

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E**  
**ADOLESCENTES NO ÂMBITO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA**  
**SOCIAL**

**PROPOSTA DE PLANO DE AÇÃO PARA A LIGA SOLIDÁRIA**

**FELIPE BANNITZ DE PAULA MACHADO**  
**MARIA DO CARMO SALVIANO ADRIÃO**  
**TARCILA PERES SANTOS**

**SÃO PAULO – SP**  
**2013**

**FELIPE BANNITZ DE PAULA MACHADO  
MARIA DO CARMO SALVIANO ADRIÃO  
TARCILA PERES SANTOS**

**SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E  
ADOLESCENTES NO ÂMBITO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL  
PROPOSTA DE PLANO DE AÇÃO PARA A LIGA SOLIDÁRIA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de  
Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como  
requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e  
Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira

**SÃO PAULO - SP**

**2013**

Machado, Felipe Bannitz de Paula.

Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes no âmbito da Política Municipal de Assistência Social: Proposta e Plano de Ação para a Liga Solidária / Felipe Bannitz de Paula Machado, Maria do Carmo Salviano Adrião, Tarcila Peres Santos. - 2013.

125 f.

Orientador: Marco Antônio Carvalho Teixeira

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Assistência à menores - São Paulo (SP). 2. Crianças - Assistência em instituições - São Paulo (SP). 3. Assistência social - São Paulo (SP). 4. Política social. I. Teixeira, Antônio Carvalho. II. Adrião, Maria do Carmo Salviano. III. Santos, Tarcila Peres. IV. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. V. Título.

CDU 362.74(816.11)

**FELIPE BANNITZ DE PAULA MACHADO  
MARIA DO CARMO SALVIANO ADRIÃO  
TARCILA PERES SANTOS**

**SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E  
ADOLESCENTES NO ÂMBITO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL**

**PROPOSTA DE PLANO DE AÇÃO PARA A LIGA SOLIDÁRIA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de  
Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como  
requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e  
Políticas Públicas.

**Data da aprovação 27/ 08 / 2013**

**Banca examinadora:**

---

**Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira (Orientador)**

**FGV-EAESP-MPGPP**

---

**Profa. Dra. Lilian de Toni Furquim**

**FGV-EESP**

---

**Prof. Dr. Peter Kevin Spink**

**FGV-EAESP-MPGPP**

---

**Dr. Alvino de Souza e Silva**

**Superintendente da Liga Solidária**

**São Paulo**

**2013**

## AGRADECIMENTOS

À Escola de Administração de Empresas de São Paulo, na pessoa da Professora Regina Pacheco, responsável pelo Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, que nos acolheu e nos ensinou tanto nos últimos dois anos.

Ao professor Marco Antônio Teixeira, por todo apoio na orientação do nosso grupo para a elaboração deste trabalho, com destaque à clareza com que nos ajudou a planejar e organizar as ideias.

Ao professor Peter Spink, pelos conselhos e informações disponibilizadas na disciplina Orientação Monográfica, fundamentais para iniciarmos o trabalho em grupo.

A toda a equipe da Liga Solidária, que nos recebeu de braços abertos e, pacientemente, nos mostrou suas demandas, sua estrutura gerencial e operacional, com o carinho e dedicação que marcam a cultura organizacional do cuidado com as pessoas.

À Claudia Vidigal, por todas as informações, metodologias e conhecimentos compartilhados sobre a realidade e os desafios do serviço de acolhimento institucional no Brasil.

À Mariana da Silva Santos, pelas referências, indicações e visões práticas sobre o serviço de acolhimento institucional de São Paulo.

À Valéria Pássaro, pela profunda inspiração com suas palavras e ações, que impactam na metodologia arrojada das Casas Taiguara e no desenvolvimento humano das crianças e dos adolescentes acolhidos.

Ao Fabio Moassab Bruni, Gestor do Departamento de Proteção Social Especial do Ministério do Desenvolvimento Social, pelo compartilhamento dos macro desafios e das boas experiências do serviço de acolhimento institucional no Brasil.

Aos amigos, familiares e colegas de trabalho, que compreenderam a necessidade de nossa dedicação a este trabalho.

## RESUMO

A prestação do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes ainda é um grande desafio para as organizações que realizam este trabalho, especialmente considerando a mudança do perfil dos abrigados, que passa a exigir novas respostas institucionais, bem como maior articulação e interlocução com o poder público.

Desse modo, o presente trabalho tem como propósito identificar os principais problemas enfrentados pela Liga Solidária, organização social sem fins lucrativos que mantém três abrigos via convênio firmado com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS), no processo de acolhimento de crianças e adolescentes. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa baseada em entrevistas semiestruturadas junto a gestores, técnicos, educadores e usuários da Liga Solidária, bem como com o poder judiciário, rede de serviços públicos, especialistas e outros abrigos da cidade; além da realização de visitas de campo e coleta de documentos oficiais.

Com base nos dados encontrados na pesquisa, foi possível realizar um diagnóstico de problemas, com causas e consequências da relação entre a política de acolhimento institucional no município de São Paulo e o serviço prestado pela Liga Solidária, dividido em quatro eixos de análise: Rede de Serviços Públicos; Convênio e Supervisão; Política Socioassistencial e Execução da Liga Solidária. A partir deste diagnóstico, foram propostas à Liga Solidária ações de curto, médio e longo prazo, a fim de enfrentar tais problemas.

Palavras-Chave: Serviço de Acolhimento Institucional, Liga Solidária, Política Socioassistencial

## ABSTRACT

The service provision of institutional reception for children and adolescents is still a great challenge to the organizations that develop this work, mainly considering the profile changes of the protected, which starts to demand new institutional responses, as a stronger articulation and interlocution with public authorities.

Thereby, this present work intends to identify the main problems faced by *Liga Solidária* (The Sympathetic League), an unprofitable social organization that endows three shelters with the support of the Municipal Department of Social Welfare and Development (SMADS), during the children and adolescents' reception process. For that, a qualitative research based on semi-structured interviews was made with directors, professionals, educators and users of *Liga Solidária*, along with the Judiciary authorities, public services net, experts and other shelters in the city; in addition with field visits and official documents collection.

Based on the data found during the research, it was possible to come to a diagnosis of problems, with causes and consequences found between the institutional reception politics of the city of São Paulo and the service provided by *Liga Solidária*, divided into four analytical axis: Public Services Network; Convention and Supervision; Social-Assistance Politics and the *Liga Solidária* Execution. Due to the results of the diagnosis, *Liga Solidária* has been proposed actions with short, mid and long-term deadlines in order to deal with these problems.

Key words: Institutional Reception, *Liga Solidária*, Social-Assistance Network

## SUMÁRIO

<b><u>LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIATURAS</u></b>	<b>10</b>
<b><u>LISTA DE QUADROS</u></b>	<b>11</b>
<b><u>LISTA DE FIGURAS</u></b>	<b>12</b>
<b><u>1. INTRODUÇÃO</u></b>	<b>13</b>
1.1. OBJETIVOS DO TRABALHO	15
1.2. METODOLOGIA	15
1.2.1. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL	16
1.2.2. PESQUISA DE CAMPO	17
1.2.3. SISTEMATIZAÇÃO, ANÁLISE E PRODUÇÃO DE DIAGNÓSTICO	18
1.2.4. ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS DE ATUAÇÃO	18
<b><u>2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</u></b>	<b>20</b>
2.1. A CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	20
2.2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: A SMADS	25
2.3. A POLÍTICA DE CONVÊNIO DA SMADS	28
2.4. A MUDANÇA NO PERFIL DOS ABRIGADOS E OS DESAFIOS NO ATENDIMENTO DA DEMANDA	32
<b><u>3. A LIGA SOLIDÁRIA E SUA ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO</u></b>	<b>37</b>
3.1. DESCRIÇÃO DA ENTIDADE	37
3.2. FINANCIAMENTO	40
3.2.1. ESTRATÉGIAS DE AUTOFINANCIAMENTO	43
3.2.2. ESTRATÉGIAS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS	43
<b><u>4. DIAGNÓSTICO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PRESTADO PELA LIGA SOLIDÁRIA</u></b>	<b>45</b>
4.1. PORTA DE ENTRADA	46
4.2. O TRATAMENTO DOS ABRIGADOS	48
4.3. PORTA DE SAÍDA DO ABRIGO	57
4.4. BENCHMARKING DE BOAS PRÁTICAS	58
<b><u>5. PROPOSTAS DE ATUAÇÃO PARA A LIGA SOLIDÁRIA - PLANEJAMENTO DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZOS</u></b>	<b>61</b>
5.1. UTILIZAÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE <i>ADVOCACY</i>	63
5.2. NOVAS INFLUÊNCIAS PARA AS METODOLOGIAS APLICADAS NA FASE DE TRATAMENTO	65
5.2.1. COMUNICAÇÃO E MULTIMÍDIA	66
5.2.2. ARTE E CULTURA	68
5.2.3. DESENVOLVIMENTO INTEGRAL	70
5.2.4. ESPORTES	71
5.3. NOVAS ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO E PARCERIAS	72



5.3.1.	ESTRUTURAÇÃO DE UM PORTFÓLIO DE ATIVIDADES DE VOLUNTARIADO CORPORATIVO	72
5.3.2.	CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE PARCERIAS PARA APOIO METODOLÓGICO	73
5.3.3.	ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UM PLANO DE MARKETING SOCIAL ORIENTADO PARA A CAPTAÇÃO DE DOAÇÕES	74
5.3.4.	DIVERSIFICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO PÚBLICO E PRIVADO DE PROJETOS E PROGRAMAS	75
<b>5.4.</b>	<b>AMPLIAÇÃO DO EMPODERAMENTO DE EQUIPES</b>	<b>76</b>
<b>5.5.</b>	<b>AÇÕES SUGERIDAS:</b>	<b>78</b>
5.5.1.	O PROFUNDO COMPARTILHAMENTO DAS INFORMAÇÕES COM TODOS OS ENVOLVIDOS	78
5.5.2.	A ABERTURA PARA UMA REAL AUTONOMIA	78
5.5.3.	ADOÇÃO DE INDICADORES DE MONITORAMENTO	79
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>81</b>
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>83</b>
<b>8.</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>87</b>
	<b>ANEXO A - TERMO DE REFERÊNCIA</b>	<b>87</b>
	<b>ANEXO B - ESTRATÉGIAS DE <i>ADVOCACY</i></b>	<b>90</b>
	<b>ANEXO C - ROTEIRO ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADA</b>	<b>115</b>
	<b>ANEXO D - LISTA DE ENTREVISTADOS</b>	<b>118</b>
	<b>ANEXO E - DESCRIÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL</b>	<b>119</b>

## LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

**ECA** - Estatuto da Criança e do Adolescente

**LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social

**CNAS**- Conselho Nacional da Assistência Social

**PNAS** - Política Nacional de Assistência Social

**SUAS** - Sistema Único da Assistência Social

**NOB** - Norma Operacional Básica

**SMADS** - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social

**CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

**MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**PSE** - Proteção Social Especial

**PLAS** – Plano Municipal de Assistência Social

**COMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social

**FMAS** – Fundo Municipal de Assistência Social

**FAS** – Fórum da Assistência Social

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada

**CAPE** – Central de Atendimento Permanente e de Emergência

**CNJ** - Conselho Nacional de Justiça

**CNCA** - Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos

**EDD** - Complexo Educacional Educandário Dom Duarte

**FUMCAD** - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CONANDA** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

## **LISTA DE QUADROS**

**Quadro 1** – Principais visões sobre os sujeitos e as Instituições a partir de diferentes marcos legais

**Quadro 2** - Estrutura de Custos do Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes

**Quadro 3** – Brasil: Crianças e adolescentes abrigados segundo os motivos

**Quadro 4** - Perfil das Organizações Sociais que oferecem o serviço de acolhimento institucional

**Quadro 5** - Fontes de Receita da Liga Solidária

**Quadro 6** - Unidades Provedoras

**Quadro 7** - Cenário das Propostas para a Liga Solidária

**Quadro 8** - Resumo das Propostas

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1** - Etapas da Metodologia

**Figura 2** - Árvore de Problemas do Programa Abrigos Solidários | Liga Solidária

**Figura 3** - Fluxo da Rede de Encaminhamento

**Figura 4** - Relação dos gargalos e consequências do Tratamento dos abrigados

**Figura 5** - Fluxo do desabrigamento

**Figura 6** - Análise SWOT da Liga Solidária

## 1. INTRODUÇÃO

O oferecimento de serviço de acolhimento institucional<sup>1</sup> para crianças e adolescentes, comumente conhecidos como abrigo, ainda apresenta-se como um grande desafio para o Estado e para as entidades que realizam este trabalho. Especialmente com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estas entidades tiveram que implementar reformas internas para se adaptar à política de assistência social e com isso garantir a efetividade do serviço oferecido. Soma-se a estes fatores políticos e institucionais, a mudança do perfil dos abrigados, que apresentam novas demandas, tais como problemas de saúde mental e uso de drogas, exigindo dos abrigos uma maior articulação com o poder público, bem como a criação de estratégias institucionais para enfrentar este complexo cenário.

Dada essa situação, foi proposta uma parceria com a Fundação Getúlio Vargas para que alunos concluintes do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP) realizassem o trabalho final de conclusão do curso, contribuindo para a melhoria do serviço de acolhimento institucional oferecido pela Liga Solidária, que enfrenta os desafios supracitados. A Liga Solidária é uma organização social sem fins lucrativos que desenvolve programas socioeducativos e de promoção da cidadania. Atualmente, via convênio firmado com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS), a Liga Solidária mantém três abrigos para crianças e adolescentes de 0 a 18 anos incompletos, cada um com 20 vagas regulares.

O propósito do presente trabalho é apresentar propostas de ação com a finalidade de aperfeiçoar as práticas políticas, metodológicas, de financiamento e parcerias, e de gestão interna.

Para tanto, o trabalho está estruturado em cinco capítulos.

No capítulo 1 apresentamos o objetivo do trabalho e a metodologia utilizada.

No capítulo 2 apresentamos um panorama sobre a contextualização do serviço de acolhimento institucional no âmbito da política de assistência social, considerando a política nacional e do município de São Paulo, bem como a utilização da política de

---

<sup>1</sup> Neste trabalho utilizaremos o termo acolhimento institucional como sinônimo de abrigos, ou seja, serviços prestados a crianças e adolescentes que estão temporariamente afastadas do convívio familiar.

convênio estabelecida pela SMADS. Finalizamos abordando a mudança no perfil dos abrigados e os desafios no atendimento da nova demanda.

O capítulo 3 dedica-se a detalhar como a Liga Solidária opera considerando diversos aspectos: a estrutura da entidade, os serviços prestados à população, os mecanismos de gerenciamento utilizados, as fontes de financiamento e a estrutura dos abrigos.

No capítulo 4 nos dedicamos a construir um diagnóstico do serviço de acolhimento institucional prestado pela Liga Solidária. Para tanto, foram apreciados os diferentes momentos que constituem a operação do serviço: (i) Porta de Entrada - que constitui toda a atuação dos agentes do Sistema de Garantia de Direitos junto às famílias até a decisão judicial de encaminhar a criança ou adolescente ao abrigo; (ii) Tratamento - refere-se à execução do serviço de abrigamento em si, que envolve a aplicação de metodologias baseadas nas diretrizes técnicas estabelecidas pela política de acolhimento institucional e (iii) Porta de Saída - está relacionada ao desabrigamento da criança e do adolescente, podendo eles retornarem ao núcleo familiar, serem adotado ou alcançarem a autonomia com a maioridade. Finalizamos com a sinalização de boas práticas operadas por outros abrigos.

Considerando as reflexões, as entrevistas e o diagnóstico, foram construídas propostas de ação para a Liga Solidária, abarcando atividades que possam ser executadas no curto, médio e longo prazo. Este é o foco do capítulo 5.

Por fim, tecemos considerações finais relativas ao trabalho no capítulo 6, seguido das referências bibliográficas utilizadas e anexos, respectivamente os capítulos 7 e 8.

Esperamos que os resultados aqui apresentados possam contribuir de fato com o trabalho de acolhimento institucional realizado pela Liga Solidária e que também possa servir de inspiração para outras entidades que enfrentam os mesmos desafios e que desejam incrementar o serviço oferecido.

## **1.1. Objetivos do Trabalho**

O Termo de Referência (Ver Anexo A) estabelecido com a Liga Solidária aponta para a necessidade de o trabalho propor canais de interlocução com o poder público, em suas diferentes áreas, com vistas a atender as necessidades individualizadas e de interação com a família de origem das crianças e dos adolescentes abrigados. A principal justificativa para investir nesse campo é a de que, na prática, a rigidez das regulamentações e a morosidade em alguns processos comprometem a efetividade da intervenção.

Considerando que os desafios são macroestruturais, que envolvem amplas reformas das políticas públicas no que diz respeito aos fluxos e procedimentos, que a rede de serviços públicos especializados é insuficiente, que a realidade das famílias é bem distinta e complexa e que a Liga Solidária realiza um amplo e consistente trabalho junto às crianças e adolescentes abrigados, o presente trabalho tem como foco auxiliar a Liga Solidária na melhoria do serviço de acolhimento institucional prestado às crianças e adolescentes por meio de propostas de ações concretas. Portanto, a ênfase será dada no sentido de incrementar o serviço prestado pela Liga considerando aspectos políticos, metodológicos, de gestão interna e de outras estratégias de financiamento. Destacamos que esta proposta foi alinhada com os interlocutores da Liga Solidária.

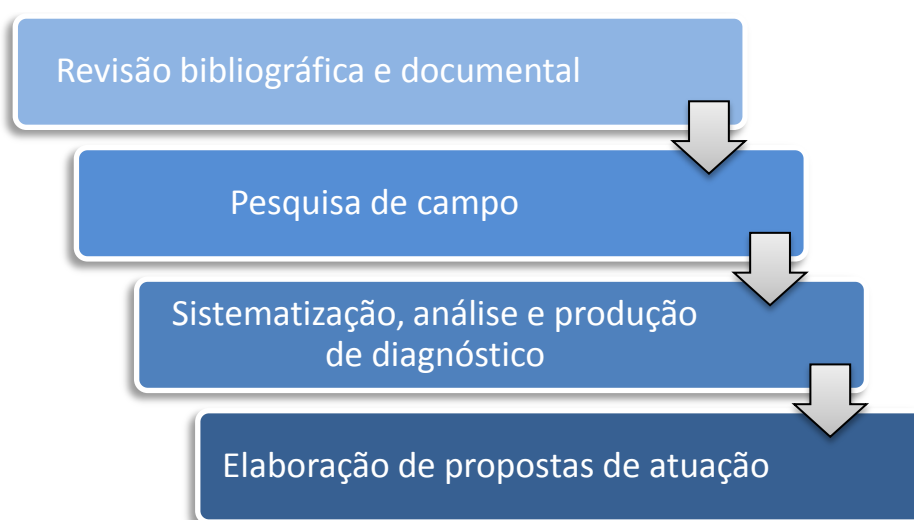
Nessa perspectiva, o trabalho tem como objetivos específicos: (i) analisar o desenvolvimento histórico da política de assistência social no Brasil; (ii) analisar a mudança no perfil dos abrigados; (iii) identificar os atores e os desafios na implementação da política de acolhimento institucional desenvolvida pela Liga Solidária; (iv) realizar benchmarking de boas práticas de interlocução com o poder público e gestão institucional entre entidades do mesmo setor e (v) desenvolver propostas para a melhoria do atendimento às crianças e adolescentes abrigadas.

## **1.2. Metodologia**

Este trabalho retrata o desenvolvimento de uma consultoria oferecida à Liga Solidária com o objetivo de compreender melhor os obstáculos para a melhoria da efetividade do serviço de acolhimento institucional oferecido a partir de um convênio realizado entre esta entidade e a SMADS. Assim, para melhorar a efetividade do serviço de acolhimento institucional prestado por essa entidade.

Para isso, buscou-se oferecer reflexões e propostas a partir de quatro etapas, sendo elas: a) revisão bibliográfica e documental acerca da política de assistência social; b) atividades de campo envolvendo visita aos abrigos, organizações sociais, equipamentos públicos e atores da rede de proteção social para a realização de entrevistas e coleta de documentos oficiais; c) sistematização, análise e produção de diagnóstico e d) elaboração de propostas de atuação de curto, médio e longo prazo para a entidade.

**Figura 1 - Etapas da metodologia**



### **1.2.1. Revisão bibliográfica e documental**

A revisão bibliográfica e documental se estruturou a partir de uma releitura do processo de construção e evolução da política de assistência social no Brasil, que se inicia com a Constituição de 1988 e é fortalecida com a construção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, que passou a regulamentar e estabelecer normas e critérios para a organização da assistência social no Brasil, definindo-a como um direito. Nesse sentido, foi analisada também a constituição do SUAS, sistema esse que organiza, a partir de uma estratégia descentralizada, os serviços de proteção e promoção social no Brasil, dando forma à nossa Política Nacional de Assistência Social.

Para isso, foram analisados documentos oficiais referentes à LOAS, ao SUAS e trabalhos acadêmicos sobre o estado da arte das políticas públicas de assistência social e os mecanismos de participação social.



A partir disso, foram analisados documentos oficiais referentes à aplicação do SUAS no Município de São Paulo, com destaque ao serviço de acolhimento institucional.

Essas leituras foram complementadas pela análise de artigos acadêmicos de pesquisadores considerados referência na área.

### **1.2.2. Pesquisa de Campo**

Para o desenvolvimento das atividades de campo, foi elaborada uma pesquisa qualitativa descritiva e exploratória que investigou, a partir de entrevistas e atividades de campo, os limites e possibilidades desse serviço específico oferecido pela Liga Solidária buscando construir uma imagem do funcionamento desse serviço.

O processo de produção de dados da pesquisa foi realizado a partir de entrevistas semiestruturadas nos meses de junho e julho de 2013, registradas por meio de gravação em áudio. Sempre, ao iniciar as entrevistas, foram apresentados os objetivos do estudo e explicada a importância da participação das pessoas para o estudo.

A pesquisa exploratória foi desenvolvida com o objetivo de viabilizar um melhor entendimento das dificuldades que a Liga Solidária encontra na oferta rotineira dos serviços de acolhimento institucional. Ela tem como objetivo principal desenvolver, clarear e alterar conceitos e ideias sobre esses desafios, tendo em vista a definição das possíveis soluções que poderiam ser oferecidas à Liga Solidária como estratégia de superação dos atuais limites de sua atuação.

Já a pesquisa descritiva, frequentemente utilizada por pesquisadores sociais orientados para a atuação prática e resolução de problemas, possibilitou uma descrição das características da fragilidade desse serviço. Nesse sentido, foi realizado um conjunto de entrevistas com os gestores da Liga Solidária nas áreas de coordenação, pedagogia, gestão financeira e administrativa e relações institucionais. Além disso, foi ouvido um conjunto de atores da Rede de Proteção social, com destaque para o Conselho Tutelar, a Vara da Infância e Juventude, gestores dos equipamentos de saúde e educação que atendem os jovens abrigados, e ex-abrigado da Liga Solidária. Com relação ao contato com a SMADS, encontramos dificuldades de diálogo e, para tentar solucionar esse impasse, solicitamos uma carta à Coordenação do Curso para ser protocolada junto a Secretaria, no intuito de desbloquear esse diálogo, no entanto não obtivemos sucesso.

Por fim, outras organizações foram entrevistadas e também uma consultoria especializada na qualificação de organizações sociais que prestam o serviço de acolhimento institucional, visando buscar inspirações e boas práticas capazes de inspirar melhorias metodológicas e adoção de novas estratégias pela Liga Solidária.

### **1.2.3. Sistematização, análise e produção de diagnóstico**

A partir da sistematização e análise das atividades supracitadas, foi elaborado um diagnóstico apresentando os principais obstáculos do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes realizado pela Liga Solidária. Para analisar melhor esse contexto, foi utilizada a metodologia da Árvore de Problemas, técnica que se situa no campo do diagnóstico e que contribui para o planejamento de ações e auxilia na determinação do foco da intervenção. De acordo com Buvnich (1999, p. 58), podem ser definidas como:

*...representação gráfica de uma situação-problema (tronco), suas principais causas (raízes) e os efeitos negativos que ela provoca na população-alvo do projeto (galhos e folhas).*

Identificamos dois macroproblemas, sendo o primeiro a baixa efetividade da política de acolhimento institucional, relacionado ao ambiente externo, e o segundo as dificuldades da Liga Solidária no tratamento dos abrigados e acompanhamento das famílias, relacionado ao ambiente interno. Compreendemos que o primeiro macroproblema influencia diretamente o segundo, e ambos derivam de causas que geram consequências, que por sua vez se inter-relacionam.

