe/ não respondeu, o percentual de crianças e adolescentes que possuem pai é baixo (42,7%). O percentual de crianças e adolescentes que possuem mãe é maior (75,8%), seguido daqueles que possuem outros parentes (69%) e irmãos (66,2%). Sendo assim, nos casos em que é possível a reinserção familiar, os profissionais devem buscar desenvolver um trabalho com esses familiares na busca de retomar o mais brevemente possível a convivência.

A partir da próxima seção, analisaremos os dados relativos às atividades desenvolvidas pelas unidades de acolhimento com crianças, adolescentes e suas famílias, sendo este o último ponto da nossa análise de dados. Essa análise nos permitirá responder à questão em torno do nível de adequação do trabalho dos burocratas da linha de frente à normatização da política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

3.3. O atendimento prestado nas unidades de acolhimento de Belo Horizonte

As atividades e procedimentos desenvolvidos pelos burocratas da linha de frente com as crianças, adolescentes e suas famílias com o objetivo de criar, manter ou restabelecer os laços familiares e comunitários é o objetivo da análise de dados desta seção. Como vimos anteriormente, a busca pela garantia do direito à convivência familiar deve ser perseguido, e o desenvolvimento de mecanismos que propiciem a efetivação deste direito e dos demais cabe aos burocratas da linha de frente que são responsáveis pela entrega do serviço de acolhimento. O objetivo da política é que esses procedimentos proporcionem às crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente um melhor desenvolvimento humano e social.

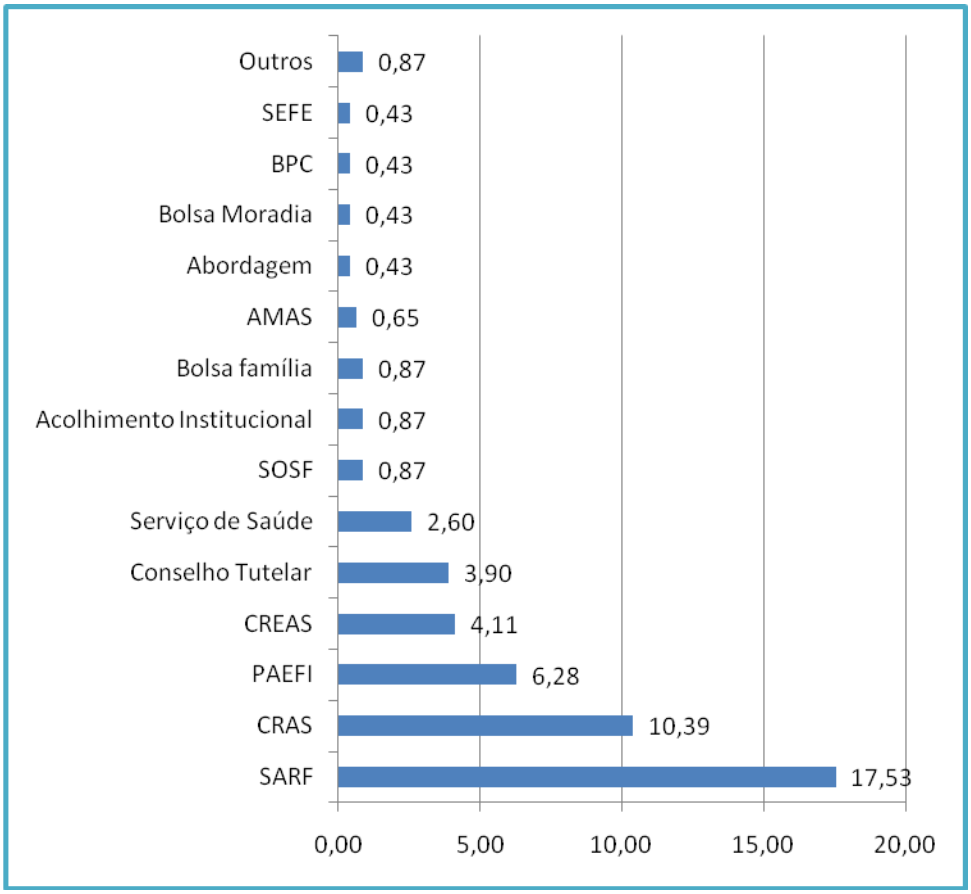
3.3.1. Atividades desenvolvidas com as crianças e adolescentes

As atividades desenvolvidas pelos burocratas da linha de frente no âmbito das unidades de acolhimento são, junto com as atividades destinadas a inseri-los na rede de bens e

serviços sociais, as bases para a saída da situação de vulnerabilidade social e violação de direitos.