Esse material foi elaborado levando em conta os diferentes olhares dos atores sociais envolvidos, com destaque à equipe da Liga Solidária em seus diferentes níveis. Com isso, os limites e possibilidades de melhorias da efetividade do serviço de acolhimento institucional prestado pela entidade foram analisados, gerando um conjunto de insumos que possibilitaram a elaboração de recomendações.

### **1.2.4. Elaboração de propostas de atuação**

Por fim, tendo como referência a análise SWOT, foram elaboradas propostas de curto, médio e longo prazo que apontou para quatro frentes de atuação que a Liga

Solidária pode assumir para o fortalecimento de sua atuação, sendo eles: a) fortalecimento da articulação com o poder público; b) reforço nas metodologias aplicadas aos abrigados; c) estratégias de financiamento da entidade e d) melhorias na gestão institucional.

A análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats) é uma ferramenta utilizada para análise de cenários e funciona como base para o planejamento estratégico de uma empresa, órgão público ou organização social. Trata-se de uma forma de observar a posição estratégica da organização dentro do seu ambiente interno (forças e fraquezas) e externo (oportunidades e ameaças). Essa investigação subsidia a elaboração estratégias de focalização das forças, fortalecimento das fraquezas, aproveitamento das oportunidades e neutralização das ameaças.

Com isso, foi possível adotar uma metodologia consistente e orientada para um processo de pesquisa aplicada, com o objetivo de gerar conhecimentos para a prática e para a resolução dos desafios específicos do serviço de acolhimento institucional da Liga Solidária. Como procedimento técnico, podemos afirmar que se tratou de uma pesquisa-ação, pois sua concepção e realização se deram em estreita associação com a Liga Solidária, tornando-a não apenas um objeto de pesquisa, mas seu sujeito também.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 2.1. A construção e evolução da política de assistência social no Brasil

Historicamente, a política de assistência social no Brasil remonta suas origens às ações de filantropia, caridade, vinculadas a entidades religiosas e ao assistencialismo clientelista, que colocam o usuário na condição de favorecido, e não como cidadão, com direito ao uso do serviço público. Aldáza Sposati defende a assistência social como

*política de seguridade social, portanto, política de proteção social a riscos e vulnerabilidades sociais que se objetivam em prover determinadas necessidades sociais e afiançar determinadas seguranças sociais. Desta feita, a assistência social não é 'mãe dos pobres' e, muito menos, mãe de 'pobres envergonhados'. (...) essa versão agride o disposto constitucional, raiando as beiras de uma inconstitucionalidade. A identidade atribuída de forma conservadora e moralista à assistência social, no interior do Estado, nega ao cidadão seus direitos. (Sposati, 2007, p. 07)*

A criação do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1/7/1938, pelo Decreto-Lei nº 525, representou importante marco histórico na assistência social brasileira, mas o principal órgão de colaboração com o Estado neste campo foi a Legião Brasileira de Assistência – LBA, criada em 1942, com origem na mobilização do trabalho civil para prestação de serviços assistenciais às famílias dos convocados para a II Guerra Mundial. Ao fim da guerra, o foco da entidade passou a ser na defesa da maternidade e da infância. E em 1947, foi incorporada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (AGUIAR, 1997).

Para Aguiar (1997), além da LBA, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), também possuiu importante papel junto à assistência social, especialmente quanto ao atendimento ao menor infrator. Criada em 1964 pela Lei nº 4.513, a FUNABEM, vinculada ao Ministério da Justiça, desenvolveu a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) e mudou o modelo de atendimento dos menores infratores para terapêutico-pedagógico, em substituição ao carcerário. Com a Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pela Lei nº 8.069 de 1990, inicia-se a descentralização da execução dos serviços ao nível dos Estados e ocorre uma reorganização da assistência social no Brasil.

As origens do atendimento a crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, no Brasil, remontam ao período colonial. Segundo FERREIRA (2010), o primeiro modelo de estabelecimento destinado ao atendimento de crianças menores de três anos de idade foi a “Casa da Roda”, “Roda dos Expostos” ou “Casa dos Enjeitados”. Este nome se deve a “uma repartição de madeira cilíndrica que possibilitava que crianças fossem depositadas pelo lado de fora da instituição e, girando-se o cilindro, podiam ser recolhidas pelo lado de dentro sem que aqueles que a depositavam pudessem ser vistos”. Estas casas objetivavam a redução dos elevados índices de mortalidade infantil e o acolhimento de crianças, comumente abandonadas quando frutos de relações entre escravas e senhores, além dos filhos de mulheres da alta sociedade que optavam por não assumirem os filhos de relações ilegítimas.

A Constituição Federal de 1988 trouxe transformações para romper com o perfil histórico da assistência social no Brasil, inserindo-a como Política de Seguridade Social – juntamente com a Saúde e a Previdência Social (art. 194). Dedicou uma seção específica para a assistência social (artigos 203 e 204), e estabeleceu a descentralização político-administrativa e a participação popular como diretrizes das ações governamentais.

A partir da promulgação do ECA, os direitos de crianças e adolescentes passaram a ser assegurados, e o encaminhamento para o serviço de acolhimento institucional passou a ser concebido como medida protetiva, de caráter excepcional e provisório (Art.101). O ECA assegurou o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta (Art. 19). Neste sentido, a criança só será encaminhada ao abrigo quando forem esgotados todos os recursos para a sua manutenção na família de origem, extensa ou comunidade. O estatuto também apregoa que a situação de pobreza da família não constitui motivo suficiente para o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar (Art. 23).

Prevê, ainda, as diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, que são a municipalização do atendimento; a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente; a criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; e a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública

e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional. Previu também a criação de, no mínimo, um Conselho Tutelar em cada município, com as funções de atender crianças e adolescentes em situação de risco ou cujos direitos tenham sido ameaçados, bem como de orientar suas famílias (GULASSA, 2010).

O período entre a promulgação da Constituição até a regulamentação da área de assistência social feita pela LOAS, Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, foi marcado por tensões entre diversos atores que atuaram neste processo, por conta do desmonte das estruturas federais até então vigentes (AGUIAR, 1997). A LOAS assegurou a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, e como Política de Seguridade Social não contributiva. Também previu a participação de organizações públicas e privadas na realização de ações de assistência social para o atendimento de necessidades básicas no provimento de mínimos sociais.

A LOAS definiu os princípios e diretrizes da assistência social e a organização do sistema; disciplinou sobre benefícios, serviços, programas de assistência social e projetos de enfrentamento da pobreza; regulamentou também a forma de financiamento da assistência social. No seu art. 5º, definiu diretrizes da organização da assistência social, deliberando a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e o comando único das ações em cada esfera de governo; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Antes do surgimento da LOAS, existia uma política federal de assistência social, mas a falta de uma política nacional gerava grande desarticulação na ação pública neste âmbito. Cada nível de governo realizava suas ações de forma independente, e desconhecia a ação do outro. Já existia o relacionamento entre poder público e ONGs, mas estas desenvolviam suas atividades de forma autônoma, embora dependessem de recursos públicos.

Em 2004, foi aprovada, pelo Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que tem como objetivo concretizar os direitos assegurados na Constituição Federal de 1988 e na LOAS de 1993. A PNAS organiza o SUAS, trazendo ao Brasil um novo paradigma de defesa dos direitos sociais.

**Quadro 1** – Principais visões sobre os sujeitos e as Instituições a partir de diferentes marcos legais.

	NO CÓDIGO DE MENORES	NO ECA	NO PNCFC	NA LEI 12.010 (LNA)
<b>Visão sobre a criança e o adolescente</b>	<p>Os pobres precisavam ser corrigidos porque eram um “mal social”.</p> <p>Os pobres, abandonados ou “carentes” eram vadios, libertinos e perigosos.</p> <p>Eram “menores em situação irregular”.</p> <p>Eram “caso de polícia”.</p> <p>Eram uma preocupação para a segurança nacional, pois ameaçavam a sociedade.</p> <p>Eram objeto de políticas assistencialistas e repressoras.</p>	<p>Crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, e não “menores em situação irregular”.</p> <p>Devem receber atenção prioritária.</p> <p>São considerados pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.</p> <p>Sua proteção deve ser integral, em todas as políticas sociais.</p> <p>Têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade.</p> <p>Não podem ser negligenciadas, humilhadas ou sofrer violência de qualquer natureza.</p>	<p>A maioria das crianças e dos adolescentes em situação de risco social não é órfã ou abandonada, mas são filhos de famílias em crise de sobrevivência e de convivência.</p> <p>A defesa dos direitos e a proteção social das crianças e dos adolescentes devem ser associadas às políticas de apoio às suas famílias.</p> <p>Os interesses, as habilidades, as competências, e as necessidades específicas das crianças e dos adolescentes são reconhecidos.</p> <p>A criança e o adolescente devem ser ouvidos sempre e incentivados à participação social e política.</p>	<p>A intervenção deve atender de modo prioritário ao interesse superior da criança e do adolescente.</p> <p>Ouvir a criança ou o adolescente antes de qualquer decisão respeitando seu estágio de desenvolvimento e grau de compreensão.</p> <p>Prevenção e diminuição do tempo de afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar.</p> <p>Campanhas de estímulo ao acolhimento, sob forma de guarda, e à adoção.</p>
<b>Visão sobre as famílias</b>	<p>A privação de saúde, habitação, alimentação, educação etc. das famílias era um problema social causado pela preguiça ou falta de condições e escolha da própria família.</p> <p>A família era culpada por sua situação e incompetência na função paterna ou materna e responsabilizada individual e moralmente pelo “problema dos menores”.</p>	<p>Famílias em situação de risco demonstram a falha das políticas públicas em garantir-lhes condições dignas de vida.</p> <p>Famílias com filhos que necessitam de proteção devem receber orientação sociofamiliar e acesso a serviços públicos de apoio.</p> <p>O abrigo deve favorecer o retorno rápido das crianças e adolescentes às suas famílias ou às famílias substitutas, beneficiando a convivência familiar e comunitária.</p>	<p>Família não é apenas o grupo de pessoas unidas por laços de consanguinidade, mas é também o grupo que mantém laços de aliança e de afinidade.</p> <p>A convivência familiar e comunitária é fundamental para o desenvolvimento da criança e do adolescente.</p> <p>Famílias em vulnerabilidade social têm direito a programas básicos ou especiais de proteção na Política de Assistência Social.</p> <p>Reconhece que a família apresenta capacidade de criar soluções para seus problemas e de rever e reconstruir seus vínculos.</p>	<p>Assistência psicológica a gestante e a mãe, no pré e pós-natal, e assistência a gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção.</p> <p>Valorização do acolhimento familiar, sendo este preferido ao acolhimento institucional.</p> <p>Número de casos de reintegração familiar ou de colocação à família substituta é indicador de sucesso na avaliação dos acolhimentos.</p>
	NO CÓDIGO DE MENORES	NO ECA	NO PNCFC	NA LEI 12.010 (LNA)
<b>Visão sobre as instituições de acolhimento</b>	<p>Instituições eram a solução para a proteção da criança longe da família e da comunidade.</p> <p>Eram localizadas em local afastado da comunidade e os acolhidos tinham pouco ou nenhum contato social e familiar.</p> <p>Alguns serviços e programas, como saúde, educação, profissionalização, eram oferecidos dentro das instituições, o que as caracterizava como “instituições totais”.</p> <p>O atendimento em grandes grupos era natural, pois as instituições funcionavam como um colégio disciplinador.</p>	<p>As instituições de acolhimento institucional devem atender pequenos grupos de crianças e adolescentes, personalizando o atendimento, mantendo os irmãos juntos, evitando transferências e mudanças e mantendo integração constante com a comunidade.</p> <p>Os abrigos devem estar na comunidade e utilizar a rede de serviços públicos.</p> <p>O encaminhamento ao abrigo tem caráter excepcional e provisório.</p>	<p>O encaminhamento a instituições de abrigo tem caráter excepcional e nele as crianças e adolescentes devem ficar o menor tempo possível.</p> <p>O acolhimento institucional para crianças e adolescentes pode ter várias modalidades como: abrigo institucional para pequenos grupos, casalar e casa de passagem e deve seguir os parâmetros do ECA.</p> <p>Os acolhimentos devem preparar a criança e o adolescente para o desligamento, seja para sua reintegração à família de origem, à família substituta ou para a vida autônoma, no caso dos adolescentes sem referência familiar.</p>	<p>Central de controle de vagas na rede de abrigos para viabilizar o rápido atendimento das crianças e a garantia da provisoriabilidade do acolhimento institucional.</p> <p>O acolhimento deve ser reavaliado a cada seis meses e, em até dois anos, todas as crianças e adolescentes devem ser reinseridos à vida sociofamiliar, salvo análise muito criteriosa do caso.</p> <p>Agilização do fluxo de informações entre os órgãos e programas (Varas da Infância, Conselho Tutelar, abrigos) com a implantação de cadastros estaduais e nacional de crianças e adolescentes.</p>

Fonte: Transcrito do livro Novos rumos do acolhimento institucional, (GULASSA, 2010, p. 21-22)

O SUAS foi inspirado no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), com atendimento e organização dos serviços em bases regionais (abrangências municipal, estadual ou regional), e tem como objetivo garantir o direito à assistência social e proteção das famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social. Apesar de ter sido criado em 2004 pelo CNAS, sua previsão legal só veio em 2011, por meio da Lei n.º 12.435, que organizou a gestão das ações na área de assistência social sob a forma de sistema descentralizado e participativo.

De acordo com informações do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,

*o Sistema Único da Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada.*

O SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos: a Proteção Social Básica, para a prevenção de riscos sociais e pessoais, com programas, projetos, serviços e benefícios para indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social; e a Proteção Social Especial (PSE), para indivíduos e famílias que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados, entre vários aspectos, pelo abandono, abuso sexual, uso de drogas, maus-tratos etc. As ações da Proteção Social variam de acordo com o nível de complexidade, média ou alta, e também conforme o histórico do indivíduo ou família. Normalmente esses serviços estão ligados com o sistema de garantia de direito, atuando de forma articulada com o Poder Judiciário, Ministério Público, e outros órgãos do Executivo.

O Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS) é a unidade que oferta serviços da PSE, tanto especializados quanto continuados, de forma



gratuita, aos indivíduos e famílias em situação de ameaça ou violação de direitos. Ainda, cabe ao CREAS coordenar e fortalecer a articulação dos serviços com a rede de assistência social e de outras políticas públicas.

Os serviços de Alta Complexidade da PSE oferecem atendimento aos indivíduos e famílias que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, e que necessitam de acolhimento provisório, fora do núcleo familiar de origem. Esses serviços que garantem o acolhimento devem possuir estrutura física adequada, com condições de moradia, segurança, higiene, acessibilidade e privacidade, além de assegurar o fortalecimento dos vínculos familiares e/ou comunitários para o desenvolvimento da autonomia dos usuários. São quatro os serviços que compõem a PSE de Alta Complexidade: Serviço de Acolhimento Institucional, que poderá ser desenvolvido nas modalidades Abrigo Institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem ou Residência Inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e de Emergência.

O Serviço de Acolhimento Institucional oferta acolhida em diferentes tipos de equipamentos, destinados a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, além de ser adequado às especificidades do público atendido: crianças e adolescentes; adultos e famílias; jovens e adultos com deficiência; idosos; mulheres em situação de violência. As regras de gestão e de convivência desses espaços devem ser construídas de forma participativa e coletiva, para assegurar a autonomia dos usuários, conforme perfis.

## **2.2. A Política de Assistência Social no município de São Paulo: a SMADS**

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social tem a missão institucional de formular, implantar, regular, financiar, executar, monitorar e avaliar a política municipal de assistência social, como parte integrante do SUAS. Seu âmbito de ações é o da Seguridade Social que se compõe, conforme a Constituição Federal, de três áreas da política pública: saúde, previdência e assistência social. Os principais instrumentos de gestão são o Plano Municipal de Assistência Social (PLAS), o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

As políticas-fim estão voltadas para o atendimento integral às famílias, às crianças e aos adolescentes, às mulheres, aos idosos, às pessoas em situação de rua e às pessoas com deficiência, estabelecendo-se como prioridade os segmentos que se encontrem em situação de maior vulnerabilidade social. Nesse âmbito, a Secretaria responde pela concessão, gestão ou orientação às famílias quanto aos benefícios socioassistenciais que são de três modalidades: Continuados, Eventuais e os Emergenciais, onde os abrigos se inserem.

As políticas-meio são: de parcerias, de recursos humanos, de comunicação institucional, de relações interinstitucionais, de tecnologia da informação, de vigilância social, de gestão do espaço físico, instalações e equipamentos, e de gestão de recursos financeiros. Há ainda os recursos federais que não integram o orçamento municipal e que, no entanto, destinam-se à área de assistência social na cidade de São Paulo, como são os casos da Bolsa Família e do BPC – Benefício de Prestação Continuada, em que os valores são repassados diretamente aos beneficiários.

Os serviços ofertados mediante convênios com organizações privadas são 950, com capacidade para atender a cerca de 160 mil pessoas. São 677 serviços destinados a crianças e adolescentes, 112 para idosos, 52 para famílias, 61 para pessoas adultas, 29 para pessoas com deficiência, 12 especificamente destinados a mulheres, além de um centro de referência da diversidade sexual. Os convênios para prestação de serviços são firmados com 363 organizações sociais privadas, de um total de 511, das quais 98 são credenciadas e 413 são matriculadas junto à secretaria.

Seguindo a tipificação nacional, a SMADS opera por meio de duas modalidades: Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. Conforme descrição anterior, a primeira tem como objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos, bem como fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Essa proteção prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Esses serviços e programas deverão incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Esta frente de proteção atua por intermédio de diferentes unidades, dentre as quais destacam-se os Centros de Referência

de Assistência Social (CRAS) e a rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos específicos, como crianças, jovens e idosos.

A Proteção Social Especial (PSE) é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Os serviços oferecidos para esta frente de proteção requerem especialização na atenção e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Comportam, também, intensa articulação com os demais serviços da rede socioassistencial<sup>2</sup>, tendo em vista a atividade dos encaminhamentos e da atenção protetiva às famílias, e exigem uma gestão mais complexa e articulada com outras políticas públicas, com Poder Judiciário, Ministério Público, Conselhos Tutelares e outros órgãos de defesa de direitos, tendo fluxos de referência e contrarreferência definidos.

Os níveis de complexidade diferenciados da PSE, de média e de alta complexidade, consideram a especificidade do atendimento e da atenção ofertada de acordo com agravamento e as demandas observadas nas situações vivenciadas. Os serviços de Alta Complexidade se propõem a ofertar serviços especializados com vistas a afiançar a segurança de acolhida a indivíduos e/ou famílias afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem. Aqui se inserem os abrigos.

O oferecimento de serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes pelas entidades sociais, obedecem à normatização determinada pela Portaria 46/2010 que dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do Município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios. Estes serviços são caracterizados por oferecerem acolhimento provisório e excepcional para crianças e adolescentes com 0 a 17 anos e 11 meses, de ambos os sexos, inclusive aqueles com deficiência, em situação de medida de proteção e em situação de risco pessoal, social e de abandono, cujas famílias ou responsáveis encontram-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção. O abrigo funciona como moradia transitória até que seja viabilizado o retorno à família de origem ou família

---

<sup>2</sup> De acordo com a NOB/SUAS, a rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia básica e especial e ainda por níveis de complexidade. A rede socioassistencial é composta por organizações governamentais, pelos órgãos gestores municipais e pelas organizações e entidades de assistência social.

extensa, ou o encaminhamento para família substituta (procedimento realizado através da Vara da Infância e Juventude).

As unidades devem oferecer ambiente acolhedor, estar inseridas na comunidade e ter aspecto semelhante ao de uma residência, sem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico e socioeconômico, da comunidade de origem das crianças e dos adolescentes acolhidos. O atendimento prestado deve ser personalizado, com pequenos grupos, enfocando-se em favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. Os espaços onde funcionam os abrigos podem ser administrados por organizações sem fins lucrativos com características residenciais, sem placa de natureza institucional e endereço sigiloso, para a preservação da identidade e integridade do público atendido, destinado a atendimento de grupos de até 20 crianças e adolescentes.

As crianças e adolescentes que necessitam deste serviço, são encaminhadas por diversos serviços, tais como Central de Atendimento Permanente e de Emergência (CAPE), CRAS, Varas da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, Delegacias de Polícia e Agentes de Proteção Social, além de procura espontânea.

A rede de serviços de acolhimento mantém articulação forte com as Coordenadorias de Assistência Social, por meio dos CRAS e dos CREAS, que disponibilizam serviços, programas, projetos e benefícios em cada região, além dos serviços de saúde, Conselho Tutelar, Varas da Infância e Juventude, Ministério Público e a comunidade de origem das crianças e dos adolescentes.

No município de São Paulo, a SMADS mantém uma rede de serviço de acolhimento institucional composta por 144 serviços, sendo que a Liga Solidária se constitui como um desses serviços.

### **2.3. A Política de Convênio da SMADS**

Conforme já apresentando, o SUAS é um novo modelo de gestão para a execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios Socioassistenciais e representa a integração de esforços para a estruturação de parcerias entre União, Estados e Municípios. Nesse sentido, o SUAS estabeleceu, na Tipificação Nacional, os Serviços Socioassistenciais com o objetivo de qualificar o atendimento às demandas da assistência social. Foi definido que esses serviços podem ser executados de forma direta

ou indireta. De forma direta, os serviços são prestados diretamente nos CRAS. Já a forma indireta é realizada pelas organizações sociais, sob a coordenação dos CRAS.

Atualmente, a SMADS possui um conjunto de parcerias com organizações sociais para a execução indireta de serviços, cabendo à própria secretaria o repasse de recursos financeiros e estruturação dos procedimentos de avaliação e controle dos serviços. Para isso, o instrumento contratual adotado é o convênio administrativo que se refere a acordos firmados entre entidades da administração pública ou entre entidades públicas e entidades particulares sem fins lucrativos, para realização de atividades capazes de atingir objetivos de interesse comum entre os participantes.

A Lei Municipal nº 13.153, publicada no Diário Oficial Municipal de 22/06/2001, recomenda que o desenvolvimento da política de assistência social no âmbito do Município de São Paulo seja baseada na inter-relação de esforços e recursos entre o poder público e a sociedade civil. Nesse sentido, deve-se construir uma relação solidária que possibilite a garantia do atendimento às demandas sociais de forma alinhada ao disposto na LOAS.

O Sistema de Convênios utilizado pela SMADS é regulamentado pelo Decreto nº 43.698, de 02/09/2003, que estabelece processos e legitima o caráter público das parcerias. A partir da assinatura do convênio, o poder público e organizações sociais assumem papéis definidos. Cabe ao poder público financiar, monitorar e avaliar a efetividade das ações que a organização se comprometeu a cumprir no plano de trabalho e cabe a ela executar, verificar desvios e apresentar de forma sistemática o trabalho realizado. Para tanto, fica estabelecido um Sistema de Monitoramento e Avaliação, que descreveremos a seguir.

Os convênios públicos são instrumentos de contratação com caráter mais burocrático do ponto de vista dos procedimentos de gestão e controle, muito orientados para garantir a legalidade do uso dos recursos financeiros, em detrimento de um caráter mais gerencial orientado para a gestão e avaliação dos resultados pelos serviços socioassistenciais executados. Com isso, os convênios condicionam as organizações sociais a seguirem procedimentos de gestão financeira extremamente rígidos, com pouca flexibilidade para lidar com os desafios do dia a dia dos serviços, com destaque aos serviços de assistência social especializada de alta complexidade, que lida com casos que demandam flexibilidade metodológica e orçamentária.

As principais diretrizes técnicas e financeiras de gestão dos convênios da SMADS com organizações sociais se dão pelas Portarias nº 46/2010 e 47/2010. Tratam-

se de documentos extensos que descrevem detalhadamente cada tipo de serviço, programa, projeto e benefício previsto pela política municipal de assistência social. Além disso, estão descritas as necessidades e perfis da estrutura de recursos humanos necessárias para a operação dos serviços conveniados, traçando os principais procedimentos gerenciais e de prestação de contas das organizações conveniadas perante a prefeitura.

No caso específico do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, as Portarias nº 46 e 47 definem a seguinte estrutura de custos:

### Quadro 2 - Estrutura de Custos do Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes



#### Planilha-Padrão para Cálculo de Custo dos Serviços

#### SERVIÇO DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Salários Recursos Humanos				Capacidade:	20
Cargos	Padrão / Quantid	Salário	Total Salários	Horas Técnicas 10	
Gerente de Serviço I	1	3.067,31	3.067,31		
Técnico (Assist.Social e Psic.)	2	1.775,47	3.550,94		
			0,00		
Orient Socioeduc - Dia - 20hrs			0,00		
Orient Socioeduc. - Dia - 40hrs	5	1.020,48	5.102,40		
Orient Socioeduc. - Dia - 20hrs			0,00		
Orient Socioeduc II - Noite	5	1.530,72	7.653,60		
Cozinheiro	2	868,81	1.737,62		
Motorista			0,00		
Agente Operacional	3	709,88	2.129,64		
Agente Operacional			0,00		
Agente Operacional - 20hrs			0,00		
Agente Operacional - Noite	0		0,00		
<b>A - Total</b>	<b>18</b>		<b>23.241,51</b>		

Outras Despesas	Per Capita- PC	Custo- PCxCapac	Custo sem água e luz(=30%deConcessi onárias)
Alimentação	195,60	3.912,00	
Horas Técnicas	89,17	891,70	
Recursos materiais para o Trabalho Social / sócio-educativo / pedagógico	0	0,00	
	28,88	577,60	
	0	0,00	
Outras Despesas	113,75	2.275,00	
Concessionárias	76,27	1.525,40	457,62
custo atividade externa	20,58	411,60	
transporte e vestuário	68,59	1.371,80	
<b>B - Total</b>		<b>10.965,10</b>	
<b>Custo Serviço (A + B)</b>		<b>34.206,61</b>	
	% encargos		
C - Encargos RH: s/ isenção	0,5947	13.821,73	
C - Encargos RH: c/ isenção	0,3267	7.593,00	
Total (A+B+C) - sem isenção		48.028,34	46.960,56
Total (A+B+C) - com isenção		41.799,61	40.731,83

1 Orientador (R CONANDA) Nisent	1	1.020,48	1.627,36
2 Orientador (R CONANDA)Isenta	1	1.020,48	1.353,87

Estudo Custo Serviços  
Maio/2011

Fonte: Transcrito do site da Secretaria - Estudo do Custo dos Serviços. SMADS, 05/2012.

Além disso, a SMADS elaborou em 2012 a Norma Técnica (NT) dos serviços socioassistenciais de Proteção Social Especial, com o objetivo de compartilhar com as organizações sociais conveniadas e trabalhadores sociais as diretrizes técnicas que orientam a execução dos diferentes serviços socioassistencial especializados.

A NT também define o processo de avaliação dos convênios, considerado como uma forma de identificar e monitorar ocorrências, processos e resultados. A avaliação é definida como uma atividade de rotina característica da relação de convênios e não apenas um momento pontual deste processo. Além disso, é considerada uma fonte permanente de informações e boas práticas com o objetivo de atualizar e modernizar os serviços, sem ter o caráter de punir as organizações sociais.

O processo de avaliação considera a necessidade de ter sua operacionalização sempre de forma participativa, envolvendo todos os públicos interessados como: gestores, operadores e usuários. Ele é composto por três etapas: a) avaliação ex-ante que analisa a capacidade de implementação no serviço, b) avaliação de processo que atenta para boa aplicação dos recursos financeiros e execução das atividades previstas pelo serviço e c) avaliação de resultados relacionados ao atingimento dos objetivos do serviço.

O processo de avaliação e monitoramento é de responsabilidade do CRAS regional, descrito como

*(...)uma unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social. Executa serviços de proteção social, articula e indica percentual de vagas dos serviços socioassistenciais local da Política de Assistência Social. (Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo, 2009-2012, SMADS/2010.)*

O CRAS disponibiliza uma equipe de supervisão responsável pela administração financeira e técnica dos convênios. A supervisão financeira está focada na prestação de contas da utilização do orçamento repassado pelo convênio e é realizado a partir de relatórios financeiros mensais. Já a supervisão técnica é realizada a partir de relatórios técnicos mensais e de visitas da equipe de supervisão do CRAS ao local onde o serviço é realizado. A partir da análise dos relatórios, das vistorias e reuniões, a equipe da SMADS realiza as avaliações de processo e resultado.

Por fim, vale destacar que a SMADS possui o Espaço Público do Aprender Social (ESPASO), que tem o objetivo de oferecer um conjunto de atividades de formação educacional tanto de seus servidores, de forma a ampliar sua capacidade de qualificação a suas políticas, como também das equipes das organizações parceiras, conselheiros municipais e estagiários vinculados à política municipal de assistência social. Com isso, o ESPASO é responsável pela elaboração e implementação do plano

anual de capacitação da SMADS e contribui para a qualificação dos serviços conveniados.

#### **2.4. A mudança no perfil dos abrigados e os desafios no atendimento da demanda**

Durante as primeiras ações para a proteção da infância e adolescência no Brasil, não se sabia quais fatores levavam as famílias a entregarem as crianças e adolescentes aos abrigos. Mas pesquisas recentes mostram que entre os principais motivos de abrigamento estão: a pobreza das famílias; o abandono; a violência doméstica; a dependência química dos pais ou responsáveis, incluindo alcoolismo; a vivência de rua e a orfandade; entre outros. Embora haja várias razões que levam a criança ao abrigamento, o mais comum é que estejam vinculadas à pobreza e à precariedade das políticas públicas que atendem às demandas dessa população (GULASSA, 2010).

**Quadro 3** – Brasil: Crianças e adolescentes abrigados segundos os motivos

<b>Motivo do ingresso no abrigo</b>	<b>Frequência (em %)</b>
Carência de recursos materiais da família/responsável	24,1
Abandono pelos pais/responsáveis	18,8
Violência doméstica	11,6
Dependência química dos pais/responsáveis	11,3
Vivência de rua	7
Orfandade	5,2
Outros	22
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: IPEA/CONANDA. O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília, 2004

Segundo Enid Silva (2004), o quadro a seguir apresenta uma síntese dos principais aspectos relativos à caracterização dos abrigos no Brasil. Estes são, majoritariamente, instituições não governamentais, orientadas por valores religiosos,



dirigidas por voluntários e que dependem fundamentalmente de recursos próprios e privados para o seu funcionamento.

**Quadro 4** - Perfil das Organizações Sociais que oferecem o serviço de acolhimento institucional

Não governamentais	68,3%
Públicas	30,0%
Têm orientação/vínculo religioso	67,2%
Católicos	62,1%
Evangélicos	22,5%
Espíritas	12,6%
Anteriores a 1990	41,4%
Posteriores a 1990	58,6%
Dirigidas por voluntários	59,3%
Dirigidas por profissionais remunerados	33,4%
Profissionais do quadro próprio do abrigo	59,2%
Profissionais voluntários	25,3%
Funcionam sob regime de permanência integral	78,4%
Funcionam sob outros regimes de permanência	19,7%
Recursos próprios e privados no financiamento das entidades não governamentais	61,7%
Recursos públicos no financiamento das entidades não governamentais	<b>32,3%</b>

Fonte: IPEA/CONANDA. O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília, 2004.

Apesar dos dados, é importante ressaltar que a pobreza em si não significa motivo de abrigamento. No entanto, o ECA prevê a inclusão da criança e do adolescente em programas oficiais de auxílio quando os pais não conseguem cumprir suas obrigações de proteção aos filhos por conta da pobreza.

Segundo pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, intitulada de “Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC/MDS” (SILVA, 2003), com cerca de 20 mil crianças e adolescentes atendidos nessas instituições, *“a maioria era de meninos (58,5%) afrodescendentes (63%) e com idade entre 7 e 15 anos (61,3%). Pouco mais da metade dos abrigados vivia nas instituições há mais de dois anos, enquanto 32,9% estavam nos abrigos por um período entre dois e cinco anos, 13,3%, entre seis e dez anos, e 6,4%, por mais de dez anos. Curiosamente, a grande maioria dessas crianças e adolescentes (86,7%) tinha família, sendo que 58,2% mantinham vínculos com os familiares e apenas 5,8% estavam impedidos judicialmente de ter contato com eles. Esses meninos e meninas viviam, portanto, a paradoxal situação de estar juridicamente vinculados a uma família que, na prática, já abria mão, havia algum tempo, da responsabilidade de cuidar deles, principalmente por causa da pobreza. O resultado desta situação era que apenas 10,7% deles estava judicialmente em condições de serem encaminhados para a adoção.”*

A partir da Lei Nacional da Adoção, a Lei 12.010/09, estabeleceu-se que a permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não deverá ser maior de dois anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária. Além disso, determinou-se que, se as crianças têm família, há de se investir no fortalecimento desse vínculo e no retorno para ela. Caso essa reinserção não seja possível, é prevista a colocação da criança em família substituta por medidas judiciais, mediante guarda, tutela ou adoção. Estas alterações mudaram o cenário nos abrigos, pois durante muito tempo era comum ver muitas crianças crescendo nessas entidades sem um projeto para o futuro, sem nunca retornarem para suas famílias, nem serem adotadas. Hoje, é papel do Estado e do abrigo apoiar a família para que ela possa assumir seus filhos. E se a criança não retornar ao núcleo familiar, ela passará por um projeto específico, que a fortalecerá para seguir um projeto de vida que lhe dê autonomia na vida adulta.

O Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA), criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para acompanhar as políticas de acolhimento na área da infância e juventude. Segundo seus dados, no final de 2011, o Brasil tinha mais de 36.500 crianças e adolescentes vivendo em abrigos ou estabelecimentos mantidos por organizações não governamentais (SOUZA, 2011). . No mesmo período, a maior parte dos acolhidos se encontrava em São Paulo (8.365), seguido de Minas Gerais (5.522), Rio de Janeiro (4.323), Rio Grande do Sul (3.790) e Paraná (2.843), sendo,

17.232 eram do sexo feminino e 19.318 do sexo masculino. Ainda, segundo o levantamento, 1.926 das crianças e dos adolescentes acolhidos não tinham registro de nascimento. No final de 2011, existiam no Brasil 1.991 unidades de acolhimento, e São Paulo também era o estado com maior concentração destes estabelecimentos (361), acompanhado por Minas Gerais (351), Rio Grande do Sul (212), Rio de Janeiro (173) e Santa Catarina (162).

O século XXI trouxe consigo uma série de avanços nas políticas assistenciais de transferência de renda, que impactaram na vida das famílias mais carentes e que, por meio do Conselho Tutelar, da Vara da Infância e Juventude, do CREAS e dos abrigos conveniados, passaram a articular meios para auxiliar as famílias a saírem da pobreza extrema e, a partir daí, estruturarem-se para fortalecer o núcleo familiar e minimizar as carências de ordem financeira, principal causa de abrigo de crianças e adolescentes.

Junto a esse processo, a PNAS foi desenhada com o desafio de concretizar os direitos já previstos na Constituição de 1988 e na LOAS, organizando também o SUAS, que tem como objetivo garantir o direito à assistência social e proteção das famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social. Ocorreram ainda a municipalização da assistência social e o fortalecimento do Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que um novo sistema garantidor de direitos sociais começou a ganhar corpo.

Mesmo com esses avanços, diversos desafios ainda são enfrentados no combate à exclusão social. Quando a rede de serviços públicos não atinge sua finalidade, por exemplo, quando não são efetivos nas políticas de prevenção e tratamento nos núcleos familiares onde há a presença da droga, da violência, dos fatores emocionais agravados ou dos maus tratos, o poder público passa a intervir para proteger os direitos de crianças e adolescentes e, quando não há mais condições, o abrigo acontece para proteger e restituir o núcleo familiar. Mais recentemente, um exemplo de atuação do poder público junto a regiões de drogadição é a Cracolândia, no centro de São Paulo, que também culminou com o encaminhamento de várias crianças que necessitavam de um tratamento especial para a sua recuperação social.

Conforme entrevista do Diretor do Complexo Educacional Educandário Dom Duarte (EDD), onde atua a Liga Solidária, Mario Martini:

*na região do Butantã, é comum que crianças e adolescentes abrigados na Liga Solidária venham de famílias que moram em regiões de favela, que*

*sofrem com a moradia distante do centro da cidade e de baixa qualidade, com pouco acesso a transporte público e mobilidade, cujos pais ou responsáveis trabalham na região em empregos de baixa qualificação e remuneração; que passam a conviver com a droga, álcool, violência, falta de lazer, com educação e saúde precários. É neste ambiente que as crianças são expostas: da exclusão social e racial; ambientes promíscuos e ameaçadores; onde a droga é valor social e provedora de oportunidades; onde os serviços públicos não são suficientes e efetivos a ponto de recuperar a família que tanto necessita de apoio. Normalmente, esse é o cenário de origem das crianças acolhidas pela Liga Solidária, e a entidade, junto a outros órgãos do poder público, necessita intervir para ressignificar valores, afetos e para resgatar as famílias da situação de desestruturação.*

De acordo com a entrevista de Mariano Gaioski, Coordenador dos Abrigos da Liga Solidária:

*considerando o perfil dos abrigados da entidade, o desafio é a especialização e a qualificação da Liga Solidária para atender a nova demanda, em especial os casos influenciados pelas drogas, desestrutura emocional e familiar, traumas e rupturas com sequelas. Há que se avançar na instrumentalização para um melhor tratamento dos casos.*

### **3. A LIGA SOLIDÁRIA E SUA ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO**

#### **3.1. Descrição da entidade**

A Liga Solidária é uma organização social sem fins lucrativa dedicada à transformação de crianças, jovens e adultos por meio da educação e cidadania. Fundada em 10 de março de 1923, como Liga das Senhoras Católicas de São Paulo, desenvolve programas voltados para a construção contínua do conhecimento e preparo para a autonomia, em sintonia com as Orientações Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e com o ECA. A Liga envolve as famílias dos beneficiários de todos os programas em uma relação de parceria e confiança, fundamentais para o desenvolvimento físico, intelectual e emocional, além de possibilitar a compreensão de características individuais e necessidades de cada um.

Com atividades no Brasil, unicamente na cidade de São Paulo, e com sede no bairro de Pinheiros, a Liga é reconhecida como organização de utilidade pública nas esferas federal, estadual e municipal. Possui oito programas socioeducativos e seis unidades provedoras de receitas, que auxiliam na manutenção das ações sociais da entidade, sendo duas escolas (Colégio Santa Amália e Maple Bear Tatuapé), dois Residenciais para a Terceira Idade (Lar Sant'Ana e Recanto Monte Alegre) e dois Flats (Plaza 50 e Flat Capote Valente). Por meio das ações sociais, a Liga Solidária beneficia mais de 3.200 pessoas por meio das seguintes atividades (MATARAZZO, 2013):

- Serviço de proteção de alta complexidade para crianças e adolescentes órfãos ou em situação de risco social, com acompanhamento pós-desabrigamento, chamado de Abrigos Solidários;
- Educação em período integral para crianças de 0 a 3 anos de idade em Centros de Educação Infantil (CEI);
- Educação para o exercício da cidadania, com foco em crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade no contraturno escolar, chamado Programa IDEAL;
- Cursos de Qualificação Profissional (QP);
- Atendimento psicossocial e promoção da autonomia de famílias com alta vulnerabilidade social, no Programa Religar;
- Programa de inclusão social da terceira idade pelo Grupo Serenidade;

- Alfabetização de jovens e adultos dentro do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA);
- Programa de sustentabilidade e prevenção à violência doméstica, abuso e exploração sexual, no Polo de Prevenção à Violência;
- Serviço de Assistência Social à Família (SASF);
- Educação Nutricional no Programa Crescer.

A Liga Solidária concentra mais de 90% de suas atividades no Complexo Educacional Educandário Dom Duarte (EDD), no Distrito Raposo Tavares, localizado na região do Butantã, zona oeste de São Paulo. De acordo com o Observatório Cidadão da Rede Nossa São Paulo, a região é formada por 100.743 moradores, sendo 13,18% das residências distribuídas em 21 favelas. A região carece de equipamentos públicos e de desenvolvimento local para atender às demandas dos moradores, já que há carência de espaços culturais e de lazer; além da escassez de empregos formais, entre outras questões. Em 2011, por exemplo, 24% das demandas por creches não foram atendidas. No Educandário, além dos serviços prestados pela Liga, funciona a Escola Municipal Anexa Educandário Dom Duarte e um Telecentro (Programa de Inclusão Digital, que oferece à população o acesso às novas tecnologias da informação e comunicação, em especial à internet). A Liga também atua em mais três bairros de São Paulo: Saúde, Rio Pequeno e Jardim Rosa Maria, com dois Centros de Educação Infantil (CEIs) e um abrigo.

Atuam na Liga Solidária tanto profissionais remunerados quanto voluntários, e a estrutura de governança da entidade é composta pela Assembleia Geral, órgão soberano da Organização, e pelos Conselhos Executivo e Fiscal. A instituição também conta dois órgãos de assessoria e aconselhamento, o Orientador Espiritual e o Conselho Consultivo. Ainda, a Liga Solidária possui uma Superintendência, responsável pelo gerenciamento operacional de todos os departamentos das unidades sociais e provedoras, bem como pelo subsídio ao Conselho Executivo nas tomadas de decisão.

Para exercer um papel de articulação junto ao poder público, conta com um setor de Relações Institucionais, para intensificar o relacionamento com diversos órgãos públicos, a fim de participar ainda mais na elaboração de novas políticas. Por meio deste departamento é realizada a articulação junto a: Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS), Conselho Estadual dos Direitos da Infância e do Adolescente (CONDECA), Conselho Nacional de

Assistência Social (CNAS), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Sistema de Gestão de Convênios (SICONV), Fórum de Assistência Social (FAS), Rede Nossa São Paulo, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social SMADS, Secretaria Municipal de Educação (SME), Fundo Municipal do Meio Ambiente (FEMA), Fórum de Educação Infantil (FEI), Fórum da Criança e do Adolescente (FOCA), Conselho de Segurança Comunitária Rede Butantã Micro Rede Sapé (CONSEG), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), - Rede Brasileira do Terceiro Setor (REBRATES), Conselho do Terceiro Setor, Associação Comercial de São Paulo, Secretaria Especial Participação para Parceria (SEPP), e Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD).

Para um melhor gerenciamento da entidade, todos os programas da Liga Solidária são avaliados no final de cada ano conforme seus indicadores de avaliação. Os principais resultados alcançados e os objetivos para o próximo ano são publicados em abril, no Relatório de Atividades. Mensalmente, ocorre a prestação de contas para os órgãos públicos com os quais a Liga é conveniada, e trimestralmente, para as empresas parceiras. O monitoramento dos processos é feito por meio do preenchimento de planilhas específicas e da elaboração de relatórios das atividades desenvolvidas e das despesas realizadas, e de indicadores da metodologia Balanced Scorecard.

Em 2012, segundo o Relatório de Atividades, a Liga deu início a um trabalho de sistematização dos seus indicadores, com reuniões junto à coordenação de cada programa para estruturar e melhorar os sistemas de monitoramento e avaliação já existentes. A Liga Solidária também tem investido em melhorar a participação dos beneficiários, colaboradores, voluntários, doadores, órgãos públicos, empresas parceiras, clientes das unidades provedoras e fornecedores, prevendo inclusive a participação destes públicos na elaboração do seu próximo relatório de atividades.

Especificamente sobre os Abrigos Solidários, em 2012, 106 crianças e adolescentes passaram pelos abrigos, cabendo à Liga trabalhar o restabelecimento dos vínculos familiares desde a chegada das crianças, por meio de visitas, entrevistas e encontros com a família de origem. Ainda, 12 crianças e adolescentes foram adotados, sendo que um deles foi morar no exterior.

Para os adolescentes abrigados que completam 18 anos, a Liga dispõe do Projeto Núcleo Solidário, que existe desde 2004, e foi criado para ajudar esses jovens a desenvolver sua total autonomia e sustento próprio. Em 2012, este projeto atendeu

diretamente 12 jovens, além de auxiliar outros que ainda precisavam de determinados tipos de auxílio, como cesta básica. Como o apoio aos adolescentes também deve dar conta das condições psicológicas do adolescente, a Coordenação dos Abrigos tem dado continuidade em 2013 ao projeto “Construindo Saberes”, que visa capacitar 60 profissionais para o enfrentamento de demandas específicas apresentadas pelas crianças e adolescentes de abrigos. Além disso, os profissionais da Liga tem aumentado a participação em fóruns, cursos, seminários e visitas a abrigos parceiros, em busca de novos conhecimentos e trocas de experiências.

### **3.2. Financiamento**

Como já citado, a Liga Solidária foi iniciada suas atividades no ano de 1923 e desde então oferece um conjunto de serviços sociais com foco no atendimento à população pobre. Sua atuação se concentra em atividades de assistência social e educação, atividades historicamente financiadas por recursos próprios, devido às habilidades da instituição na mobilização de recursos e na gestão de um vasto patrimônio conquistado. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a estruturação da LOAS e posteriormente do SUAS, a Liga Solidária passou a se articular com o poder público tanto para contribuir para as políticas públicas de assistência social em formação, quanto para realizar convênios e parcerias capazes de viabilizar a disponibilização de recursos financeiros para a ampliação e qualificação de suas atividades. Esse processo tem seu ápice em 2012, quando foi criado um departamento para aprofundar o diálogo com variados órgãos do poder público.

No que diz respeito ao serviço de proteção de alta complexidade para crianças e adolescentes órfãos ou em situação de risco social, intitulados pela Liga Solidária como Abrigos Solidários, foram realizados convênios com a SMADS. Apesar do repasse dos recursos desses convênios serem fundamentais para a oferta desse serviço, eles representam apenas 48,68% do custo real, calculado no valor mensal de R\$ 4.753,00 por criança ou jovem.

A Liga Solidária é uma organização social estruturada e com grande disponibilidade de recursos financeiros, dada a diversidade e consistência de suas fontes de financiamento. Com isso, 49,18% do custo do serviço é autofinanciado pela Liga e os 2,14% restantes são viabilizados a partir de projetos aprovados pelo Fundo Municipal da



Criança e Adolescente (FUMCAD). Um detalhamento maior dessas fontes alternativas de financiamento está indicado mais adiante (quadro 4).

A gestão é realizada a partir de um conjunto de procedimentos regulamentados nas Portarias 46/2010 e 47/2010, que descrevem as formas de utilização dos recursos e sua prestação de contas. Nesse sentido, a Liga mantém contato permanente com o CRAS do Butantã, responsável pela supervisão dos convênios sob duas óticas: uso dos recursos e supervisão técnica.

As atividades de supervisão técnica são realizadas a partir de visitas de técnicos do CRAS aos abrigos, onde é verificada a manutenção da qualidade do serviço, além da análise do desenvolvimento das crianças e dos adolescentes. Por outro lado, a supervisão financeira é realizada a partir de relatórios mensais de prestação de contas com grande rigidez nos processos administrativos.

Vale ressaltar aqui que a experiência da Liga Solidária tem mostrado que os recursos financeiros dos convênios com a SMADS não são suficientes para garantir a qualidade do serviço oferecido. A coordenação dos Abrigos Solidários apresenta claramente os grandes limites e desafios relacionados ao financiamento previstos no convênio da Prefeitura. Esses limites se apresentam tanto na garantia dos atendimentos especializados relacionados à complexidade das demandas de parte das crianças e jovens, quanto nas atividades de supervisão e desenvolvimento profissional dos colaboradores envolvidos no serviço. Ao mesmo tempo, a Liga preza por um serviço de extrema qualidade no atendimento às crianças e jovens e investe de forma consistente no desenvolvimento de seus colaboradores, oferecendo um conjunto de benefícios, planos de carreira e programas de capacitação. Esses fatores integram uma estratégia de sustentabilidade de longo prazo, relatado em seus Relatórios de Atividades Anuais. E apesar desses limites e desafios do financiamento público dos serviços de acolhimento institucional, a instituição consegue viabilizar mais da metade do custo do serviço a partir de estratégias de autofinanciamento e captação de recursos.