No gráfico 17, são apresentadas as famílias das crianças e adolescentes acolhidos, segundo a inserção em programas sociais, que retratam um pouco do trabalho desenvolvido pelos profissionais para a superação das fragilidades sociais.

Gráfico 17: As famílias das crianças e adolescentes acolhidos em Belo Horizonte, por inserção em programas sociais (%) (2012) (n=462)



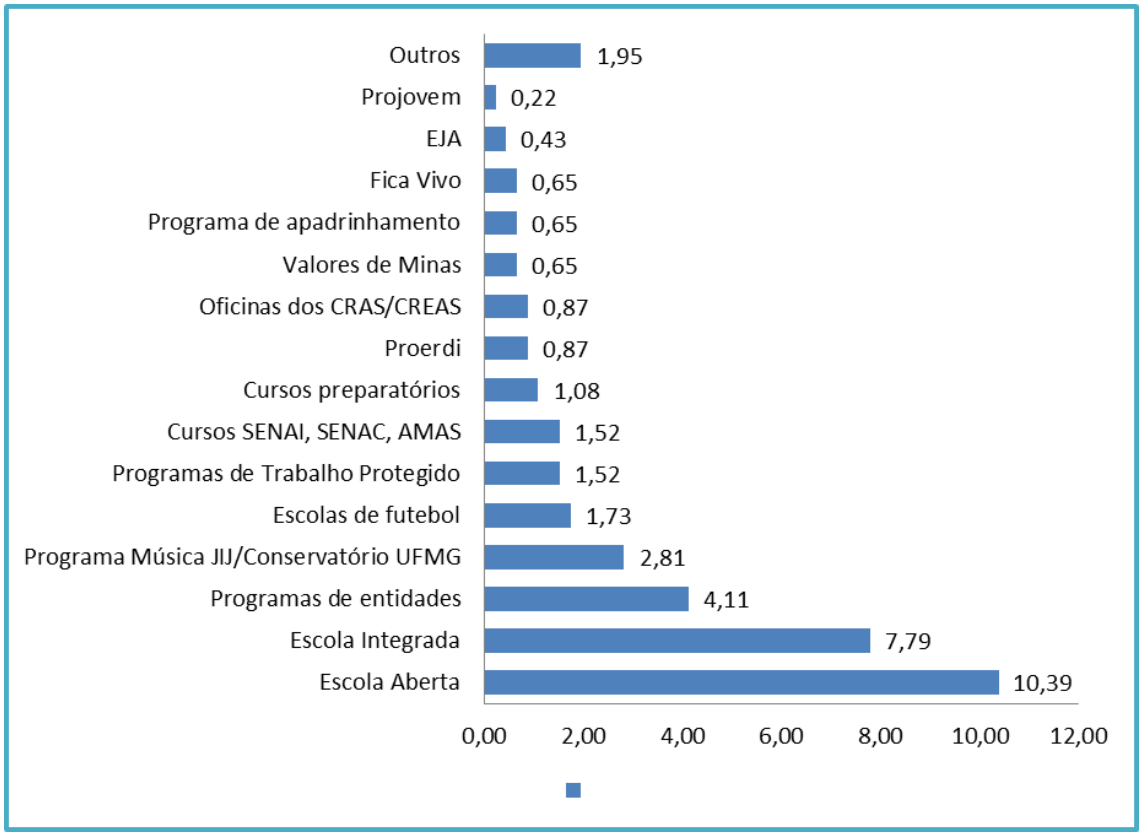
Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

De acordo com as informações do *survey*, verificamos que existe uma baixa inserção das famílias em serviços e programas sociais, sendo aqueles ofertados pela SMAAS os mais citados. Principalmente quando analisamos os programas de transferência de renda, verificamos uma baixa inserção das famílias, o que se torna um problema, visto

que entre as vulnerabilidades estão as de renda. Verificamos assim, que o trabalho de encaminhamento que deveria ser feito pelas unidades de acolhimento, em conjunto com a rede, não se mostra tão efetivo.

Entre as atividades desenvolvidas diretamente com as crianças e adolescentes, devem-se ser enfatizadas aquelas que propiciem o desenvolvimento humano, social e a reintegração ou integração familiar. No gráfico 18 apresentaremos os dados relativos a crianças e adolescentes que estão inseridos em programas e atividades para o seu desenvolvimento.