Para isso, a Liga Solidária possui uma gama de estratégias de captação de recursos e autofinanciamento que viabilizam a oferta de serviços sociais de grande qualidade. No caso específico do serviço de acolhimento institucional, é graças a essas estratégias e ações que se torna possível financiar mais da metade do custo real desse serviço, garantindo a qualidade necessária para superar dos desafios estruturais dessa

atividade e gerar resultados otimistas no processo de reintegração das crianças e jovens ao vínculo familiar e social.

A origem dos recursos da Liga Solidária em 2012 apresentou a seguinte distribuição:

**Quadro 5 – Fontes de Receita da Liga Solidária**

<b>Fonte da Receita</b>	<b>Valor</b>	<b>Participação</b>
Receitas Provedores	R\$ 29.830.183,00	51%
Convênios públicos	R\$10.850.393,00	18%
Convênios privados	R\$331.892,00	1%
Doações e contribuições	R\$1.376.161,00	2%
Outras Receitas Operacionais	R\$ 4.144.847,00	7%
Receitas Financeiras	R\$1.532.233,00	3%
Despesas Recuperadas	<b>R\$ 8.574.363,00</b>	<b>15%</b>
Valorização do serviço voluntário	R\$2.171.940,00	4%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$58.812.102,00</b>	<b>100%</b>

Fonte: Relatório de Atividades 2012, Liga Solidária.

Nota-se que a participação das unidades provedoras, que serão descritas a seguir, representam pouco mais de metade das receitas anuais da Liga Solidária. É justamente a partir dessa fonte que se torna possível dobrar os recursos do convênio da SMADS.

Os convênios públicos representam pouco mais de 18% do montante total, representando uma baixa participação do governo no fortalecimento dos serviços sociais oferecidos pela instituição. Nesse sentido, há espaço para um crescimento da participação do governo nesse financiamento, dada a diversidade de programas sociais orquestrados pelo Programa Brasil sem Miséria do Ministério do Desenvolvimento Social.

Outro destaque se refere ao valor de quase 15% de despesas recuperadas, referente à reversão da provisão da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) que já foi realizada e, segundo sua auditoria externa, terá provável decisão em favor da Liga, em vista de sua imunidade tributária.

Dessas receitas, são destinados para os três Abrigos Solidários cerca de 24%, valor expressivo se considerarmos que são atendidos 60 crianças e adolescentes. Ou seja, o serviço de acolhimento institucional consome recursos consideráveis do orçamento global da Liga Solidária.

### 3.2.1. Estratégias de Autofinanciamento

Como já citado, a Liga Solidária possui um grande patrimônio, sendo que parte deste abriga seis unidades provedoras. Tratam-se de empresas sociais que geraram, em 2012, quase R\$ 30 milhões de receitas próprias. É um valor expressivo, que faz com que a Liga seja uma organização social muito particular na sua estrutura de financiamento.

Suas unidades provedoras, conforme detalhamento do quadro abaixo, oferecem serviços educacionais e residenciais, incluindo lar para terceira idade e flats.

**Quadro 6** – Unidades Provedoras

Nome	Tipo de Serviço	Descrição
Colégio Santa Amália Unidade Tatuapé	Educação	Colégio com ensino de grande qualidade em duas unidades que utiliza um sistema de educação canadense de ensino bilíngue chamado Maple Bear nos ensinos infantil e fundamental.
Colégio Santa Amália Unidade Saúde	Educação	A unidade da saúde contempla também o ensino médio, mas não possui o sistema canadense.
Lar Sant'Ana	Residenciais para terceira Idade	Tradicional residencial para a terceira idade de São Paulo, atende idosos independentes ou semidependentes.
Recanto Monte Alegre	Residenciais para terceira Idade	Esse lar é segmentado para idosos dependentes e inclui serviços integrados de saúde para atendimento 24 horas.
Plaza 50	Flat	Muito bem localizado e com ótimo padrão de qualidade, este flat possui 66 apartamentos.
Flat Capote Valente	Flat	Também com privilegiada localização, este flat possui 35 apartamentos.

Fonte: Relatório de Atividades 2012, Liga Solidária.

### 3.2.2. Estratégias de Captação de Recursos

A Liga Solidária possui um Departamento de Desenvolvimento Institucional (DI) responsável não só pelas atividades de captação de recursos, como comunicação

interna e externa e pelas atividades de marketing. Durante o ano de 2012, o DI captou cerca de R\$ 2,3 milhões de empresas privadas e pessoas físicas.

As estratégias de captação de recursos se estruturam a partir de três frentes:

- Elaboração de projetos para participação em editais: esta estratégia se constitui na identificação de oportunidades de inscrição de projetos em editais e processos de seleção de órgãos públicos e institutos de responsabilidade social empresarial. Cabe destacar a constante inscrição de projetos da Liga Solidária no FUMCAD. Tendo o projeto aprovado pelo Fundo, pessoas e empresas podem doar parte de seu imposto de renda para esses projetos. Tratam-se de iniciativas de renúncia fiscal do governo federal para estimular o financiamento de ações sociais da sociedade civil organizada;

- Captação de doações: por meio de boleto bancário, débito em conta, depósitos ou cartão de crédito. Prática bastante difundida na Liga Solidária, formando um corpo de pessoas físicas e jurídicas associadas;

- Realização de Eventos: por fim, a Liga Solidária organiza eventos como leilões de produtos e serviços de celebridades e shows beneficentes que arrecadam recursos financeiros que complementam as estratégias de captação de recursos.

Cabe destacar que a instituição fortaleceu sua estratégia de captação de recursos de pessoas físicas e empresas oriundas dos Estados Unidos a partir da conquista do certificado internacional Charities Aid Foundation (CAF America), que possibilita que as doações de pessoas e empresas residentes nos EUA sejam dedutíveis do imposto de renda.

Além disso, outras estratégias inovadoras de captação de recursos foram empreendidas pelo DI, sendo elas:

- Parceria com uma empresa de doces finos que, a partir da campanha Páscoa Solidária, repassa parte da renda arrecadada com a venda dos chocolates e ovos de páscoa;

- Programa Nota Fiscal Paulista do Governo Estadual de São Paulo, que possibilita que pessoas doem suas notas fiscais que são revertidas em recursos financeiros;

- Utilização de estratégias de *crowdfunding* para o financiamento de pequenos projetos pontuais que, além de viabilizar recursos financeiros, aproximam voluntários e divulga os trabalhos realizados pela Liga Solidária.

#### 4. **DIAGNÓSTICO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PRESTADO PELA LIGA SOLIDÁRIA**

O diagnóstico de problemas, causas e consequências da relação entre a política de acolhimento institucional no município de São Paulo e o serviço prestado pela Liga Solidária, teve como base a metodologia da *Árvore de Problemas*, subsidiada por entrevistas realizadas com gestores, técnicos, educadores e usuários da Liga Solidária; entrevista com os serviços de psicologia e assistência social da Vara da Infância e Juventude de Pinheiros; entrevista com a Unidade Básica de Saúde São Jorge; entrevista com ex-abrigado; entrevista com técnico do Departamento de Proteção Social Especial do MDS; entrevista com outros abrigos; além de visitas de campo para conhecer o trabalho realizado pela Liga Solidária, bem como análise documental e bibliográfica referente à política de assistência social e de acolhimento institucional. Para tanto, foram eleitos dois macroproblemas no que diz respeito ao serviço oferecido aos abrigados: **a baixa efetividade da política de acolhimento institucional**, relacionada à política pública, e as **dificuldades da Liga Solidária no tratamento dos abrigados e acompanhamento das famílias**, relacionada ao serviço prestado pela entidade. Compreendemos que o primeiro macroproblema influencia diretamente o segundo e ambos derivam de causas que geram consequências que por sua vez se inter-relacionam.

A análise das causas e consequências dos macroproblemas levou em consideração os momentos em que estas se apresentam no fluxo do serviço de acolhimento institucional, sendo eles: (i) Porta de Entrada; (ii) Tratamento e (iii) Porta de Saída. Compreendemos a **Porta de Entrada** como toda a atuação dos agentes do Sistema de Garantia de Direitos (Vara da Infância e Juventude, Ministério Público, Conselho Tutelar) junto às famílias até a decisão judicial de encaminhar a criança ou adolescente ao abrigo em caso de violação de direitos e por esgotamento de possibilidades de permanência com a família de origem. O **Tratamento** refere-se à execução do serviço de abrigamento em si, que envolve a aplicação de metodologias previstas no Projeto Político Pedagógico que segue as diretrizes técnicas estabelecidas pela política de acolhimento institucional. Por fim, a **Porta de Saída** está relacionada ao desabrigamento da criança e do adolescente, podendo ser o retorno ao núcleo familiar, a adoção ou o alcance da autonomia com a maioria (18 anos). Neste caso, os jovens podem optar pela moradia em repúblicas com acompanhamento da entidade que o acolheu.

Analisando os macroproblemas, identificamos possíveis eixos com causas e consequências relacionadas à: (i) Rede de Serviços Públicos; (ii) Convênio e Supervisão; (iii) Política Socioassistencial e (iv) Liga Solidária.

**Figura 2** - Árvore de Problemas do Programa Abrigos Solidários | Liga Solidária

#### **4.1. Porta de Entrada**

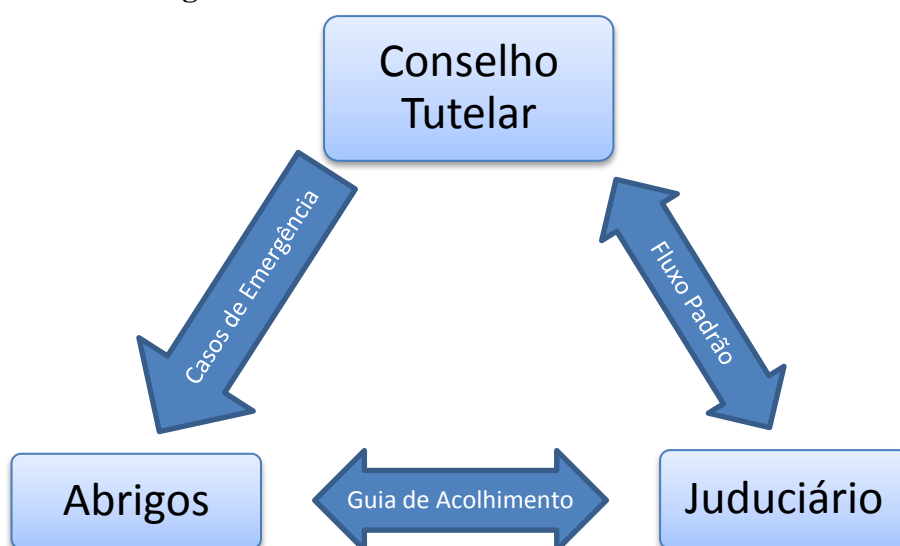
Com a promulgação do ECA, os direitos de crianças e adolescentes passaram a ser assegurados, e o encaminhamento para o serviço de acolhimento institucional passou a ser concebido como medida protetiva, de caráter excepcional e provisório. O estatuto assegurou o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta. Neste sentido, a criança só é encaminhada ao abrigo quando forem esgotados todos os recursos para a sua manutenção na família de origem, extensa ou comunidade. O ECA também apregoa que a situação de pobreza da família não constitui motivo suficiente para o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar.

O SUAS, por meio dos serviços de Proteção Social Especial, promove ações para indivíduos e famílias que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por diversos motivos, tais como pelo abandono, abuso sexual, uso de drogas, maus-tratos, entre outros. Normalmente estes serviços estão ligados com o sistema de garantia de direitos, atuando de forma articulada com o Poder Judiciário, Ministério Público, e outros órgãos do Executivo. Nas emergências sociais em que os direitos são violados, o Conselho Tutelar é acionado, seja pela Polícia Militar, pelos equipamentos de saúde e educação ou por uma denúncia de familiares, vizinhos ou outras pessoas próximas à família. Os conselheiros tomam as providências iniciais para garantir a segurança e a proteção da criança ou do adolescente e podem, em alguns casos de extrema gravidade, encaminhá-los para os serviços de acolhimento. O abrigo deve preencher a Guia de Acolhimento e comunicar imediatamente à Vara da Infância e Juventude. Se as demandas de proteção chegam diretamente ao Poder Judiciário, o juiz pode determinar a proteção especial no abrigo. No entanto, todas as decisões cabem

exclusivamente ao Judiciário, e o abrigo só ocorrerá se houver extrema necessidade (GULASSA, 2010).

No caso de permanência na família, também é feito um acompanhamento na própria residência, uma vez que a situação de risco não desaparece facilmente. Uma equipe multiprofissional local, composta por assistentes sociais, psicólogos, médicos, pedagogos, entre outros ligados a serviços do município, como CRAS, CREAS, Vara da Infância, trabalhando em sintonia com o Conselho Tutelar, deve estudar as famílias em situação de crise, avaliando com profundidade se a criança ou o adolescente deve ou não ser retirada do seu convívio. Não haverá abrigo se houver alguém na família nuclear ou extensa, ou amigos, que tenham condições de assumir legalmente a criança. Estas pessoas receberão toda a ajuda de programas governamentais para desempenhar tal função, por meio de transferência de renda, apoio-moradia, saúde, educação etc.

**Figura 3** – Fluxo da Rede de Encaminhamento



Os desafios da prestação do serviço de abrigo se iniciam na fase de Porta de Entrada, destacados na cor verde na figura 2, que estão relacionados ao desenho e ao direcionamento da política de assistência social do município de São Paulo. Dentre as causas dessas questões, é importante destacar um aspecto considerado central e que impacta no serviço oferecido: o acolhimento institucional não é prioridade na política municipal, já que inclusive não consta como uma das linhas prioritárias do Plano de Metas<sup>3</sup> apresentado pela Prefeitura de São Paulo para a Gestão 2013-2016. Esse cenário

<sup>3</sup> O Programa de Metas 2013-2016 pode ser entendido como a consolidação do programa de governo: Um Tempo Novo Para São Paulo, que, em 2012, foi escolhido nas urnas pela

é preocupante, uma vez que as gestões municipais anteriores não priorizaram investimentos em políticas sociais, o que agravou o quadro de vulnerabilidade social de famílias e, conseqüentemente, de crianças e adolescentes. É o que observa o Diretor do Complexo Educacional Dom Duarte, Mário Martini:

*Os problemas na cidade cresceram porque as entidades não agiram de forma efetiva na resolução dos problemas sociais. O papel político, de cidadão, da existência, não evoluiu, piorou com os anos. Quando as entidades não olham para o público, não há resultado, há distanciamento social, do ser político e atuante que todos deveriam ser. A Liga é o fim do processo do desgaste e o início do processo de reinserção.*

Outro aspecto relevante entre os desafios diz respeito aos diagnósticos e encaminhamentos por parte do Conselho Tutelar, que por dificuldades estruturais, dispõem de recursos limitados para o melhor direcionamento dos casos. Constantemente, contam com o apoio da Vara da Infância e Juventude para concretizar a emergência identificada e comprometer o poder público na priorização do atendimento às famílias.

#### **4.2. O tratamento dos abrigados**

Uma vez que a criança foi encaminhada para um abrigo, este também precisará do apoio da rede socioassistencial, pois não há como arcar sozinho com a complexidade do problema. Nesse sentido, os vizinhos, os serviços particulares e públicos do território, os serviços do Sistema de Garantia de Direitos, a Vara da Infância e Juventude, o Conselho Tutelar, o CRAS e o CREAS, são parceiros fundamentais dos serviços de acolhimento. A escola, os serviços complementares à escola, os atendimentos para crianças com problemas de aprendizagem e as universidades também podem colaborar e oferecer apoio às crianças. Os abrigos necessitam muito dos serviços de saúde, em especial de saúde mental, e essa articulação tem sido essencial para os cuidados de algumas crianças em situação de abrigamento, já que alguns casos

---

maioria da população paulistana. O plano utiliza como “fio condutor” das metas o reordenamento territorial e a redução das desigualdades. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/programa\\_de\\_metas/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/programa_de_metas/)



necessitam de terapia ou acompanhamento terapêutico. Toda essa rede de parceiros resulta em um trabalho conjunto, que proporciona maior qualidade e produz resultados mais positivos.

Com a saída das crianças e dos adolescentes do ambiente familiar e o decorrente acolhimento institucional, os abrigos precisam ser um ambiente de relacionamento e vinculação para que as crianças e adolescentes desenvolvam atividades para o seu desenvolvimento. Para tanto, a equipe de profissionais do abrigo elabora um projeto coletivo e um projeto personalizado. O coletivo visa o grupo todo, considerando a vida comunitária e as relações das crianças. Já o projeto personalizado visa desenvolver cada criança e cada adolescente, e o trabalho passa pelas etapas de refletir o momento presente, o passado e as hipóteses de futuro, que é chamado de Projeto Individual de Atendimento (PIA). O foco do trabalho do abrigo não é negar a história de vida da criança, mas sim favorecer sua compreensão e fortalecer o papel da família (GULASSA, 2010).

Tendo em vista que o serviço de acolhimento tem o objetivo de contribuir para que os abrigados adquiram consciência de si, fortaleçam sua identidade e construam seu lugar social, é necessário que o abrigo desenvolva um Projeto Político Pedagógico, que trabalhe com temas como a provisoriedade e projeto de vida, o cuidado consigo próprio, o ritual da rotina, o direito de sonhar e desejar, entre outros.

Nessa linha, o PIA é uma ferramenta composta de sinais e indicadores que levam a uma investigação sobre a criança e seu meio, com informações sobre sua história, as suas necessidades, valores, sonhos, aptidões etc. Estas informações são reunidas em um prontuário que vai propor ações investigativas e de atendimento que serão desenvolvidas durante a rotina coletiva e as abordagens individuais, visando atender à demanda de cada criança, para que gradativamente elas superem a vulnerabilidade e conquistem a vida fora do abrigo. Os registros no prontuário têm a função de memória, para o acompanhamento do desenvolvimento das crianças em vários aspectos: a saúde, o desenvolvimento físico, o progresso na escola, os relatórios de comportamento, a relação com a família, entre outros. Os registros e relatórios são acompanhados regularmente pela Vara da Infância e Juventude, uma vez que cabe ao Juiz a decisão sobre a situação de cada abrigado e, quando necessário, os encaminhamentos mais urgentes para o tratamento das crianças e dos seus familiares.

De acordo com Mariano Gaioski, Coordenador dos Abrigos da Liga Solidária:

*Para o tratamento, é necessário conhecer os conhecimentos e habilidades da criança, somada a uma proposta pedagógica, com referência aos quatro pilares da educação (aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver com os outros, aprender a ser) e, no cotidiano, preparar a criança para vida, autonomia, instrumentalizá-la para que ela possa ter melhores condições no enfrentamento ao retorno ao núcleo familiar ou no processo de autonomia. Isso acontece quando ela acorda, com a higiene pessoal, ao arrumar a cama, organizar pertences da escola, aprender a se alimentar, a situar-se no mundo, a cuidar de si, ter espaço para suas atividades, para sentir-se livre no ambiente onde estiver. Isso chamamos de Plano Educacional, onde ela é protagonista da autonomia, independente da idade. Ela entra no abrigo e é preparada para o retorno. O trabalho é em cima do que foi quebrado, da estrutura emocional, relacional e de conhecimento. O trabalho é individualizado e o PIA é dinâmico, não um relatório.*

Para realizar todo esse trabalho, os abrigos contam com uma equipe própria, que deve contar com o gestor geral (administrativo), o coordenador (técnico voltado para as equipes profissionais), o assistente social, o psicólogo, o pedagogo, os educadores e seus auxiliares. Uma vez que todos estes profissionais se envolvem no processo educacional, também devem participar do projeto educativo, onde cada função é explicitada para que todos possam ter as mesmas expectativas em relação ao trabalho. Entretanto, a função de educador deve receber especial atenção da coordenação, já que são os profissionais que lidam diretamente e diariamente com crianças e adolescentes, e que necessitam estar bem capacitados para conseguirem importantes resultados junto aos abrigados.

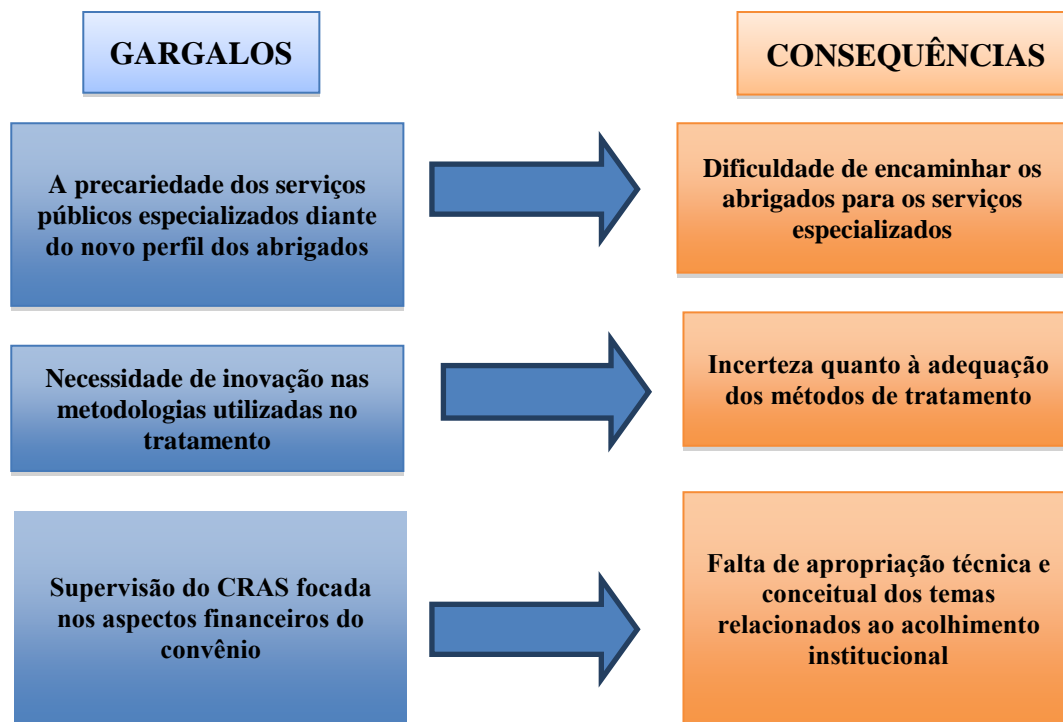
A formação prévia do educador não substitui a necessidade de uma formação na instituição em que trabalha para a construção do projeto pedagógico e, por isso, é indispensável a formação continuada. Também devem ocorrer encontros entre educadores para discussões da prática, que são mediadas por um supervisor, que os auxiliará a desenvolver ações que atinjam os objetivos da equipe. Eventualmente, os profissionais necessitarão de cursos pontuais e debates junto a especialistas que os auxiliem no enfrentamento de problemas cotidianos.

Além do trabalho com crianças e adolescentes, os abrigos e o poder público devem trabalhar com suas famílias. Cabe ao abrigo, em parceria com o poder público, tratar a família de forma acolhedora, acompanhar e mediar a sua relação com os filhos,

além de articular a rede de serviços públicos e socioassistenciais para que a família tenha acesso mais facilmente aos serviços de que necessita e supere suas dificuldades. Estas ações fazem com que as crianças e adolescentes sintam-se mais apoiados e afetivamente mais seguros, com os vínculos mais fortalecidos junto à família, auxiliando no processo de desenvolvimento desses abrigados. Cabe ainda à rede realizar um trabalho mais direto e aprofundado com a família para a recuperação das relações intrafamiliares, processo esse que deve ser realizado de forma integrada ao abrigo pelos CRAS e CREAS.

Com base no diagnóstico dos serviços da Liga Solidária, podemos observar que a fase de **Tratamento** é a que envolve maior complexidade, uma vez que se trata da principal finalidade da política de acolhimento institucional, que é proteger as crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados e, posteriormente, restabelecer o convívio familiar ou desenvolver a autonomia na fase da maioridade. Para tanto, identificamos três principais gargalos, identificados na cor azul na figura 2, referentes aos quatro eixos de análise que impactam o serviço oferecido pela Liga Solidária: (i) a precariedade dos serviços públicos especializados (rede de saúde mental para crianças e adolescentes e equipamentos para usuário de drogas) diante do novo perfil dos abrigados; (ii) necessidade de inovação nas metodologias utilizadas no tratamento; (iii) supervisão do CRAS focada nos aspectos financeiros do convênio. Tais obstáculos levam às respectivas consequências: (i) dificuldade de encaminhar os abrigados para os serviços especializados; (ii) incerteza quanto à adequação dos métodos de tratamento e (iii) falta de apropriação técnica e conceitual dos temas relacionados ao acolhimento institucional.

**Figura 4** - Relação dos gargalos e consequências do Tratamento dos abrigados



Conforme sinalizado no capítulo 2 - Contextualização do Serviço de Acolhimento Institucional no âmbito da política de assistência social, observamos uma mudança no perfil dos abrigados nos últimos anos, o que exigiria uma atualização quanto aos métodos e organização dos serviços públicos para atender às novas necessidades. No entanto, é possível constatar uma descontinuidade entre a realidade social das crianças e dos adolescentes e as formas de tratamento operadas pela rede socioassistencial, fenômeno este que não é diferente com a Liga Solidária.

Conforme observou, em entrevista, Mario Martini, “o tratamento destes casos também exigem uma estrutura melhor, não se trata apenas de casa, comida, mas de uma estrutura atual, condizente com a sociedade do novo século”. Dessa forma, decorre a dificuldade da Liga Solidária de encaminhar suas crianças e adolescentes aos serviços especializados, especialmente nos casos mais sensíveis que demandam tratamentos específicos e que dependeriam da rede de saúde mental, por exemplo. De acordo com Mariano Gaioski, Coordenador dos Abrigos, em entrevista:

*Considerando os desafios do perfil do abrigado, devemos nos especializar e qualificar para atender a nova demanda, em especial com a drogadição, desestrutura emocional e familiar, traumas e rupturas com sequelas. Há que se avançar na instrumentalização para melhor tratamento nos casos. A*

*dificuldade está na rede pública de atendimento, pois a estrutura não corresponde à demanda. A criança precisa ser vista no local onde mora para melhor avaliação psicológica. Como isso não existe, o tratamento nem sempre obtém sucesso. Então, para melhorar o atendimento, a Liga supre com a estrutura que a rede de serviços não possui.*

Com relação ao atendimento das especificidades apresentadas e não supridas pela rede pública, a Liga Solidária, por meio de recursos próprios, financia o tratamento de saúde mental e acompanhamento terapêutico com a contratação de especialistas, por exemplo. Para atender às demandas gerais de crianças e adolescentes, e que também fazem parte da metodologia de tratamento, são estabelecidas parcerias com voluntários, empresas, rede de serviços da comunidade, como o CEU (Centro Educacional Unificado), quadras poliesportivas, ONGs locais, universidades, dentre outros, que oferecem atividades culturais, de lazer, de recreação, esportivas e educacionais.

Compreende-se que o poder executivo é o agente central na prestação do serviço de acolhimento institucional, mas esta função articuladora já foi de responsabilidade do poder judiciário, conforme informações prestadas pelos serviços de psicologia e assistência social da Vara da Infância e Juventude de Pinheiros, que realizava os encaminhamentos para serviços de diversas naturezas, como escolas, unidades de saúde, creches, fazendo interlocução entre os diversos atores da rede de serviços públicos.

Cabe destacar, que a ineficiência e baixa estrutura dos serviços especializados de saúde mental e drogadição é um dos maiores desafios enfrentados atualmente pela saúde pública, configurando-se como um problema universal e não relativo apenas às crianças e adolescentes abrigadas. Apesar de este problema representar um dos maiores desafios para a Liga Solidária, não há outros meios de enfrentamento desta questão senão investimento público maciço para a reversão deste quadro.

Com relação à drogadição, é importante destacar que surgiu na última década uma nova modalidade de uso de droga, o crack, que exige do poder público uma resposta rápida e intersetorial, por ser um problema que necessita da ação conjunta de diferentes setores da Administração Pública, como saúde, segurança, educação, justiça, assistência social, dentre outras. A insuficiência e ineficiência das ações de prevenção e assistência, nestes casos, conduzem muitas crianças e adolescentes a uma situação de risco social e que circunstancialmente levam ao abrigamento. Este ciclo acaba gerando um esgotamento da capacidade de resposta dos abrigos. Este cenário ilustra um

problema também encontrado no diagnóstico da Liga Solidária, que é a sobrecarga da instituição ao receber casos de alta complexidade por conta da insuficiência de equipamentos públicos que realizam o serviço.

A Liga Solidária percebeu que os métodos tradicionais de tratamento, sobretudo nos casos de drogadição e saúde mental, já não respondem satisfatoriamente diante do novo cenário social. Além disso, o trabalho nos abrigos exige muita dedicação e especificidades relativas à formação dos profissionais da assistência social, psicologia e pedagogia, que não são facilmente encontrados no mercado. Segundo Mario Martini, “*A formação profissional é constantemente questionada diante dos desafios do abrigo, pois as técnicas e conhecimentos tradicionais não conseguem resultado junto ao novo público*”. Este panorama representa um dos gargalos relativo ao serviço prestado pela Liga Solidária que é a baixo grau de inovação das metodologias utilizadas no tratamento de crianças e adolescentes e seus familiares.

A principal consequência deste desafio é a incerteza da coordenação e da direção da Liga Solidária quanto à adequação dos métodos de tratamento, uma vez que há consciência de que os procedimentos praticados são insuficientes para tratar, em especial, casos de alta complexidade advindos do novo perfil dos abrigados. Segundo Alvino de Souza e Silva “*(...) a metodologia não mudou muito nos últimos anos em relação ao novo perfil do público*”.

Compreendemos que esta situação de fato merece extrema atenção por parte da Liga Solidária, pois entidades que lidam com este público precisam acompanhar constantemente as mudanças no quadro social, especialmente com relação à vivência do ser criança e ser adolescente em situação de vulnerabilidade, alinhando as metodologias de forma a atender às reais necessidades dos abrigados e das suas famílias. Por outro lado, apesar de existirem as orientações técnicas para o serviço de acolhimento institucional do MDS, não há consenso sobre a utilização de metodologias de tratamento consolidadas que possam ser replicadas em escala, deixando essa responsabilidade para a equipe técnica e pedagógica dos abrigos.

É possível afirmar que o cenário de sobrecarga da Liga Solidária é crescente considerando que a entidade faz parte de uma rede socioassistencial que deve prestar atendimento às crianças e adolescentes e suas famílias; que os equipamentos públicos dessa rede têm dificuldades em atender o novo perfil dos abrigados, funcionando de forma ineficiente; e que a política pública de acolhimento institucional não é uma prioridade, ou seja, não há grandes investimentos previstos. Além disso, faltam espaços

de interlocução entre os atores da política para o aprimoramento de práticas que possam contribuir com o trabalho realizado. Esse cenário gera consequências nas metodologias empregadas pela rede pública de serviços e também pela Liga Solidária, impactando no processo de desabrigamento e reintegração familiar.

O tratamento como um todo para crianças e adolescentes abrigados, provenientes também de situações de orfandade, desestruturação familiar, carência financeira, maus tratos, abuso sexual, abandono, dentre outros casos de risco social, também exige profissionais com perfil adequado para lidar com tal público. Além disso, o tratamento versa sobre aspectos subjetivos, exigindo do profissional o conhecimento teórico e de ferramentas práticas sobre o desenvolvimento saudável referente às fases da infância e da adolescência: *“Para o tratamento, é necessário conhecer os conhecimentos e habilidades da criança, somada a uma proposta pedagógica (...), e no cotidiano preparar a criança para a vida, autonomia, instrumentalizá-la para que ela possa ter melhores condições no enfrentamento ao retorno ao núcleo familiar ou no processo de autonomia”*, conclui Mariano Gaioski.

A resistência às mudanças internas nos abrigos é outro problema que merece atenção, pois tais alterações podem impactar tanto no desenvolvimento das metodologias de tratamento quanto na evolução da gestão organizacional, aspectos que são impulsionados constantemente pela mudança no perfil do público alvo. Nesse sentido, a falta de indicadores de desempenho para os abrigos, dificulta o reconhecimento de desafios e avanços para a prestação do serviço. Além disso, esta resistência gera impactos na comunicação interna e no compartilhamento dos problemas entre os abrigos e a alta direção.

O terceiro gargalo encontrado refere-se à supervisão realizada pelo CRAS, que a priori seria de ordem técnica e financeira, mas que tende a cumprir apenas os aspectos formalistas do convênio e deixa a desejar quanto às orientações técnicas relativas aos casos, onde poderia confrontar a metodologia utilizada pelo abrigo. A Liga Solidária, por meio do convênio, contrata profissionais para cumprir este papel. A entidade sinaliza ainda para a falta de espaços técnicos para debater e encaminhar os casos dos abrigados, que ofereçam suporte às atividades rotineiras, pois estes encontros são normalmente realizados nas audiências públicas com a Vara da Infância e Juventude e outros órgãos.

Essa dificuldade gera um grande impasse para o poder público, uma vez que esse tipo de fiscalização, focada no formalismo, perde a capacidade de realizar apropriação

técnica e conceitual dos temas relacionados ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Uma vez que o poder público convenia entidades para esta prestação de serviços, seria de suma importância acompanhar as dificuldades técnicas e propor soluções conjuntas. Na ausência dessa situação há muito conhecimento perdido que poderia contribuir para a avaliação e redesenho da política pública.

Outro problema refere-se à falta de rubricas no convênio da Liga Solidária para cobrir necessidades específicas dos abrigados, como por exemplo, a contratação de motorista, de tratamento médico especializado de longa duração, entre outros. Relacionado a este gargalo, também foi identificado o *“engessamento dos recursos do convenio, o que impede o remanejamento de recursos. Há pouca autonomia. Tudo acaba virando contrapartida da organização, que chega a quase 50%”*, conforme observa um gestor da Liga Solidária.

Com base na análise de documentos do convênio e entrevistas, valem destacar os seguintes pontos: (i) os recursos para a área de Recursos Humanos não prevêm o financiamento de uma estrutura gerencial e estratégica acima do Gerente de Serviço (nesse sentido, atividades de avaliação e melhoria de processos ficam prejudicadas); (ii) não há previsão de uma equipe de supervisão para oferecer suporte para os colaboradores que atuam em momentos de grande pressão oriundas das demandas de alta complexidade desse tipo de serviço (com isso, o desempenho dos profissionais tende a adquirir desafios de performance); (iii) há poucos recursos para atividades de lazer e cultura, fundamentais para o bem viver das crianças e dos adolescentes atendidos; (iv) as demandas especializadas de medicamentos e serviços médicos de alta complexidade também não estão contemplados pelos recursos do convênio e nem sempre são obtidos por meio do atendimento público.

Se considerarmos que as demandas reprimidas acima são fundamentais para possibilitar que os adolescentes restabeleçam seus vínculos familiares e/ou sociais com condições para a independência e o autocuidado, nota-se que há sérios desafios na estrutura de financiamento desse serviço.

Dado esse contexto, a Liga Solidária possui uma estrutura consistente de autofinanciamento capaz de cobrir essas lacunas, como os recursos das unidades provedoras da entidade, FUMCAD, convênios privados, doações, eventos, dentre outros.

De fato, a qualificada gestão e manutenção do patrimônio adquirido pela Liga Solidária ao longo dos seus anos de existência, possibilitam uma estrutura que garante



uma segurança financeira expressiva para a sua sustentabilidade a longo prazo, além de uma grande capacidade de complementar os recursos públicos recebidos para a execução das políticas. Somado a isso, o Departamento de Desenvolvimento Institucional possui uma boa infraestrutura para a realização de atividades diversificadas e inovadoras para ampliar as receitas geradas pelas ações de captação de recursos.

### **4.3. Porta de saída do abrigo**

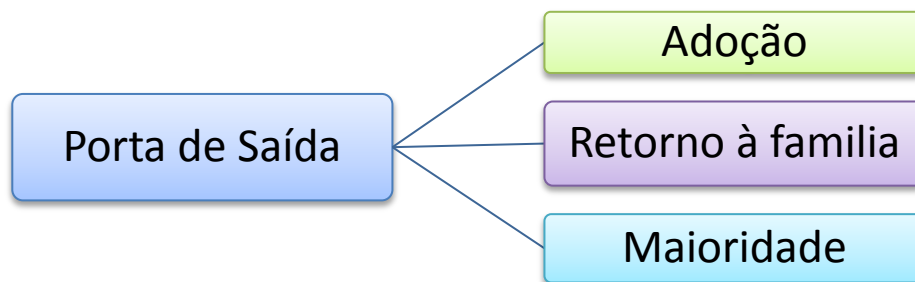
A saída pode acontecer em três situações: (i) retorno do abrigado para a família; (ii) adoção ou (iii) quando atingir a maioridade. Destaca-se que, nos três casos, o encaminhamento deverá ser dado pelo poder judiciário após a conclusão do tratamento.

A Liga Solidária sinalizou que a maior parte dos desabrigamentos se dá com retorno à família de origem. Com relação aos adolescentes que saem do abrigo com a maioridade, estes enfrentam muitos desafios de reintegração social. De acordo com Fernando Santos, ex-abrigado da Liga Solidária *“um dos maiores desafios que encontrei foi lidar com a vida fora do abrigo porque é tudo muito novo e muitas vezes não sabia como me comportar em determinadas situações”*. Esta fala ilustra aspectos subjetivos da vida fora do abrigo, por isso o apoio da entidade é fundamental nesse momento, afinal a ligação com esse espaço é muito forte.

No processo de desabrigamento merece destaque a inserção do jovem no mercado de trabalho, pois apesar do acompanhamento de aproximadamente um ano realizado pelo abrigo, esse jovem precisará de recursos próprios para arcar com a nova fase de autonomia integral. A Liga Solidária oferece, durante o acolhimento, cursos profissionalizantes com a finalidade de qualificar o jovem para que, na saída, este consiga trabalho mais facilmente. Também no processo de saída, a entidade oferece os chamados Núcleos Solidários, que funcionam como repúblicas constituídas por grupos de jovens ex-abrigados, que recebem apoio da instituição no momento de reintegração social.

Nesse sentido, considera-se que em alguns casos a política de acolhimento institucional deveria ser mais flexível, ou seja, poderia postergar o tempo de acompanhamento dos abrigados e do seu núcleo familiar. Além disso, também reforça este argumento o fato de que há poucas políticas de apoio a ex-abrigados.

#### **Figura 5 - Fluxo do desabrigamento**



#### **4.4. Benchmarking de boas práticas**

##### **As Casas Taiguara**

Após recomendações de profissionais que atuam junto à política de assistência social, o Benchmarking de Boas Práticas foi realizado nas Casas Taiguara. A escolha desta entidade também levou em consideração o porte da organização, o perfil de gestão e a metodologia de trabalho, características que podem contribuir com a troca de experiências junto à Liga Solidária.

As Casas Taiguara são Casas de Acolhida e Abrigos para crianças e adolescentes sem moradia, que oferecem acolhimento 24 horas. Atuam desde 1996 nos bairros da Bela Vista, Liberdade e Sé, na região central de São Paulo. Atualmente, as Casas Taiguara possuem quatro unidades dedicadas ao acolhimento de crianças e adolescentes: Casa Taiguara Bela Vista (1), Casa Taiguarinha Bela Vista (2), Casa Taiguara de Expedições (3) e Casa Taiguara Ubuntu (4). A Casa Taiguara de Cultura (5) disponibiliza cursos e oficinas culturais e educativos ao público infanto-juvenil que mora nos bairros da Bela Vista e Bexiga.

##### **Metodologia**

Um dos principais objetivos do trabalho realizado pelas Casas Taiguara é promover a cidadania de crianças e adolescentes por meio de estratégias educativas, culturais, artísticas e de geração de renda. A metodologia desenvolvida é considerada pioneira no acolhimento institucional, pois alcança bons resultados na reintegração dos abrigados às suas famílias de origem e à sociedade.

##### **Antes da chegar à Casa**

Antes mesmo da criança ou adolescente chegar a alguma casa de acolhimento, a entidade realiza um processo de escuta junto aos técnicos (Vara da Infância e Juventude,

Ministério Público, CRAS, CREAS), com a finalidade de compreender o caso e identificar se o serviço oferecido pela casa atende às necessidades. Em seguida, a criança ou adolescente é convidado a fazer algumas visitas de reconhecimento do espaço e posteriormente é convidado a morar lá.

### **A Chegada**

No período de acolhimento, fase em que as crianças e adolescentes moram na própria instituição, todos são matriculados na escola e têm acesso a atividades extracurriculares como oficinas, atividades artísticas, esporte e cursos profissionalizantes.

Cinco refeições diárias, higienização pessoal e orientação para atendimento às regras das casas também compõem a rotina dos assistidos, que conta com assistência médico-hospitalar.

### **O Processo**

Uma das principais estratégias é a aproximação com a família, não necessariamente os pais, na tentativa de reconstruir os vínculos que por vezes podem ter se rompido. Para tanto, são realizadas as seguintes atividades: (i) a família pode visitar a casa a qualquer momento; (ii) realização contínua de atividades sociais e culturais com a participação das famílias; (iii) reconstrução da trajetória e história de vida do assistido em sintonia com a família, que participa de encontros com acompanhamento do educador, permitindo a escuta permanente da criança ou adolescente e também da família; (iv) a família é estimulada a conviver com o assistido e realizar atividades rotineiras como fazer comida, lavar roupas, colocá-lo para dormir etc. e (v) é feito acompanhamento terapêutico das famílias, realizado por estagiários de psicologia da USP (Universidade de São Paulo), UNIP (Universidade Paulista) e PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), todas parceiras voluntárias das Casas Taiguara. A entidade enfatizou que sempre tenta buscar os pais, ou em alguns casos parentes próximos ou vizinhos, com a finalidade de manter os laços familiares entre as crianças e suas famílias.

As Casas Taiguara investem bastante na ampliação do repertório e acesso a diversificadas linguagens culturais, por meio da realização de saraus, visitas a museus, parques, praças, cinemas e teatro, além do desenvolvimento de oficinas de literatura, multimídia, artes plásticas, dança e informática, todas baseadas em criação de

metodologias próprias para qualificar a atividade pedagógica. Segundo Valéria Pássaro, Coordenadora das Casas Taiguara, estas atividades “*visam aumentar a experiência escolar do público beneficiário da iniciativa, além de proporcionar padrões de conduta que incluam responsabilidade, compromisso consigo mesmo, autoestima, perseverança e respeito mútuo*”. Também oferecem cursos profissionalizantes, tendo ainda a especificidade, que conseguiram em parceria com o SESI além do curso, de uma bolsa salário com duração de um ano para oito adolescentes.

Interessante destacar que a maior parte destas atividades é realizada por meio do estabelecimento de parcerias com outras organizações sociais, coletivos e doações. As oficinas de artes plásticas são feitas em parceria com coletivos de juventude e as de cinema, que tem como produto final um vídeo produzido pelos próprios adolescentes, com o Instituto Criar.

Todas estas atividades estão ancoradas no Projeto Político Pedagógico da organização que é revisto a cada ano a fim de atender às necessidades das crianças e dos adolescentes, e suas famílias, além dos casos mais sensíveis.

## 5. PROPOSTAS DE ATUAÇÃO PARA A LIGA SOLIDÁRIA - PLANEJAMENTO DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZOS

Após a elaboração da Análise SWOT da Liga Solidária, realizada a partir do diagnóstico dos problemas da política de acolhimento institucional e do serviço prestado pela entidade, identificamos que, para elevar a qualidade da prestação do Serviço de Acolhimento Institucional, deveríamos potencializar ao máximo as forças da Liga Solidária, elaborar propostas para aproveitar as suas oportunidades, reduzir suas fraquezas e agir prioritariamente para neutralizar as ameaças.

**Figura 6 – Análise SWOT da Liga Solidária**

Análise SWOT da Liga Solidária			
	Forças		Fraquezas
<b>Ambiente interno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nome tradicional e associado à qualidade</li> <li>- Boa rede de parceiros</li> <li>- Boa relação com a comunidade local</li> <li>- Fontes de recursos variadas</li> <li>- Estrutura de gestão qualificada</li> <li>- Profissionais qualificados</li> <li>- Bom clima organizacional</li> <li>- Abrigos alinhados com a política municipal</li> <li>- Bom relacionamento com a rede de serviços públicos no Butantã</li> <li>- Priorizam a boa gestão organizacional</li> <li>- Disponibilidade e interesse em melhorar o serviço</li> <li>- Oferecimento constante de cursos para os profissionais</li> <li>- Valorização da atuação política e de participação</li> <li>- Qualidade na prestação do serviço</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de processos informatizados</li> <li>- Falta do uso de indicadores de desempenho</li> <li>- Falta de compartilhamento dos problemas dos abrigos com a alta direção</li> <li>- Áreas técnicas da Liga Solidária ainda pouco exploradas pelos abrigos</li> <li>- Falta de utilização política da rede de parceiros</li> <li>- Sobrecarga de responsabilidades sob a Coordenação/Direção</li> <li>- Baixa inovação das metodologias de tratamento</li> <li>- Dificuldade dos profissionais /educadores para lidar com os casos de alta complexidade</li> </ul>	
<b>Ambiente externo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhoria dos indicadores sociais</li> <li>- Evolução da legislação e normatização da assistência social</li> <li>- Aumento do investimento em políticas de transferência de renda</li> <li>- Ampliação de políticas setoriais para a redução da pobreza</li> <li>- Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente</li> <li>- Fortalecimento das políticas socioassistenciais</li> <li>- Criação da Coordenadoria da Criança e do Adolescente no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos</li> <li>- Atuação do Fórum da Assistência Social (FAS) e do COMAS</li> <li>- Surgimento de novas parcerias para a Liga Solidária/abrigos</li> <li>- Surgimento de novas fontes de financiamento para a Liga Solidária/abrigos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise econômica</li> <li>- Permanência da invisibilidade e insensibilidade da sociedade e do poder público com relação ao acolhimento institucional</li> <li>- Enfraquecimento da rede de serviços públicos</li> <li>- Enfraquecimento do relacionamento entre os atores da rede socioassistencial</li> <li>- Saída de atores-chaves da rede de serviços públicos do Butantã</li> <li>- Perda de parcerias estratégicas</li> <li>- Falta de investimento público nos serviços de alta complexidade</li> <li>- Agravamento do quadro de vulnerabilidade social</li> </ul>	
	Oportunidades		Ameaças

Uma força pode ser utilizada para aproveitar uma oportunidade, ou para neutralizar uma ameaça, bem como uma fraqueza pode estar potencializando uma Ameaça, ou impedindo o aproveitamento de uma oportunidade. A identificação destas inter-relações, por meio da Análise SWOT da Liga Solidária, nos possibilitou a elaboração das propostas elencadas na tabela a seguir.