Gráfico 18: Crianças e adolescentes acolhidos por programas e atividades em que estão inseridos (%) (2012) (n=462)



Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

O gráfico nos mostra as atividades desenvolvidas pelas unidades com as crianças e adolescentes acolhidos. Essas atividades possuem caráter recreativo, educacional,

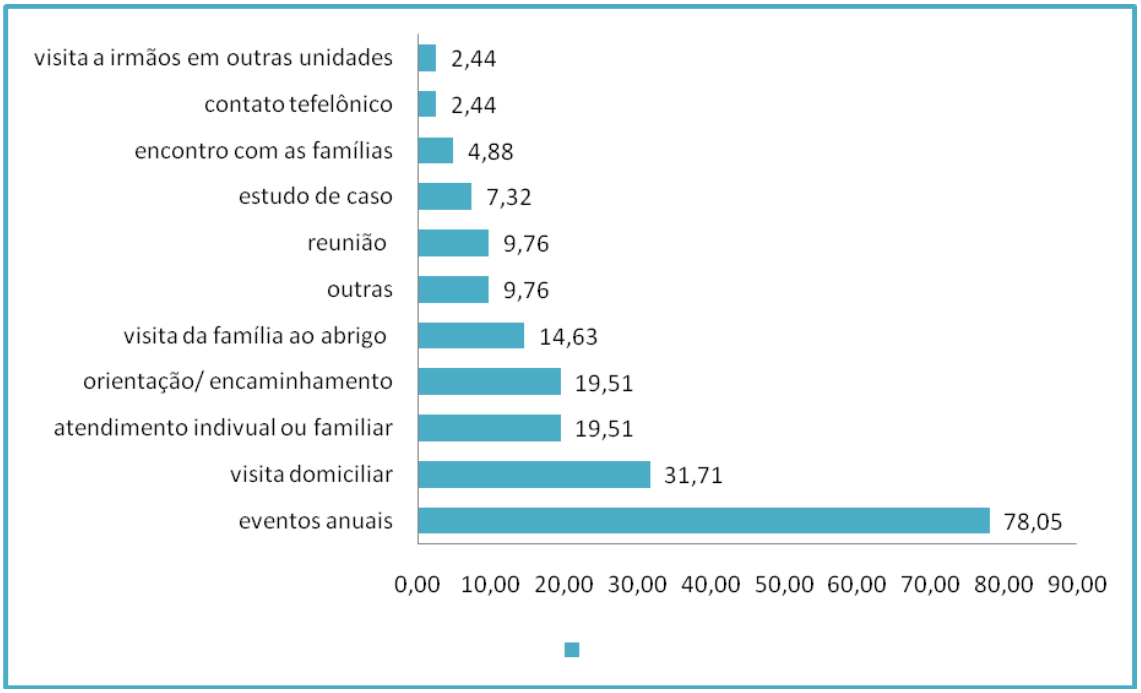
profissionalizante. Como podemos ver, os percentuais de crianças e adolescentes inseridos nos programas e projetos são muito baixos, sendo que o maior percentual refere-se à inserção no Programa Escola Aberta (10,39%), seguidos pelo de inserção no Programa Escola Integrada (7,79%). O restante dos programas, projetos e atividades ainda são pouco utilizados pelas unidades para inserção das crianças e adolescentes acolhidos.

Na próxima subseção, vamos analisar as atividades desenvolvidas pelos burocratas da linha de frente com as famílias das crianças e adolescentes acolhidos.

3.3.2. Atividades desenvolvidas com as famílias

As atividades desenvolvidas com as famílias podem ser feitas de diversas formas, estimulando o contato entre criança e o adolescente e sua família, estabelecendo contato da família do âmbito das unidades e proporcionando o contato dos acolhidos no ambiente familiar, através de visitas à família e comunidade. Cientes de que o convívio familiar com a família de origem só deve ser objetivado quando não houver a destituição do poder familiar, as unidades devem buscar através do trabalho técnico e em conjunto com a rede assistencial maneiras de estabelecer condições saudáveis e seguras para o retorno ao convívio familiar. No Gráfico 19, são apresentadas as atividades desenvolvidas pelas 41 unidades com as famílias das crianças e adolescentes acolhidos.

Gráfico 19: Unidades que acolhem crianças e adolescentes por tipo de atividades desenvolvidas com as famílias (%) (2012) (n=41).



Fonte: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente 2013. Elaboração própria

Entre as 41 unidades que atendem crianças e adolescentes com medida de abrigamento e que desenvolvem atividades relacionadas com as famílias, 78,05% realizam eventos anuais com a participação dos familiares. O percentual de unidades que desenvolvem este tipo de atividade é alto, mas não podemos deixar de levar em consideração que eventos anuais são esporádicos, não sendo possível estabelecer um vínculo apenas com esse tipo atividade. A visita domiciliar é desenvolvida apenas por 31,71% das unidades, assim como as orientações e acompanhamentos, feito apenas por 19,51% das unidades e as visitas da família ao abrigo, feitas por 14,63%.