**Quadro 7 - Cenário das Propostas para a Liga Solidária**

Oportunidades	Forças	Ameaças	Fraquezas	Propostas
Fortalecimento das políticas socioassistenciais	Nome tradicional e associado à qualidade	Permanência da invisibilidade e insensibilidade da sociedade e do poder público com relação ao acolhimento institucional		
Surgimento de novas parcerias para a Liga Solidária/abrigos	Valorização da atuação política e de participação	Enfraquecimento da rede de serviços públicos	Falta de utilização política da rede de parceiros	Utilização de estratégias de <i>advocacy</i>
		Enfraquecimento do relacionamento entre os atores da rede socioassistencial		
	Profissionais qualificados		Falta do uso de indicadores de desempenho	Ampliação do empoderamento de equipes
	Bom clima organizacional		Falta de compartilhamento dos problemas dos abrigos com a alta direção	
	Priorizam a boa gestão organizacional		Sobrecarga de responsabilidades sob a Coordenação/ Direção	
	Disponibilidade e interesse em melhorar o serviço			
	Oferecimento constante de cursos para os profissionais			
		Falta de investimento público nos serviços de alta complexidade	Baixa inovação das metodologias de tratamento	Novas influências para as metodologias aplicadas na fase do tratamento
		Agravamento do quadro de vulnerabilidade social	Dificuldade dos profissionais /educadores para lidar com os casos de alta complexidade	
		Enfraquecimento da rede de serviços públicos		
Surgimento de novas	Boa rede de	Perda de parcerias		Novas estratégias de

parcerias para a Liga Solidária/abrigos	relacionamento	estratégicas		financiamento e parcerias
Surgimento de novas fontes de financiamento para a Liga Solidária/abrigos		Falta de investimento público nos serviços de alta complexidade		

Dessa forma, segue abaixo a descrição das propostas de atuação para a Liga Solidária, ordenadas em curto, médio e longo prazo, de acordo com a duração de sua execução. As atividades consideradas de curto prazo são aquelas realizadas no período de seis meses. As atividades de médio prazo duram de seis a doze meses e acima desse tempo são consideradas de longo prazo.

### 5.1. Utilização de Estratégias de *Advocacy*

Levando em conta que um dos principais objetivos da Liga Solidária é se estruturar de forma a criar canais de interlocução com o poder público, em suas diferentes áreas, com vistas a atender com eficiência as crianças e jovens abrigados, conforme dispõe o Termo de Referência para Trabalho Final (Anexo A), e que o presente trabalho deve propor medidas que possam criar canais de comunicação e integração da organização com os demais atores de forma a gerar benefícios às crianças e adolescentes em atendimento, a primeira proposta para a Liga Solidária é a utilização de estratégias de *Advocacy* para atingir os objetivos destacados.

*Advocacy* é uma ação estratégica que visa contribuir para mudanças de atitudes, ações, políticas e leis, ao influenciar pessoas e organizações em posições de poder, a fim de melhorar a situação das pessoas afetadas por uma questão específica (SIMONETTI, REIS & HARRAD, 2009).

**Ações Sugeridas:** Identificação de um problema que afeta a Liga Solidária e definição de um tema que será objeto da estratégia de *advocacy*; produção de dados e informações acerca do tema escolhido; definição de metas e objetivos para nortear a atuação da entidade; identificação dos atores que exercem os papéis de tomadores de decisões, aliados, adversários e não mobilizados; estabelecimento de parcerias; elaboração de Plano de Trabalho, Comunicação e de Captação de Recursos; monitoramento e avaliação das ações planejadas.

**Considerações:** A Liga Solidária criou recentemente um Departamento de Relações Institucionais, com a função de intensificar o relacionamento com diversos órgãos públicos, que já participa dos principais conselhos, grupos de trabalho e fóruns relacionados à assistência social. Possui também um Departamento de Desenvolvimento Institucional, que é responsável pela Captação de Recursos Financeiros, Comunicação Interna e Externa, e Marketing. Neste sentido, a utilização de estratégias de *advocacy* pode contribuir para a potencialização dos resultados das ações de relacionamento com o poder público, por meio de uma atuação conjunta destes departamentos e do aproveitamento da estrutura já instalada na entidade. Maiores informações sobre a elaboração de estratégias de *advocacy* podem ser obtidas no Anexo B deste trabalho.

Considerando que um dos fatores que tem agravado os problemas na prestação dos serviços de acolhimento institucional é a ausência ou ineficiência de políticas para a prevenção de riscos sociais e pessoais junto a famílias em situação de vulnerabilidade - que podem evitar medidas mais extremas como o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, conforme preconiza o ECA - sugerimos a ampliação do escopo de atuação da Liga Solidária na elaboração de políticas públicas relacionadas à Proteção Social Básica, além das pautas relativas às carências do Serviço de Acolhimento Institucional. Uma vez que a entidade possui ampla experiência no convívio com famílias em situação de vulnerabilidade social, certamente pode colaborar com o poder público na formulação de políticas que realizem um trabalho anterior ao abrigamento. Ações dessa natureza geram impacto na redução dos riscos sociais e da violação de direitos dessas famílias, o que contribui para a diminuição da incidência e gravidade dos casos de abrigamento, além de colaborar no estreitamento dos laços de parceria com a SMADS, dado que a gestão iniciada em 2013 sinaliza a priorização da atenção sobre a Proteção Social Básica.

Também poderiam colaborar, por exemplo, com estudos de viabilidade técnica para a expansão de outras modalidades de acolhimento institucional em São Paulo, para atuarem de forma complementar aos Abrigos Institucionais. Segundo Fábio Moassab Bruni, do Departamento de Proteção Social Especial do MDS, “há experiências municipais bem sucedidas em Belo Horizonte/MG e Curitiba/PR quanto à modalidade de acolhimento em Família Acolhedora. E em Vitória/ES, destaco a inovação na política com a adoção da Guarda Subsidiada, modelo que a priori pode gerar resistências, mas que apresentou bons resultados”. Ainda, há possibilidades de colaboração com o poder público, a partir de projetos para combate ao uso do crack, que



podem contar com recursos federais para ações de prevenção e tratamento dos usuários da droga; ou, ainda, estabelecer parcerias com organizações que realizam um trabalho de polícia comunitária, como a Guarda Civil Metropolitana ou a Polícia Militar, além de entidades do terceiro setor que trabalham com a temática segurança pública, para elaborar ações de segurança comunitária e tratar de problemas contemporâneos como álcool, drogas, criminalidade, atuando de forma preventiva e com participação da comunidade. Independente da ação, o objetivo é aproximar a entidade, e seus fóruns de participação, das equipes de formulação da política municipal de assistência social, e atuar cada vez mais em parceria com a SMADS, promovendo a sensibilização das autoridades quanto às pautas prioritárias da assistência social em São Paulo.

Outro problema diagnosticado que merece destaque trata-se da precariedade dos serviços de saúde especializados de alta complexidade, sobretudo nos casos relacionados à saúde mental e drogadição, dificuldade que também exige da Liga Solidária prioridade na articulação junto ao poder público. Assim sendo, recomendamos que a entidade estenda a sua rede de relacionamento junto a fóruns de participação social da área da saúde, uma vez que demandas dessa natureza terão melhor encaminhamento nas instâncias relacionadas ao SUS do que ao SUAS. A Liga Solidária, assim como outras organizações prestadoras do serviço de acolhimento institucional, representam público legítimo para participação e influência no desenho desta política nos níveis municipal, estadual e federal. Ações de *advocacy* nesta área podem auxiliar a entidade na identificação dos canais de relacionamento e dos principais atores, bem como na elaboração de propostas de melhoria dos serviços públicos, que podem ser trabalhadas junto aos fóruns de participação da política de saúde.

**Responsável:** Departamento de Relações Institucionais e Departamento de Desenvolvimento Institucional.

**Execução:** Longo Prazo – duração de mais de um ano para apresentação das propostas.

**Pontos de atenção:** Trabalho em equipe entre os Departamentos; envolvimento de parceiros para as iniciativas planejadas; e proatividade da entidade.

## **5.2. Novas influências para as Metodologias aplicadas na fase de Tratamento**

Um dos pontos relevantes na análise SWOT diz respeito à necessidade de se investir mais fortemente no incremento de metodologias que possam fortalecer o

trabalho com crianças e adolescentes. Apesar da importância do documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, elaborado pelo CONANDA e pelo CNAS, em que aponta procedimentos técnicos fundamentais para a profissionalização dos abrigos, ainda é um grande desafio a implementação de metodologias que efetivamente contribuam com o processo de desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Compreendemos que se faz necessário construir e adotar metodologias que tenham como foco o protagonismo das crianças e dos adolescentes nas atividades, pois dessa forma estes sujeitos podem desenvolver ainda mais autonomia, identidade, autoconhecimento, competências e habilidades que geram melhorias na relação consigo mesmos e com o mundo. Também são ferramentas que contribuem na avaliação pedagógica do desenvolvimento integral dos abrigados.

Buscar inspiração junto a outras organizações e estabelecer parcerias com entidades do terceiro setor e universidades que desenvolvam metodologias que possam ser utilizadas no trabalho com crianças e adolescentes acolhidas é um caminho que deve ser percorrido. Nesse sentido, propomos para os abrigos da Liga Solidaria um conjunto de metodologias que possam trazer inovação no trabalho realizado, bem como ampliar o alcance de resultados que interfiram positivamente no tratamento com os abrigados. Para tanto, as estratégias estão sinalizadas em quatro categorias: (i) comunicação e multimídia; (ii) arte e cultura; (iii) desenvolvimento integral e (iv) esportes. Estas metodologias foram mapeadas por meio de pesquisas, visitas a algumas organizações, conversas com especialistas, bem como a partir da experiência no campo da educação dos integrantes do grupo.

### **5.2.1. Comunicação e Multimídia**

Esta estratégia se refere ao processo de criação e produção de materiais de comunicação, utilizando diferentes linguagens, tais como vídeo, fotografia, construção de blogs, bem como o uso educativo e político das mídias sociais em prol de um objetivo específico. O aprendizado destas linguagens estimula o potencial criativo das crianças e dos adolescentes, além de desenvolver diversificadas formas de comunicação interpessoal e intrapessoal, promovendo uma visão crítica do uso das mídias. A ampliação de repertório é outro benefício trazido por estas linguagens.

As metodologias abaixo são complementares umas as outras, podendo ser combinadas. Todas elas podem compor um Plano de Comunicação construído e implementado pelos próprios abrigados.

**a) Produção de áudio visual**

Por meio da realização de oficinas, os adolescentes aprendem a construir o roteiro, manejar equipamentos, filmar, editar e divulgar o filme que pode ser fictício ou documentário. A filmagem pode ser feita em diferentes espaços da comunidade e da cidade. Esta é uma excelente oportunidade para os jovens observarem os espaços públicos a partir do seu próprio olhar e se apropriarem deles.

Outra possibilidade é construir *vídeos de bolso* por meio da utilização do celular. O filme é curto e pode focar um determinado tema escolhido pelos próprios jovens e lançado na internet para ampliar a sua capacidade de comunicação.

É possível divulgar os vídeos produzidos no Youtube, site da Liga Solidária e outros canais de comunicação.

**b) Oficinas de Fotografia**

Os jovens podem ser ensinados a manejar equipamentos fotográficos a fim de capturar imagens que tenham relação com o seu universo e vivência juvenil. As fotos podem ser fixadas na sede do Educandário ou da Liga Solidária, com a realização de uma exposição com caráter festivo para apresentar o trabalho artístico dos abrigados.

**c) Uso educativo das mídias sociais**

É cada vez mais comum o número de jovens que possuem perfil nas redes sociais, usando-as frequentemente. No entanto, ainda precisamos qualificar o uso deste poderoso instrumento de comunicação e ação política. Uma das estratégias é construir uma página no Facebook com um tema que seja de interesse dos adolescentes. Eles devem ser estimulados a realizar pesquisa sobre o tema para alimentar e administrar a página.

**d) Rádio Web**

Através de oficinas, as crianças e adolescentes aprendem as etapas de montagem e estruturação de uma rádio web. Esta consiste em uma emissora de áudio que utiliza a Internet para transmitir sua programação, similar ao que acontece no rádio que usamos no dia a dia, só que, no caso da rádio web, ele é integrado ao computador. Interessante que a programação pode ser construída pelos próprios abrigados com a ajuda do educador de referência.

#### **e) Campanhas de mobilização social**

Com apoio da Liga Solidária, os abrigados podem escolher democraticamente um tema de interesse coletivo, planejar e realizar uma ação de mobilização social. Pode ser uma campanha por meio das redes sociais, uma gincana solidária que envolva as escolas da região do Butantã ou um festival artístico. O material produzido pode ser veiculado no site da Liga Solidária.

**Responsáveis:** Coordenação dos Abrigos e Direção do Educandário Dom Duarte

**Execução:** Médio Prazo – duração de seis meses a um ano para apresentação das propostas.

**Pontos de atenção:** Dar preferência a entidades que tenham experiência no trabalho protagonista dos jovens em todo o processo educativo. É importante envolver todos os profissionais do abrigo.

**Organizações recomendadas:** Instituto Criar (<http://www.institutocriar.org>), Instituto Querô ([www.institutoquero.org](http://www.institutoquero.org)), Revista Viração ([www.viracao.org](http://www.viracao.org)), Associação Cidade Escola Aprendiz (<http://cidadeescolaaprendiz.org.br>), Agência Jovem de Notícias ([www.agenciajovem.org](http://www.agenciajovem.org))

#### **5.2.2. Arte e Cultura**

Através do contato com diversificadas linguagens e ferramentas, crianças e adolescentes passam a desenvolver preferências estéticas e sensibilidade cultural e artística, ampliando repertório, autoconhecimento, autoestima e autoconfiança.

#### **f) Oficinas de Literatura**

Podem ser realizadas pesquisas, leitura individual e coletiva de livros, revistas, história em quadrinho (HQ), dentre outros, a fim de estimular o interesse pela leitura e explorar novos conhecimentos. Preferencialmente, os materiais de leitura devem ser abrangentes e abordar temas de interesse das crianças e dos adolescentes.

**g) Visitas a espaços artísticos e culturais**

Estas visitas podem ser planejadas de modo a deixá-las mais interessantes. O educador pode contar a história do lugar, os jovens podem fotografar os espaços percorridos e partilhar com os seus pares. Após o passeio, as vivências são compartilhadas entre todos.

**h) Oficinas de Dança**

Existem diferentes modalidades de dança que podem ser oferecidas a crianças e adolescentes: balé clássico, dança popular, dança contemporânea, *street dance*, dentre outras. A dança ajuda no desenvolvimento da coordenação motora, expressão corporal e disciplina.

**i) Oficinas de Música**

Assim como a dança, também existem diferentes modalidades que podem contribuir no desenvolvimento da expressão artística, corporal e estímulo à disciplina de crianças e adolescentes. Estes podem aprender a usar instrumentos da música clássica, popular, contemporânea, dentre outras.

**j) Oficina de Artes Plásticas**

Uma das principais expressões da arte urbana é o grafite, pois dialoga bastante com o universo e a vivência juvenil. O contato com o desenho e a possibilidade de expressar o potencial criativo são formas interessantes de dar voz aos adolescentes. Por meio de oficinas, eles podem aprender o ofício. A Liga Solidária pode disponibilizar um espaço para os abrigados desenharem um grafite, conferindo um ar jovem ao local.

### **k) Teatro**

Através do contato com as diferentes modalidades e técnicas do teatro, as crianças e adolescentes podem ter a oportunidade de expressar seus sentimentos e particularidades vivenciando diferentes situações e personagens. Os abrigados podem criar um espetáculo e apresentar na sede da própria Liga Solidária ou em eventos sociais.

**Responsáveis:** Coordenação dos Abrigos e Direção do Educandário Dom Duarte

**Execução:** Médio Prazo – duração de seis meses a um ano para apresentação das propostas.

**Pontos de atenção:** Dar preferência a entidades que tenham experiência no trabalho protagonista dos jovens em todo o processo educativo. É importante envolver todos os profissionais do abrigo.

**Organizações recomendadas:** Espaço Brincante (<http://www.institutobrincante.org.br>), Projeto Arrastão ([www.arrastao.org.br](http://www.arrastao.org.br)), Coletivo Fora do Eixo (<http://foradoeixo.org.br/institucional>), Projeto Guri (<http://www.projetoGuri.org.br>) e Casas Taiguara (<http://www.casataiguara.org.br>)

### **5.2.3. Desenvolvimento Integral**

O desenvolvimento integral de crianças e adolescentes favorece e contribui com o processo de autonomia e tomada de decisão. As crianças e adolescentes devem ser compreendidos como sujeitos de direitos e, portanto, com direitos a acessar oportunidades que garantam a reflexão e conseqüentemente a adoção de comportamentos saudáveis para si e para os outros. Investir em metodologias que favoreçam o processo de autoconhecimento, autoestima e autoconfiança é bastante relevante para as crianças e adolescentes que vivem em situação de acolhimento institucional.

#### **a) Educação Integral em Sexualidade**

Abordar as dimensões da sexualidade e da reprodução de adolescentes e jovens sob a perspectiva dos direitos humanos, envolvendo o debate sobre os marcos legais e técnicos que garantam tais direitos, com o intuito de gerar nos adolescentes a adoção de

comportamentos seguros e saudáveis. Para tanto, sugerimos a análise da metodologia do Guia Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos realizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

**Organização recomendada:** ECOS – Comunicação em Sexualidade ([www.ecos.org.br](http://www.ecos.org.br))

#### **b) Competências para a Vida**

Tem como objetivo auxiliar os jovens a refletir sobre sua identidade e habilidades e a escolher de forma consciente os próximos passos que darão em sua vida. Serão tratados temas como direitos e responsabilidades; participação em processos decisórios; atitude saudável pela prática de esporte; pensamento analítico; atitude ambiental responsável; entre outros. Ao todo são trabalhadas 20 competências que envolvem o desenvolvimento de habilidades, conhecimentos e atitudes. Sugerimos a análise da metodologia Competências para a Vida – Trilhando caminhos de cidadania.

**Organização recomendada:** CIEDS - Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (<http://www.cieds.org.br>)

#### **c) Mediação de Conflitos**

Uma importante competência que pode ser explorada com crianças e adolescentes refere-se à capacidade de mediar processos conflituosos, pois promove àqueles envolvidos a autoria de suas próprias decisões, convidando-os à reflexão e ampliando alternativas. Sugerimos a realização de oficinas de sensibilização com os abrigados.

**Organização recomendada:** Instituto Sedes Sapientiae (<http://sedes.org.br>)

### **5.2.4. Esportes**

A prática esportiva é um dos direitos preconizados pelo ECA e pela Convenção sobre os Direitos da Criança. O esporte de participação é aquele praticado de modo voluntário, por pessoas comuns, sem que tenham necessidade de apresentar algum talento especial ou rendimento físico elevado. Favorece nas crianças e adolescentes disciplina, integração, superação de limites, respeito à diversidade e melhora da qualidade de vida. Cada vez mais os projetos sociais vêm investindo em práticas

pedagógicas que utilizam como princípio norteador o esporte na perspectiva de cidadania.

**Organização recomendada:** Instituto Esporte e Educação  
([www.esporteducacao.org.br](http://www.esporteducacao.org.br))

**Responsáveis:** Coordenação dos Abrigos e Direção do Educandário Dom Duarte

**Execução:** Médio Prazo – duração de seis meses a um ano para apresentação das propostas.

**Pontos de atenção:** A coordenação e equipe dos abrigos devem se formar nos temas abordados para qualificar e acompanhar o trabalho junto as crianças e adolescentes.

### **5.3. Novas Estratégias de Financiamento e Parcerias**

Com o objetivo de contribuir com a viabilização da implementação das propostas acima, elaboramos algumas sugestões que podem complementar as atuais estratégias de financiamento e articulação de parcerias que a Liga Solidária já empreende. Nesse sentido, apresentamos uma proposta integrada que envolve o fortalecimento da mobilização de voluntários, atrelada a novas parcerias metodológicas e alavancadas pela diversificação das fontes de captação de recursos públicos e privados.

#### **5.3.1. Estruturação de um Portfólio de atividades de Voluntariado**

##### **Corporativo**

A Liga Solidária já possui uma forte cultura de voluntariado, a começar pela sua diretoria e conselho consultivo, passando pelo envolvimento de estudantes dos ensinos fundamental e médio, e chegando ao voluntariado corporativo.

No Programa Abrigos Solidários, a Liga possui uma recente parceria com a Empresa CHS, que desenvolverá atividades de voluntariado com seus colaboradores nos abrigos do Educandário. De forma integrada, a CHS também disponibilizará uma contribuição financeira mensal para a qualificação dessas atividades.

Esse tipo de parceria que envolve a oferta do trabalho voluntário integrada ao repasse de recursos financeiros se mostra uma estratégia avançada, que pode ser replicada e ganhar escala, de forma a fortalecer a qualidade do serviço de acolhimento institucional.



**Ações Sugeridas:** Elaboração de portfólio com as propostas de atividades de voluntariado com seus respectivos dados padronizados, como: a) número mínimo e máximo de voluntários; b) horas necessárias; c) demandas de infraestrutura e d) custos financeiros.

Um portfólio estruturado se mostra um instrumento efetivo de suporte às atividades de prospecção de parceiros já realizada pelo DI. Além de qualificar a apresentação das oportunidades de engajamento voluntário, esse material facilitará o fechamento de parcerias devido ao fato de apresentar dados sistematizados que facilitam o entendimento dos custos e benefícios da parceria, trazendo clareza e credibilidade ao trabalho que está sendo proposto.

**Responsável:** DI, área de Voluntariado e Coordenação dos Abrigos.

**Execução:** Curto Prazo - início imediato e previsão de seis meses de duração.

**Pontos de Atenção:** Falta de acompanhamento e metodologia para qualificar a atuação dos voluntários.

### **5.3.2. Construção de uma rede de parcerias para apoio metodológico**

Com o objetivo de qualificar a metodologia de atendimento de crianças e adolescentes acolhidos, bem como a orientação dos voluntários que já participam do Programa Abrigos Solidários, sugerimos a busca de parcerias com organizações sociais, consultorias e órgãos do governo que possam formar uma malha de apoio metodológico.

Partindo do conceito de *crowdsourcing*, que se mostra como um modelo inovador de produção que potencializa o uso da inteligência e dos conhecimentos coletivos e voluntários para resolver problemas, a Liga Solidária pode tecer uma rede de parcerias capazes de viabilizar o apoio metodológico necessário para a atualização e diversificação de suas metodologias, conforme previsto no item 5.2.

Essas parcerias poderão tanto qualificar a equipe da Liga Solidária e de voluntários, quanto realizar diretamente um conjunto de atividades especializadas, como ações desenvolvidas por organizações sociais focadas em temas como esporte e cultura.

O Instituto Fazendo Minha História já articula uma rede de organizações sociais para a troca de informações e experiências. No entanto, o que propomos com esta rede de parcerias é mais amplo, pois o objetivo é o de promover o envolvimento dos atores com outros conhecimentos e metodologias para que a Liga consiga se nutrir com diferentes e inovadoras práticas capazes de ampliar a efetividade de sua organização.

**Ações Sugeridas:** Identificar as demandas e oportunidades de aprimoramento metodológico; mapear as organizações sociais, consultorias e órgãos públicos que podem suprir essas necessidades; articulação de parcerias e manutenção do relacionamento institucional.

**Responsável:** DI e Coordenação do Programa Abrigo Solidário

**Execução:** Curto Prazo - início imediato e previsão de seis meses de duração.

**Pontos de Atenção:** Identificar interesses em comuns para efetivação das parcerias e manter a atenção na manutenção dos relacionamentos com os diversos parceiros.

### **5.3.3. Elaboração e implementação de um Plano de Marketing Social orientado para a captação de doações**

A Liga Solidária se mostra uma organização social com solidez financeira, não só pelos estoques de recursos representado no seu grande patrimônio acumulado, como pelo fluxo de receitas que consegue gerar, tanto por suas unidades provedoras como pela diversidade de fontes de receitas, com destaque às parcerias com a Prefeitura Municipal de São Paulo.

Como já descrito, a Liga Solidária possui o DI, responsável pelas atividades de comunicação interna e externa, marketing e captação de recursos, que contribuem a diversificação das suas fontes de recurso.

Observando algumas outras organizações sociais que não possuem a mesma infraestrutura e solidez financeira como a Liga, nota-se um conjunto de boas práticas de Marketing Social que podem inspirar o fortalecimento das estratégias de captação de recursos, de forma a sustentar a ampliação dos custos do serviço de acolhimento para se atingir os objetivos desse serviço. As melhorias metodológicas propostas, relacionadas à diversificação das atividades educativas, com ênfase na cultura e esportes, demandarão novos recursos, que poderão ser viabilizados a partir de campanhas de marketing social.

**Ações Sugeridas:** Além do fortalecimento de campanhas e materiais de comunicação, o Plano de Marketing deve priorizar a organização das demandas por recursos financeiros, materiais e humanos necessários para o fortalecimento do serviço

para, então, fortalecer as estratégias de prospecção e abordagem de potenciais investidores sociais.

**Responsável:** DI e Coordenação do Abrigo

**Execução:** Curto Prazo – início imediato e previsão de seis meses de duração.

**Pontos de Atenção:** Adesão do DI; mobilização de conteúdos e imagens sobre o serviço de acolhimento.

#### **5.3.4. Diversificação das fontes de financiamento público e privado de projetos e programas**

Assim como o DI já possui uma estratégia consistente de captação de doações, o mesmo se realiza nas parcerias com empresas e principalmente com o governo para a alavancagem das suas ações sociais. Mas notam-se algumas oportunidades de diversificação dessas fontes de financiamento, tanto públicas quanto privadas.

Nas fontes públicas, verifica-se que a Liga possui grandes parcerias com a Prefeitura de São Paulo, mas não possui parcerias representativas com os governos Estadual e Federal. O MDS possui um conjunto de iniciativas de repasse de recursos, além do Ministério da Educação e outros órgãos federais que podem se tornar fontes de recursos pontuais e complementares capazes de fortalecer as novas atividades de qualificação do serviço de acolhimento institucional.

Já nas fontes privadas, observa-se que a Liga possui tradição na captação de recursos via FUMCAD, que viabiliza o desconto de imposto de renda quando pessoas físicas e jurídicas doam para projetos aprovados por esse Fundo. Essa renúncia fiscal do Governo Federal é realizada com o objetivo de estimular o financiamento de ações sociais com crianças e adolescentes. Além do FUMCAD, o Governo Federal também renúncia parte do IR (Imposto de Renda) para estimular projetos Culturais a partir da Lei Rouanet e o governo Estadual de São Paulo renúncia parte do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para estimular projetos sociais ligados ao esporte.

Nesse sentido, a Liga Solidária pode diversificar seus esforços do FUMCAD para a elaboração de projetos para a Lei Rouanet e Lei de Incentivo aos Esportes, já que esses dois temas são estratégicos no fortalecimento das metodologias de acolhimento institucional.

**Ações Sugeridas:** Capacitar a equipe responsável pela elaboração dos projetos da FUMCAD para a Lei Rouanet e Lei dos Esportes; identificar demandas e oportunidades de investimento social nos temas de esporte e cultura; elaboração dos projetos e posterior aprovação pelo órgãos públicos competentes e prospecção de empresas para realizarem os investimentos.

**Responsável:** DI e Coordenação do Abrigo

**Execução:** Longo Prazo - duração de mais de um ano para apresentação das propostas.

**Pontos de Atenção:** Adesão do DI, prospecção e abordagem de empresas.

#### **5.4. Ampliação do Empoderamento de Equipes**

Os profissionais dos abrigos desenvolvem no dia a dia uma série de atividades que exigem uma grande interlocução entre as equipes de trabalho. Estes colaboradores se envolvem na elaboração do processo educacional e do projeto educativo das crianças e dos adolescentes abrigados, o que exige muito alinhamento dentro da equipe para que todos possam ter as mesmas expectativas em relação ao trabalho. Segundo o livro “Novos Rumos do Acolhimento Institucional”, os Educadores devem receber especial atenção da coordenação para que possam realizar o melhor trabalho possível junto aos acolhidos. Ao mesmo tempo, o Coordenador deve estar focado na orientação técnica das equipes para que estas alcancem bons resultados.

Ocorre que, muitas vezes, a apertada rotina dos abrigos dificulta o pleno exercício das atribuições de cada profissional, situação que pode comprometer a gestão da organização e o resultado dos trabalhos. Neste cenário, é comum ocorrerem problemas de comunicação entre as equipes de trabalho e setores da mesma organização, sobrecarga de trabalho nos dirigentes do serviço, cobranças por melhores resultados por parte da direção, centralização das decisões e diminuição da autonomia das equipes. Conforme ressalta Claudia Vidigal, psicóloga e criadora do Instituto Fazendo Minha História, “*o serviço de acolhimento institucional exige dos gestores dos abrigos capacidade de liderança, segurança e autonomia para a resolução dos conflitos e problemas diversos que fazem parte da rotina destas entidades*”. O cenário de problemas relatado pode sobrecarregar e frustrar o trabalho dos profissionais, o que exige da direção da organização medidas que visem à divisão de responsabilidades, à

socialização sistemática de informações e à participação no processo de tomada de decisões.

Neste sentido, sugerimos à Liga Solidária a implementação de práticas de empoderamento de equipes, que é uma ação da gestão estratégica que visa o melhor aproveitamento do capital humano nas organizações através da delegação de poder. Este poder é resultado do compartilhamento de informações fundamentais sobre a entidade e seus projetos, da delegação de autonomia aos gestores para a tomada de decisões do dia a dia, e da participação ativa dos colaboradores na gestão do serviço, assumindo responsabilidades e liderança de forma compartilhada. Estas medidas visam à divisão de responsabilidade e à adoção de uma gestão mais participativa, dando maior autonomia aos seus profissionais. Além disso, um maior grau de autonomia também reduz a carga de trabalho da coordenação e alta diretoria, dando espaço para o fortalecimento de atividades de inovação metodológica e qualificação da avaliação e melhoria contínua dos serviços prestados.

**Considerações:** As vantagens da utilização de práticas de empoderamento (ou empowerment) são maior motivação e satisfação das equipes, maior agilidade e flexibilidade na resolução dos problemas e, portanto, melhores resultados na prestação dos serviços. Entretanto, empoderamento de equipes não é sinônimo de baixo envolvimento da alta direção. Pelo contrário, representa uma ação estratégica da direção da entidade no sentido de capacitar, informar e confiar na qualidade dos profissionais para o melhor encaminhamento das questões que envolvem a prestação do serviço (HILSDORF, 2010).

Esse compartilhamento do poder é possível por meio da clarificação dos valores, objetivos estratégicos e metas da entidade, pois para se obter sucesso no projeto é preciso que os atores envolvidos tenham o conhecimento das partes e do todo. Após a apropriação de informações estratégicas, é possível que a equipe de colaboradores, gestores e dirigentes elaborem um planejamento de ações, onde os objetivos de cada uma destas deva ser alinhado e acordado com a equipe. Seguindo a periodicidade definida, as lideranças deverão acompanhar e monitorar o desempenho das equipes com base nos objetivos e metas acordados. A cada encontro de acompanhamento, os colaboradores devem informar como está o andamento das ações acordadas, quais os próximos passos rumo aos macro objetivos, e quais as dificuldades encontradas na realização das atividades. Ao final de cada ação, os colaboradores, gestores e dirigentes

devem avaliar quais as atividades melhor sucedidas, quais os problemas encontrados e como podem aprimorar a implementação de novas ações.

Estas etapas formam o ciclo PDCA (Plan – planejar; Do – fazer; Check – checar, avaliar; Act – agir, ajustar), ferramenta bastante utilizada na gestão organizacional para melhorias contínuas de processos e serviços. A partir daí, ocorre o processamento das decisões em grupo, a resolução dos problemas de acordo com o alinhamento institucional, e a influência na tomada de decisões por parte dos colaboradores. Para tanto, é fundamental que a melhoria permanente da comunicação interna da entidade seja prioridade para todos.

O empoderamento de equipes permite a divisão de responsabilidade entre os gestores e colaboradores da organização, que passam a se sentir valorizados e motivados pela confiança, o que aumenta o nível de comprometimento e de satisfação das pessoas no trabalho. Na ausência de empoderamento, o comprometimento dos profissionais não será máximo, as equipes terão dificuldade em atingir alta performance e as lideranças serão menos efetivas.

## **5.5. Ações sugeridas:**

### **5.5.1. O profundo compartilhamento das informações com todos os envolvidos**

A informação é o objeto que destrói a incerteza, a insegurança, e seu compartilhamento é fundamental para a correta tomada de decisões. Ela deve circular de maneira direta, transparente e adaptada à condição e necessidade de cada equipe em particular. As informações gerais para o bom entendimento do serviço e do cenário devem ser compartilhadas com todas as pessoas; já outras são mais restritas e sigilosas, e devem apenas ser obtidas por pessoas chave na organização.

### **5.5.2. A abertura para uma real autonomia**

Concedendo às pessoas não somente as informações, mas também o apoio e a liberdade necessária para agirem. É necessário confiar nos profissionais e incentivá-los a liderar os processos em que estão envolvidos, e sob os quais assumiram responsabilidades, compreendendo que erros devem ser corrigidos, não punidos. A autonomia deve guiar-se pela visão, missão e valores da instituição, assim como por

seus objetivos e metas, pois esse conhecimento permite que as pessoas empoderadas possam tomar decisões coerentes. É esta clareza de visão que estabelece as fronteiras, ou seja, os limites, da autonomia, que devem ser acordados entre a alta direção e as equipes técnicas do serviço de acolhimento.

### 5.5.3. Adoção de Indicadores de Monitoramento

Esta estratégia tem o objetivo de qualificar as ações de monitoramento e controle gerencial e estratégico das atividades rotineiras dos serviços de acolhimento institucional. Dentro da metodologia do PDCA, a adoção de indicadores se mostra uma ferramenta qualificada para checagem da efetividade das ações realizadas de forma a subsidiar a melhoria contínua da qualidade dos serviços. Os indicadores são parâmetros, normalmente quantitativos, que descrevem de forma simplificada o status de fenômenos sociais complexos, de forma a possibilitar a análise de tendências e trajetórias ao longo do tempo.

A adoção do empoderamento de equipes demonstra um amadurecimento da cultura organizacional, favorecendo a autorealização das pessoas e sendo um dos grandes atrativos para reter os melhores talentos na organização, já que estes se sentem valorizados e motivados na realização de suas atividades.

**Responsável:** Alta Direção da Liga Solidária; Diretor do Educandário Dom Duarte; Coordenador dos Abrigos Institucionais e equipes dos abrigos

**Execução:** Médio prazo – duração de seis meses a um ano para apresentação das propostas.

**Pontos de atenção:** Melhoria contínua da comunicação interna; confiança nas equipes e monitoramento dos resultados.

Por fim, segue abaixo o quadro sintético das propostas.

#### Quadro 8 – Resumo das Propostas

Proposta	Descrição	Responsável	Execução
Utilização de estratégias de <i>advocacy</i>	Identificação do tema que será objeto da estratégia de <i>advocacy</i> ; produção de dados e informações acerca do tema escolhido; definição de metas e objetivos para nortear a atuação da entidade; identificação dos atores que exercem os papéis de tomadores de decisões, aliados, adversários e não mobilizados; estabelecimento de parcerias; elaboração de Plano de Trabalho, Comunicação	Departamento de Relações Institucionais e Departamento de Desenvolvimento Institucional	Longo prazo

	e de Captação de Recursos; monitoramento e avaliação das ações planejadas.		
<b>Novas influências para as metodologias aplicadas na fase de tratamento</b>	Diversificação das metodologias e práticas pedagógicas incluindo atividades de comunicação e multimídia; arte e cultura; desenvolvimento integral e esportes.	Coordenação dos Abrigos e Direção do Educandário Dom Duarte	Médio prazo
<b>Novas estratégias de financiamento e parcerias</b>	Diversificação das fontes de recursos financeiros e parcerias metodológicas; e engajamento voluntário.	Departamento de Desenvolvimento Institucional e Coordenação do Abrigo	Curto prazo
<b>Ampliação do empoderamento de equipes</b>	O profundo compartilhamento das informações; a abertura para uma real autonomia; a utilização de indicadores de desempenho.	Alta Direção da Liga Solidária; Diretor do Educandário Dom Duarte; Coordenador dos Abrigos Institucionais e equipes dos abrigos	Médio prazo



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme disposto inicialmente, por meio da revisão bibliográfica e documental acerca da política de assistência social e das atividades de campo, entre elas, visita aos abrigos, organizações sociais, equipamentos públicos e atores da rede de proteção social para a realização de entrevistas e coleta de documentos oficiais, foi possível realizarmos o diagnóstico dos problemas relacionados à prestação do Serviço de Acolhimento Institucional pela Liga Solidária, bem como a elaboração de propostas de atuação de curto, médio e longo prazo para a entidade.

A partir do diagnóstico das atividades desenvolvidas pela Liga Solidária, com destaque ao serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, a construção de propostas de melhora da efetividade desse serviço se mostrou um grande desafio. O fato de essa organização social apresentar grande tradição no trabalho social e uma estrutura institucional consolidada nos demandou grande empenho para a construção de propostas que pudessem contribuir para a melhoria da efetividade do atendimento às crianças e adolescentes abrigados.

Cabe destacar que foi empreendido um grande esforço de análise dos principais aspectos deste trabalho com a Liga Solidária, demandando um olhar apurado, que exigiu a absorção de novos conteúdos, dado que não há especialistas do tema na equipe responsável pelo presente trabalho.

Além disso, foram encontradas algumas dificuldades:

- Não foi possível obtermos um melhor entendimento da visão da SMADS sobre os desafios desse serviço no município e uma avaliação do serviço prestado pela Liga Solidária. Nos solicitaram uma carta de apresentação da pesquisa para a SMADS, que foi protocolada junto à secretaria, mas ainda não obtivemos resposta. Ressaltamos que a SMADS passa atualmente por um processo de reestruturação, fato que pode ter colaborado para tal desencontro. Acreditamos que a falta de um olhar do CRAS Butantã e de sua equipe de supervisão sobre o serviço prestado pela Liga Solidária limitou o entendimento sobre a política da SMADS para o serviço de acolhimento institucional;
- Alguns fatores externos, como a Copa das Confederações, período de férias escolares e as manifestações populares, mudaram a rotina da cidade e atrasaram o cronograma de levantamento das informações para o diagnóstico;

- Por fim, o fato de a política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes ser complexa e relativamente recente nos desafiou com a revisão bibliográfica e com o levantamento de boas práticas metodológicas para a elaboração das propostas.

Apesar desses desafios, as disciplinas do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (MPGPP-FGV) e a orientação oferecida, nos possibilitou a apropriação de ferramentas para a compreensão do contexto da política de acolhimento institucional, da divisão de competências entre os entes federativos, da relação entre estado e sociedade civil, e nos permitiu realizar uma análise crítica sobre os modelos de contratualização e os arranjos institucionais para a prestação de serviços públicos voltados para a gestão por resultados.

Com isso, as propostas foram elaboradas de forma integrada, envolvendo *advocacy*, atualização metodológica e fortalecimento da autonomia das equipes, além das sugestões para a ampliação da captação de recursos e parcerias capazes de viabilizar economicamente as ações recomendadas.

De forma complementar as iniciativas já implementadas pela Liga Solidária na melhoria contínua de sua gestão, acreditamos que a proposta centrada no tema empoderamento deve ser considerada com especial atenção pela alta direção da entidade, dado que os aspectos de liderança, autonomia e criatividade são fundamentais para a superação dos desafios do dia a dia do serviço de acolhimento institucional.

De forma integrada à expansão da autonomia das equipes, acreditamos que a adoção de algumas das práticas metodológicas apontadas contribuirão para a apropriação de novos instrumentos pedagógicos que podem ser capazes de preparar melhor os adolescentes para a fase pós-desabrigamento.

Por fim, entendemos que este trabalho cumpriu com os objetivos traçados inicialmente, e esperamos que as análises e proposições apresentadas possam colaborar com o desafio da Liga Solidária de melhorar a prestação do Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes.

## 7. BIBLIOGRAFIA

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília-DF, 13 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Brasília-DF, 7 dez. 1993.

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília-DF: CNAS, 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília-DF: CONANDA, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS**. Constituição Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Norma Operacional Básica (NOB/Suas). Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Texto da Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 nov. 2009. Seção 1, p. 82.

BUVINICH, Manuel Rojas. **Ferramentas para o monitoramento e avaliação de projetos**. Cadernos de Políticas Sociais (CSD), no 10, Brasília: 1999, Unicef, Brasil.

FERREIRA, Clarisse Regina Castelan. **As contribuições da Psicologia Histórico-Cultural aos psicólogos que trabalham junto às políticas públicas de assistência social voltada às crianças entre zero e seis anos**. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Maringá, 2010.

GULASSA, Maria Lúcia Carr Ribeiro (Org.). **Novos rumos do acolhimento institucional**. São Paulo: NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

HILSDORF, Carlos. **O que é empowerment e como ele funciona**. Administradores, Artigos, 15, jul 2010. Disponível em: <  
<http://www.administradores.com.br/mobile/artigos/carreira/o-que-e-empowerment-e-como-ele-funciona/46403/>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

MATARAZZO, Ana Carolina M. B. (Coord.). **Relatório de Atividades 2012**. Liga Solidária, São Paulo-SP, 2013. Disponível em: <  
<http://www.ligasolidaria.org.br/ArquivosDownload/RelatorioDeAtividades/relatorio2012.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **A Liga**. Disponível em: < <http://www.ligasolidaria.org.br/liga/default.aspx>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Programa de Metas 2013-2016**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/programa-de-metas-2013-2016.pdf>. Acesso em: 12 de jul. 2013.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 46, de 12 de junho de 2010. Dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios**. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/046\\_portaria\\_1298488134.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/046_portaria_1298488134.pdf). Acesso em: 26 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 47, de 12 de junho de 2010. Dispõe sobre referência de custos dos serviços da rede socioassistencial por meio de convênios.** Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/047\\_portaria\\_1298488147.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/047_portaria_1298488147.pdf). Acesso em: 26 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano de assistência social da cidade de São Paulo 2009-2012, Secretaria Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo.** Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/comas/arquivos/plas/plas\\_2009-2012.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/comas/arquivos/plas/plas_2009-2012.pdf). Acesso em: 26 jun. 2013.

SILVA, Enid Rocha Andrade (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária : os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília-DF : IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, Enid Rocha Andrade (Coord.). **Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.** Brasília-DF: IPEA, 2003.

SIMONETTI, Cecília, REIS, Toni & HARRAD, David. **Guia de Advocacy para Prevenção em HIV/AIDS: Gays e outros Homens que fazem Sexo com Homens.** Associação Paranaense da Parada da Diversidade – APPAD. Curitiba-PR, 2009. Disponível em: < [http://www.abglt.org.br/docs/interagir\\_guia.pdf](http://www.abglt.org.br/docs/interagir_guia.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

SOUZA, Giselle. **Levantamento mostra que 36,5 mil crianças e adolescentes vivem em abrigos.** Agência CNJ de Notícias, 26 dez. 2011. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/17659-levantamento-mostra-que-365-mil-criancas-e-adolescentes-vivem-em-abrigos>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social: de ação individual a direito social.** Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, n. 10, jul./dez. 2007.

TARAPANOFF, K. (org). **Inteligência Organizacional e Competitiva.** Brasília: Editora UNB, 2001.

UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). **Competências para a Vida Trilhando Caminhos de Cidadania**. Brasília, 2012.

## 8. ANEXOS

### Anexo A - Termo de Referência

#### MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2013

##### Liga Solidária

##### Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social

##### Contexto

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) adotou o termo “acolhimento institucional” para designar os programas de abrigo em entidade, como aqueles que atendem crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, aplicadas nas situações dispostas no Art.98 do ECA. Segundo este, o acolhimento é uma medida de proteção integral e especial, provisória e excepcional, para crianças em situação de risco social e pessoal. A entrada da criança no abrigo implica a abertura de um processo judicial, o afastamento (provisório ou não) da convivência familiar e a passagem da guarda para o dirigente do abrigo. Vem sendo exigido dos abrigos a revisão de suas práticas, de forma a superar o modelo assistencialista e atuar a partir de uma nova concepção de cidadania, entendendo as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Em relação à responsabilidade do poder público, o Sistema Único de Assistência Social estabelece que serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade (incluindo o acolhimento de crianças e adolescentes) devem ser financiados pelas três esferas de Governo. Entretanto, considerando as diretrizes de municipalização, cabe ao município implantar e manter as instituições de acolhimento. Pressupõe-se que a proteção integral deva ser articulada entre as Secretarias Municipais (Habitação, Assistência Social, Saúde, Esportes, Trabalho, Cultura, Lazer e Educação) para evitar o acolhimento inadequado ou prolongado.

A Liga Solidária, fundada em 1923, é uma organização social sem fins lucrativos que desenvolve programas socioeducativos e de cidadania que beneficiam mais de 3.200 pessoas. Há mais de 80 anos, desenvolve atendimento a crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco pessoal e vulnerabilidade social. Atualmente, via convênio firmado com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), a Liga Solidária mantém três abrigos para crianças e adolescentes de 0 a 18 anos incompletos, cada um com 20 vagas regulares.

##### Situação problema

Ao longo dos últimos anos, a Organização conduziu uma reforma institucional de modo a adaptar o trabalho às novas políticas de funcionamento, norteadas pela Constituição Federal de 1988 (artigos 226 a 230), Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e Estatuto da Criança e do Adolescente. Busca-se tratar as situações de acolhimento de forma que se efetive um trabalho com a família de origem, visando à reintegração familiar.

Entretanto o desafio na prestação destes serviços vem crescendo devido a diferentes fatores. Por um lado, crescem as responsabilidades e dificuldades para suprir as necessidades cotidianas das crianças e jovens acolhidos. A atual conjuntura do acolhimento institucional é marcada por mudanças no perfil destas pessoas e pela complexidade dos casos, com históricos de desestruturação familiar e

comprometimentos físicos e psicológicos. Por outro, embora seja evidente a relevância dos abrigos para a reintegração familiar, é preciso compreender fatores limitantes para esta responsabilização. Grande parte das crianças e jovens em abrigos encontra-se nesta situação não apenas por questões familiares, mas principalmente por problemas macroestruturais, para os quais soluções dependem principalmente do poder público.

Soma-se a estes a dificuldade de financiamento da ação, pois empresas e outros grandes investidores sociais não manifestam interesse em alocar recursos para projetos de abrigamento. Em 2012, contabilizou-se um custo médio mensal de R\$ 4.500,00 por criança ou jovem atendido, compartilhado na ordem de 50% e 50%, entre prefeitura e entidade.

É grande a dificuldade da organização (Liga) em articular a rede de serviços com vistas ao atendimento das necessidades individualizadas e à interação com a família de origem. Embora o E.C.A. preconize o foco no aspecto humano, e a cidade de São Paulo conte com uma política conceitualmente inovadora, na prática a rigidez das regulamentações e a morosidade em alguns processos comprometem a efetividade da intervenção. Evidencia-se também que o poder judiciário é determinante no processo, sendo que o Juiz exerce papel central.

Diante deste cenário, a Liga Solidária pretende se organizar e fortalecer para enfrentar a complexidade dos problemas num sistema fragmentado e alcançar resultados efetivos com seu trabalho.

### **Objetivos**

O propósito do projeto é propor alternativas ações para a Liga Solidária se estruturar de forma a criar canais de interlocução com o poder público, em suas diferentes áreas, com vistas a atender com eficiência as crianças e jovens abrigados.

A equipe deve identificar:

- Se a dificuldade encontrada na Liga Solidária é presente em outras organizações.
- Os desafios encontrados pelas organizações conveniadas na prestação os serviços designados.
- Recursos e articulações com o poder público necessários ao atendimento integral à criança ou jovem abrigado.

### **Abordagem**

- Conhecimento das experiências de organização em relação a abrigamento e as adequações realizadas para cumprimento do ECA.
- Mapeamento dos diversos atores que compõem a rede e identificação de nós.
- Proposição de medidas que possam criar canais de comunicação, integração da organização com os demais atores e forma a gerar benefícios às crianças e adolescentes em atendimento.

### **Metodologia**

A ser definida pela equipe em conjunto com a Liga Solidária.

### **Produtos**



- Relatório final, 60 a 70 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos e referências bibliográficas, a ser protocolado na Secretaria de Registro da EAESP-FGV até 05 de agosto de 2013.

- Apresentação do relatório diante de banca, com participação de dirigente da organização envolvida.

#### **Conteúdo**

Relatório elaborado pela equipe contendo:

- Diagnóstico da situação e análise.

- Proposta de medidas específicas e justificativas, além de procedimentos relacionados à implementação das medidas propostas. As medidas propostas devem ser priorizadas e diferenciadas para o curto, médio e longo prazo.

- Anexos: lista de participantes do grupo; o presente termo de referência; lista de pessoas entrevistadas; fontes de dados consultadas.

- Referências bibliográficas.