Diante das vulnerabilidades apresentadas pelas famílias, da existência de um grande número de crianças e adolescente que possuem familiares (apresentado no Gráfico 16) , os encaminhamentos a rede de serviços socioassistenciais (apresentado no Gráfico 17) deveriam ser feitos de maneira mais incisiva, atingindo um percentual maior de famílias.

Uma vez que o contato com a família é limitado devido a variáveis não controladas pelos burocratas da linha de frente, eles devem manter o maior contato possível através

das ferramentas disponibilizadas pelo serviço de acolhimento e pela rede socioassistencial, no entanto verificamos uma frágil articulação entre a rede e a família, assim como um contato pequeno entre burocratas e o âmbito familiar, dificultando assim as possibilidades de vencer as fragilidades.

A análise verificou uma frágil atuação das unidades de acolhimento, tanto na inserção das famílias na rede de políticas sociais quanto nas atividades desenvolvidas com as famílias, crianças e adolescentes nas unidades. Além dos esforços por parte das unidades no sentido de ampliar o seu grau de atuação, torna-se necessário o desenvolvimento dos burocratas do nível da rua através de capacitações condizentes com as peculiaridades das famílias, a fim de desenvolver atividades mais efetivas na inserção e reinserção familiar.

4. CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, buscamos analisar como os burocratas da linha de frente implementam a política de acolhimento de crianças e adolescentes em Belo Horizonte, considerando, fatores organizacionais, pessoais e profissionais que influenciam o uso da discrição na prestação do serviço.

A análise foi precedida pela discussão, desenvolvida no primeiro capítulo, do escopo da discrição e dos fatores que a formatam os diferentes segmentos da burocracia pública – a alta burocracia e a burocracia do nível da rua -, nas diferentes etapas das políticas públicas, e pela apresentação, realizada no segundo capítulo, da estrutura organizacional e de gestão do SUAS, focando nos aspectos relativos ao serviço de acolhimento institucional.

Os dados coletados no *survey* do projeto "Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente", relativos à configuração organizacional do serviço de acolhimento institucional do município de Belo Horizonte, o perfil das crianças e adolescentes nele acolhidos e de suas famílias e às atividades desenvolvidas pela burocracia do nível da rua do serviço foram analisados no terceiro capítulo. O objetivo foi avaliar o grau de discricionariedade que os profissionais que prestam o serviço imprimem à sua atuação. O suposto que orientou a análise foi de que os resultados atingidos no processo de implementação se dão principalmente pelas práticas realizadas pelos burocratas da linha de frente com crianças, adolescentes e suas famílias. A forma de interação desses profissionais e usuários também é determinante para o sucesso das atividades.

A análise foi realizada por meio do levantamento de vários pontos relevantes que permitem conhecer as práticas adotadas, tendo em vista os resultados a serem atingidos pela política. Isto porque os fatores que influenciam as atividades profissionais são diversos, e determinantes para a prática profissional e estilo de ação a ser adotado, consequentemente paro uso da discricionariedade nas decisões em que são deixadas a seu encargo.

Argumentamos que o alcance dos resultados pretendidos pela política de acolhimento – em especial, a garantia do direito à convivência familiar - depende de que as equipes de referência sejam bem capacitadas. Uma vez que os burocratas da linha de frente

freqüentemente necessitam de respostas novas diante de situações conflituosas e complexas, não previstas na formulação da política, eles devem utilizar seu conhecimento técnico, profissional e experiências anteriores para encontrar respostas rápidas e efetivas. Na ausência de conhecimento técnico especializado – provido pelas capacitações em serviço e pela experiência anterior -, que permita a resolução de um determinado problema, os burocratas exercem seu trabalho com um grau maior discricionariedade.

Diante do contexto mencionado, analisamos as atividades desenvolvidas pelos burocratas da linha de frente com as famílias, crianças e adolescentes acolhidos. Analisamos também sua escolaridade, as capacitações pelas quais passaram e os processos de contratação a que foram submetidos. Verificamos que o processo de contratação dos profissionais não atende a normatização vigente, que estabelece um processo criterioso de recrutamento. De acordo com os dados analisados, os requisitos de escolaridade, experiência, entre outros não são atendidos na contratação de todos profissionais que atuam nas unidades. Cabe destacar que existe um grande percentual de cuidadores que não passou por um processo de análise de currículo, o que demonstra uma fragilidade na contratação de profissionais tão influentes no cotidiano de crianças e adolescentes acolhidos, por possuírem um contato direto e diário.

Outro ponto importante a ser destacado é a aptidão para o trabalho. Como vimos este é um dos requisitos esperado dos burocratas da linha de frente. Na análise dos dados, foi verificado que, na maioria dos profissionais que atuam nas unidades do município, o sentimento desenvolvido pelas crianças e adolescentes é positivo, expressado através do amor, solidariedade. No entanto, a aptidão deve vir acompanhada de um conhecimento técnico e capacitações continuadas que devem ser ofertadas a esses profissionais.

Essa exigência é especialmente importante para os cuidadores e auxiliares porque, devido à natureza de seu trabalho, possuem um maior contato com as crianças e adolescentes acolhidos. Embora esses profissionais representem o maior número de profissionais das unidades, no entanto, eles ainda possuem escolaridade abaixo do estabelecido na norma. Verificamos também que a maioria desses profissionais não possui a capacitação em temas relativos às necessidades do público atendido. Essa falta de capacitação, inclusive, é apontada entre as três principais dificuldades encontradas pelos próprios profissionais para a execução das atividades nas unidades. Sendo assim,

o contexto de formação de recursos humanos é frágil. Segundo Lipsky (1980), as burocracias quando não possuem conhecimento teórico e profissional para o exercício de suas funções, ou encontram modos benignos para o processamento da política ou podem subvertê-la.

Quando verificamos os dados relativos aos resultados atingidos pelo trabalho desenvolvido pelos profissionais, observamos o reflexo do contexto frágil de contratação e qualificação. Existe um grande número de crianças e adolescentes que estão acolhidos há mais de 2 anos, ultrapassando o previsto para o tempo máximo de acolhimento. Existem crianças e adolescentes com mais de 10 anos de acolhimento. Outro aspecto negativo verificado é o baixo índice de inserção e reinserção familiar.

Sabemos que as diferentes formas de implementação da política, incluindo, no caso analisado, as atividades desenvolvidas determinam os resultados esperados. Diferentes práticas levam a resultados distintos. O uso da discricionariedade, subvertendo a política, é uma alternativa encontrada pelos burocratas da linha de frente quando não encontram um suporte metodológico para a execução das atividades. Esse quadro indica que é de fundamental importância que se criem no município de Belo Horizonte, os mecanismos metodológicos, incluindo capacitações, considerando seus impactos positivos na realização do objetivo fim da política.

5. REFERÊNCIAS

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.** IEE/PUCSP, São Paulo, 2001.

BEHN, Robert, O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**. Ano49, no. 4. 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em:<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf> Acesso em novembro 2014.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art267> Acesso em: novembro de2013.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA); CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)**. Disponível em: <http://www.paulinia.sp.gov.br/viveremfamilia/pdf/plano.pdf> Acesso em: novembro de2014.

_____. **Resolução Conjunta nº** 1, de 18 de junho de 2009. Aprova o documento Orientações **Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. 2005. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/cnas-econanda-orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adolescentes-1 Acesso em: novembro de 2014.

DYE, Thomas. **Understanding public policy.** Englewood Cliffs: Prentice Hall, 6. ed. 1987.

LOWI, Theodor. “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”. **World Politics**, 16: p. 677-715. 1964.

LIPSKY, M**. Street Level Bureaucracy – dilemmas of the individual in public services**. Russel Sage Publications Foundation, 1980.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME-MDS/SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-SNAS. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS; Norma Operacional Básica do Sistema**

Único de Assistência Social – NOB-Suas, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUASsem%20marca.pdf/view> Acesso em: outubro de 2014.

_____. **Resolução nº 269,** de 13 de dezembro de 2006. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/publicacoes-para-impressao-emgrafica/norma-operacional-basica-de-recursos-humanos-do-suas-nob-rh-suas> Acesso em: novembro de 2014.

OLIVEIRA, VANESSA E. e ABRUCIO, Fernando L.**Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para produção de políticas públicas em saúde e educação**. Paper preparado para o 35º encontro anual da ANPOCS –GT Políticas Públicas (mimeo), 2011.

SILVA, Vera A. C. Reflexões sobre aspectos políticos de políticas públicas. **Pensar BH/ Política Socia**l, Belo Horizonte, s/n, p. 26-30, dez. 2005/ fev. 2006.

SILVA, Pedro L. B. e MELO, Marcus A. B. O processo de implementação de políticas públicas no brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **NEPP/Unicamp**, Caderno nº 48, p. 3-16, 2000.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária.** In: Os Pensadores. Tradução de Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril, 1980. p. 01-85.

Wilson, W. **The Study of Administration. Political Science Quarterly**, p.197-222, 1887.