#### **Organização**

Liga Solidária

Sede: R. Capote Valente, 1332 – Pinheiros – São Paulo – SP – Tel.: 3670-2911

Complexo Educacional Educandário Dom Duarte: Av. Engenheiro Heitor Antonio Eiras Garcia, 5985 – São Paulo – SP – Tel.: 3781-9363

Site: [www.ligasolidaria.org.br](http://www.ligasolidaria.org.br)

#### **Contato e pessoas responsáveis**

Superintendente: Alvino Silva ([alvino.silva@ligasolidaria.org.br](mailto:alvino.silva@ligasolidaria.org.br))

Diretor: Mario Martini ([mario.martini@ligasolidaria.org.br](mailto:mario.martini@ligasolidaria.org.br))

Coordenador: Mariano Gaioski ([coordenacaoabrigos@ligasolidaria.org.br](mailto:coordenacaoabrigos@ligasolidaria.org.br))

## **Anexo B - Estratégias de *advocacy*<sup>4</sup>**

### ***Advocacy*: conceito, significado e importância.**

*Advocacy* pode ser entendida como a ação de defender e argumentar em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição. Tem um significado de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade.

### **Por que a ação de *advocacy* é Importante?**

Desde a promulgação da Constituição de 1988, com a redemocratização do país, os espaços de participação da sociedade civil foram ampliados, bem como a sua interlocução com o Estado. Entretanto, o poder das organizações da sociedade civil de influenciar o processo de tomada de decisões e a implementação de políticas públicas é ainda bastante limitado. Cresceu a necessidade dessas organizações adotarem ações estratégicas para (1) fortalecer e aumentar o poder de ação da sociedade civil e a participação da cidadania organizada no processo de tomada de decisões sobre políticas e programas, (2) promover uma nova cultura política mais transparente, participativa e democrática e (3) consolidar a democracia. A *advocacy* constitui-se numa estratégia para aumentar o poder das organizações sociais de influenciarem o processo de tomada de decisões e a implementação de políticas públicas.

### **Planejamento Estratégico para a *advocacy***

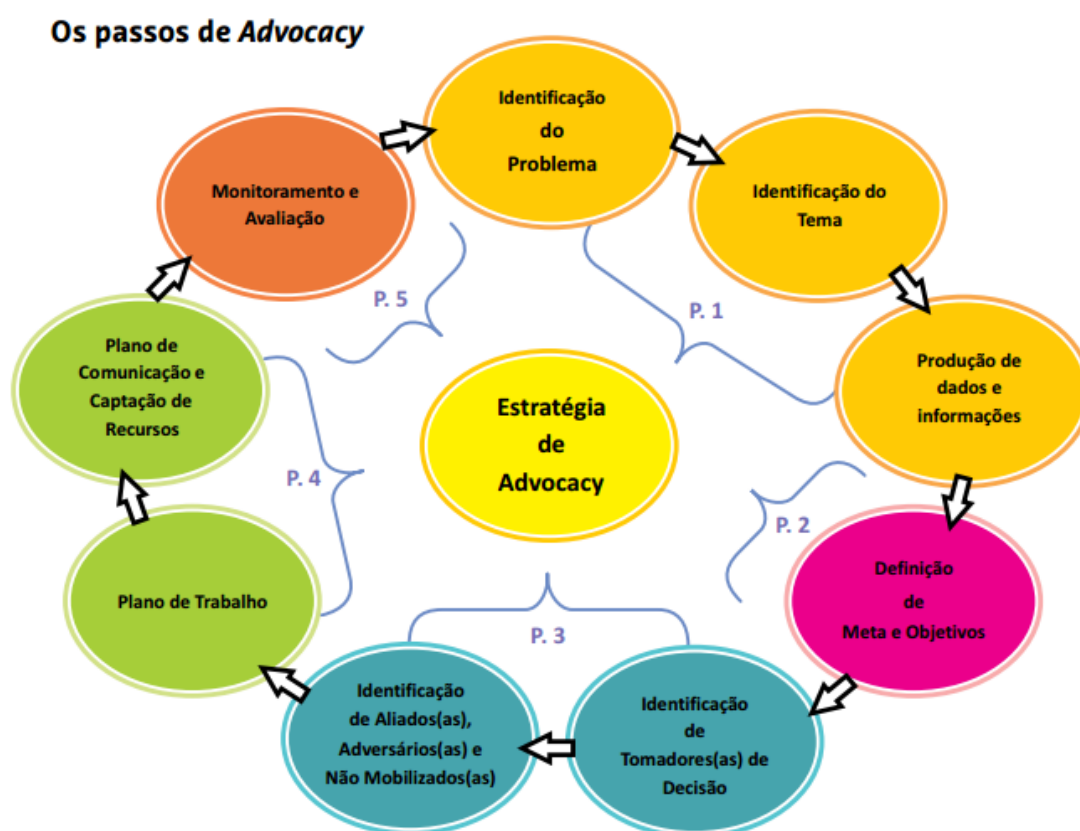
A adoção de estratégias de *advocacy* junto às ações estratégicas da organização pode auxiliar a entidade a influenciar o debate público, as políticas públicas, os programas, os comportamentos e as práticas políticas, sociais e culturais. Uma estratégia

---

<sup>4</sup> Recomendações de metodologia baseadas no Guia de *Advocacy* e Prevenção em HIV/AIDS: Gays e outros Homens que fazem Sexo com Homens, da Associação Paranaense da Parada da Diversidade – APPAD.

de *advocacy* fundamenta-se numa determinada visão da sociedade e na análise das questões, dos diversos atores envolvidos na *advocacy* e do poder. Contempla metas, objetivos e públicos alvos bem definidos, bem como uma série de atividades e táticas inter-relacionadas, desenvolvidas de maneira sistemática e organizada. Implementar uma estratégia de *advocacy* implica ao mesmo tempo usar o poder e mudar as relações de poder para alcançar os objetivos.

A figura abaixo ilustra os passos que uma organização precisa adotar para desenvolver uma Estratégia de Advocacy:



Fonte: Transcrito do Guia de *Advocacy* e Prevenção em HIV/AIDS: Gays e outros Homens que fazem Sexo com Homens, da Associação Paranaense da Parada da Diversidade – APPAD (SIMONETTI, REIS & HARRAD, 2009, p. 13).

### Etapa 1 - Identificação do problema

O ponto de partida é a identificação de um problema que afeta uma comunidade e que pode ser solucionado ou amenizado através de ações de *advocacy*.

## **Etapa 2 – Definição do tema**

O tema é uma parte específica do problema geral identificado. É o tema que será trabalhado pelas ações de *advocacy*, visando a amenizar o problema. Ao escolher um tema, a entidade verificar se ele:

- Reflete as necessidades da comunidade afetada?
- Conta com o apoio de outras organizações, instituições ou pessoas interessadas na comunidade afetada?
- Conta com informações suficientes que respaldem e documentem o problema identificado pelo grupo?
- É facilmente aceito, tanto pela comunidade afetada, como pelas organizações, instituições que poderiam apoiar a iniciativa de *advocacy*?
- Contribui para a melhoria da qualidade de vida da comunidade afetada?
- É fácil alcançar o que se propõe?
- Ajuda a formar parcerias com outros grupos / organizações / redes / coalizões etc.?
- Incentiva a comunidade afetada a se organizar e a participar ativamente no processo?
- Chama a atenção dos tomadores de decisão, meios de comunicação, ou pessoas formadoras de opinião pública?
- Chama a atenção de setores que poderiam se opor ao tema por estar relacionado com a comunidade afetada?
- Precisa que a comunidade afetada seja mais capacitada e/ou preparada em relação ao tema?
- Atende às necessidades da comunidade
- afetada?

Se o tema não atende à maioria destes critérios, dificilmente a ação de *advocacy* terá sucesso, e talvez seja melhor identificar outro tema e repetir a avaliação acima.

## **Etapa 3 - Produção de dados e informações**

A produção de dados em torno do tema é de vital importância para conhecê-lo a fundo e compreender todas suas dimensões, pois é por meio dos dados que se pode

analisar alternativas de soluções e optar por um objetivo de *advocacy* visando a solucionar o problema.

As informações são necessárias para ajudar a desenvolver as ideias e fundamentar as opiniões para que estas sejam levadas a sério por aqueles que ocupam posições de influência. As informações podem ser primárias, como dados estatísticos, entrevistas, pesquisas e levantamentos feitos pela entidade; e secundárias, com dados relacionados a outros setores, como censos nacionais, pesquisas demográficas e de saúde, pesquisas de opinião pública etc.

#### **Etapa 4 - Definição da meta e dos objetivos**

Para identificar metas e objetivos devemos ter claro qual é o problema e o ambiente político no qual nosso tema está inserido. Uma meta é uma afirmação geral, um ideal que a organização espera alcançar a longo prazo (três a cinco anos). Um objetivo de *advocacy* descreve avanços de curto prazo, específicos e mensuráveis, baseados no tema. Para verificar sua viabilidade, o objetivo deve atender aos seguintes critérios:

- Existem dados qualitativos ou quantitativos para mostrar que o objetivo
- melhorará a situação?
- O objetivo é alcançável, mesmo com oposição?
- O objetivo contará com o apoio de muitas pessoas?
- As pessoas têm interesse tanto no objetivo como em apoiar a ação?
- A organização/rede pode conseguir financiamento ou outros recursos para apoiar seu trabalho com relação ao objetivo?
- A organização/rede consegue identificar claramente quem toma decisões relacionadas ao seu objetivo? Conhece os nomes e os cargos dos tomadores de decisão?
- O objetivo é de fácil compreensão?
- O período de tempo do objetivo de *advocacy* está claro e realista?
- O grupo impulsor conta com as parcerias necessárias com pessoas e organizações-chave para alcançar seu objetivo de *advocacy*?

- O objetivo ajudará a criar parcerias com outras ONGs, líderes, ou interessados?

Ao iniciarmos uma estratégia de *advocacy*, convém perguntarmos em termos gerais:

- Por que consideramos que se trata de uma estratégia de *advocacy*?
- O que queremos, quais resultados desejamos obter?
- Temos legitimidade em relação ao tema e à área em questão?
- Como garantimos essa legitimidade?
- Como faremos uma prestação de contas consistente e transparente das nossas ações?
- Quais ações propomos para poder influir politicamente?
- Entendemos a dimensão do trabalho que essas ações implicam?
- Qual é nosso discurso?
- Contamos com formas eficazes de divulgação do nosso discurso?
- Como Quais são nossas expectativas em relação ao
- alcance do nosso objetivo?

### **Etapa 5 - Identificando tomadores (as) de decisão, aliados (as), adversários (as) e não mobilizados (as)**

Os públicos-chave são a(s) pessoa(s) que queremos influenciar para que respaldem nosso tema, ou seja, os Tomadores de decisão, os Formuladores de políticas e as Pessoas que têm influência. Podem ser primários, que são as pessoas que tomam decisões relacionadas às políticas públicas, como o(a) Presidente da República, Governadores(as), Prefeitos(as), os/as Deputados/as, Secretários/as de Governo, Vereadores/as; e secundários, que são as pessoas que têm alguma influência sobre o público primário.

É necessário pesquisar e entender a estrutura da instância que toma decisões e seu funcionamento: hierarquias, programas, trâmites internos, planos, mecanismos, procedimentos, cronogramas. Este conhecimento é fundamental e permitirá identificar com precisão onde pressionar na estrutura institucional, como intervir no processo de

tomada de decisões, que tipo de estratégia serve para cada personagem, em determinado momento. Ainda, ao analisar o público, é preciso identificar seu nível de conhecimento sobre o tema; até que ponto já é favorável; até que ponto já é contrário; se é indeciso ou não tem posição conhecida sobre a causa; e quais as vantagens que esse público levaria ao apoiar a causa.

### **Etapa 6 - Identificando Aliados**

Aliados são organizações ou indivíduos que estão comprometidos em apoiar a causa. Contar com aliados permite que as pessoas ou organizações possam se unir para trabalhar em prol de um objetivo comum, se apoiando e colaborando mutuamente. As alianças ou estratégias de cooperação aumentam a força, assim como os recursos do grupo, para realizar as ações de *advocacy*. Quanto mais pessoas ou organizações se somam à causa, maior será o poder de influência sobre os tomadores de decisão. O principal desafio das redes ou alianças é buscar transformar o sistema por dentro, a fim de garantir mudanças de maior impacto e mais duradouras.

### **Etapa 7 - Identificando Adversários**

Os adversários são indivíduos e grupos que apoiam uma visão ou posição diferente ou oposta à questão ou interesse pela qual fazemos *advocacy*. Podem ser líderes políticos, funcionários/as de governo local, regional ou nacional, lideranças religiosas, por exemplo. A oposição pode se tornar o maior obstáculo para o alcance de nossos objetivos. A *advocacy* não parte de uma lógica de confrontação, e em nada adiantará o enfrentamento direto com os adversários.

### **Etapa 8 - Identificando Não-mobilizados**

Os “não-mobilizados” são formadores de opinião, ou pessoas que podem influenciar a tomada de decisão, mas que ainda não se posicionaram sobre o assunto. São pessoas que devemos conhecer e nos aproximar a fim de convencê-las a nosso favor, ou para termos clareza de suas posições.

### **Etapa 9 - Formando parcerias**

Embora uma estratégia de *advocacy* possa ser desenvolvida por uma só pessoa, normalmente é assumida por um grupo de pessoas ou por redes ou parcerias que lhe dão maior força e mais presença frente a seus interlocutores no poder.

#### Vantagens e desvantagens de formar redes ou alianças

Vantagens	Desvantagens
Amplia a base de apoio. Pode-se obter em conjunto o que individualmente seria impossível. O conjunto traz proteção. Há maiores possibilidades de conseguir mais recursos financeiros, humanos e programáticos. Obtém-se maior credibilidade; logo, maior influência. Amplia o alcance do trabalho.	Cada decisão leva mais tempo e esforço. Pode comprometer sua posição em relação a certos aspectos da questão. Se o poder não for distribuído de maneira igualitária, pode significar submissão aos desejos de organizações mais poderosas. Não há reconhecimento individual. Se a rede ou aliança se interrompe, se divide ou se enfraquece com a saída de um de seus membros, isto repercute negativamente sobre a estratégia de <i>advocacy</i> .

Fonte: Transcrito do Guia de *Advocacy* e Prevenção em HIV/AIDS: Gays e outros Homens que fazem Sexo com Homens, da Associação Paranaense da Parada da Diversidade – APPAD (SIMONETTI, REIS & HARRAD, 2009, p. 21).

Considerações para o estabelecimento de parcerias com aliados:

- Identificar organizações e pessoas que possam nos apoiar com habilidades e recursos.
- Recrutar novas pessoas.
- Programar e realizar reuniões.
- Identificar o responsável por coordenar, comunicar, distribuir tarefas, etc.
- Registrar as responsabilidades das organizações e das pessoas envolvidas.
- Definir responsabilidades financeiras – orçamento, captação de recursos, contabilidade.



## Etapa 10 – Desenvolvendo o Plano de Trabalho

O próximo passo no processo da construção da estratégia de *advocacy* é o planejamento de ações concretas para o alcance do objetivo. O Plano de Trabalho deve definir:

- quem se encarregará da preparação e execução destas atividades;
- como estarão distribuídas as responsabilidades;
- quais recursos humanos, materiais, técnicos e econômicos são necessários para cada atividade;
- quando e onde acontecerão as atividades;
- a quem estarão dirigidas as atividades;
- como se dará seguimento a elas, e
- o orçamento necessário para cada atividade: quem administrará os recursos e de onde virão.

Não existe uma regra para escolher a melhor estratégia de *advocacy*. A escolha depende de muitos fatores:

- a pessoa, grupo ou instituição-chave;
- o problema;
- o objetivo da ação de *advocacy*;
- as habilidades e os recursos das alianças criadas para fazer a ação de *advocacy*;
- a situação atual (eventos políticos externos, época do ano, período para apresentação de emendas ao orçamento, etapa da tramitação de um projeto de lei etc.).

Como exemplos de ações de *advocacy*, podem ser desenvolvidas as seguintes atividades:

### **Atividades de conscientização**

- Organizar fóruns, debates,
- simpósios, encontros, conferências, congressos, para discutir o tema em questão e envolver outros setores aliados.
- Realizar pronunciamentos e declarações em torno do objetivo específico em encontros e fóruns.
- Distribuir materiais e informação sobre o tema.
- Socializar estudos e resultados de pesquisas sobre a política.

### **Para criar, manter e fortalecer parcerias**

- Organizar processos participativos com representantes dos diversos setores envolvidos para desenvolver ações conjuntas voltadas para o objetivo de *advocacy*.
- Formar alianças com organizações e movimentos visando obter pronunciamentos públicos em torno de casos específicos e situações relacionadas.
- Elaborar uma agenda com os diversos atores sociais, políticos, culturais e outras áreas afins para expor, conversar, discutir o tema em diversas instâncias como entidades profissionais, organizações ligadas à saúde, direitos humanos, centros acadêmicos das
- Articular listas de envio de informação sistemática e convites para participação em fóruns e debates temáticos para atores não mobilizados.
- Desenvolver consultas permanentes com os diferentes atores envolvidos no tema.
- Fomentar a participação de pessoas que trabalham com a questão em diferentes espaços sociais e políticos.
- Construir alianças sociais sólidas com o mundo acadêmico para proporcionar respaldo teórico em relação às demandas.

### **Construir e aprofundar conhecimentos**

- Conhecer o que pensam os diversos atores, expor os fatos para desmentir os elementos apresentados pela oposição.
- Realizar permanente análise do discurso da oposição. Definir ações e intervenções para neutralizar seus argumentos e sua influência.
- Demonstrar que os adversários não são os “donos da verdade” e que a parte essencial de seu discurso se sustenta em argumentos não válidos.
- Documentar dados sobre a política pública.
- Desenvolver um enfoque multissetorial e multidisciplinar na estratégia.
- Utilizar preceitos da Constituição e de outras normatizações como fundamentação para as propostas

### **Fortalecer a mobilização**

- Coordenar tarefas e fluxos de informações tanto para as organizações e pessoas que apoiam o plano, como para os tomadores de decisão em todos os níveis hierárquicos.
- Incentivar a participação de líderes em comissões, conselhos e outras instâncias de controle social.
- Ressaltar a seriedade e o caráter político do movimento que não está isolado e que conta com apoio de amplos setores da sociedade.
- Prever os efeitos das mudanças de governo e antecipar-se aos fatos. Uma forma de incidir sobre este processo é formular uma Carta de Compromissos, listando as demandas dos atores em relação aos novos governos, e pedir para os candidatos a presidente, governador e prefeito assinarem a Carta afirmando seu compromisso com as demandas.
- Conhecer procedimentos legislativos e jurídicos para a modificação e criação de leis.
- Exercer o controle social sobre a política pública.
- Conhecer a estrutura do poder público e do seu processo de tomada de decisões.
- Desenvolver e atualizar permanentemente os mapas de poder (informações gerais sobre os órgãos tomadores de decisão)

- Desenvolver um banco de dados sobre o tema no país e no exterior, e atualizá-lo sistematicamente.
- Criar vínculo com o público primário
- Ganhar respeito e credibilidade nas instâncias do poder formal.

### **Criar e fortalecer lideranças em espaços de tomada de decisões**

- Identificar canais de comunicação específicos para influir junto aos tomadores de decisão na abordagem do tema.
- Valorizar, através do reconhecimento público, pessoas e instituições que contribuam para o enfrentamento dos problemas.
- Destacar ações governamentais de relevância positiva para a política; criar prêmios para aliados.
- Colaborar com organismos do Estado envolvidos com a superação das condições de vulnerabilidade social.
- Aproveitar os compromissos políticos com personagens da estrutura do poder oficial.
- Dirigir campanhas a parlamentares e partidos políticos.
- Conseguir moções de apoio de conselhos, conferências e fóruns.
- Sensibilizar a classe política, fornecendo-lhes vasto material informativo e documentos cuidadosamente selecionados e sintetizados.
- Promover reuniões entre autoridades e representantes de organizações para compartilhar visões e coordenar ações estratégicas de enfrentamento à questão.
- Estar presente no Congresso Nacional, na Assembleia Legislativa ou na Câmara dos Vereadores durante a discussão das propostas do movimento e aprovação do orçamento dos órgãos governamentais voltados para ações de promoção da política.
- Promover a participação de tomadores de decisão, tanto do setor governamental quanto não governamental, em atividades de capacitação e sensibilização o tema.

### **Criando materiais de comunicação**

- Preparar dossiês temáticos.

- Elaborar apresentações em PowerPoint, para utilização em reuniões, espaços de discussão etc.
- Realizar campanhas dirigidas a personalidades do mundo da cultura e formadores de opinião para conseguir apoio para a causa.
- Desenvolver espaços estáveis e regulares de comunicação social.
- Desenvolver campanhas públicas que busquem o apoio da população.
- Manter contato direto com a imprensa visando obter uma cobertura ampla e adequada dos meios de comunicação sobre as ações desenvolvidas.
- Utilizar todas as ferramentas de comunicação disponíveis para se atingir o objetivo proposto: flyers, informativos, cartazes e outras mídias alternativas.
- Fazer campanhas de abaixo-assinados ou de adesão de celebridades, e da população em geral.
- Solicitar cartas de apoio a diferentes organismos internacionais envolvidos com a questão.
- Promover debates públicos com autoridades, adversários, personalidades.
- Manter coerência discursiva.
- Garantir a presença periódica do tema e dos atores em diferentes espaços programáticos dos meios de comunicação.

**Métodos para abordagem do tema:**

Método	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Análise de legislação e políticas, ou sua implantação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se a análise demonstra que a legislação atual é omissa, ou que uma política é discriminatória, isto pode ser um argumento forte</li> <li>- As pessoas a serem beneficiadas pela ação de <i>advocacy</i> podem contribuir com seus conhecimentos específicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criticar políticas pode contrariar gestores públicos</li> </ul>
Resumo escrito sobre o que se pretende e o porquê	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apropriado para apresentar para tomadores de decisão de alto escalão</li> <li>- Útil para dar informações adicionais a jornalistas</li> <li>- Garante que os aliados falam a mesma língua quando fazem pronunciamentos públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pode se perder facilmente entre outros papéis</li> <li>- Alguns tomadores de decisão não gostam de ler resumos</li> <li>- Fica difícil envolver as pessoas que serão beneficiadas pela ação de <i>advocacy</i></li> </ul>
Trabalhando internamente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alguns tomadores de decisão prestarão mais atenção a pessoas que já conhecem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criticar políticas pode contrariar gestores públicos</li> </ul>
Reunião cara a cara	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oportunidade para apresentar o lado "humano" da questão e construir uma relação pessoal</li> <li>- As pessoas a serem beneficiadas pela ação de <i>advocacy</i> podem explicar seu caso diretamente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muitas vezes os tomadores de decisão não têm tempo para atender</li> </ul>
Apresentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oportunidade de apresentar a questão de maneira organizada, diretamente para tomadores de decisão</li> <li>- As pessoas a serem beneficiadas pela ação de <i>advocacy</i> podem falar diretamente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muitas vezes os tomadores de decisão não têm tempo para atender</li> </ul>

Release para a mídia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Útil para organizações que precisam do apoio do público</li> <li>- Útil para lançar uma campanha ou para reagir rapidamente frente a posicionamentos de adversários, ou frente a novas situações</li> <li>- Não custa caro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difícil de envolver as pessoas que serão beneficiadas pela ação de <i>advocacy</i></li> </ul>
Entrevista nos meios de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem release para a mídia</li> <li>- Útil em momentos em que é preciso dar uma "cara" à questão</li> <li>- Não custa caro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pode ter um impacto negativo se o entrevistado não for bem preparado ou não repassar bem o recado</li> <li>- Pode ser manipulado pelos jornalistas</li> </ul>
Coletiva para a mídia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem release para a mídia</li> <li>- Funciona bem para a apresentação de fatos, exemplos, estudos de casos</li> <li>- Útil para lançar uma grande campanha ou para reagir rapidamente frente a fortes posicionamentos de adversários, ou frente a novas situações</li> <li>- Torna fácil o envolvimento de aliados e pessoas que serão beneficiadas pela ação de <i>advocacy</i>, fazendo com que tenham reconhecimento público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem release para a mídia</li> <li>- Requer muita organização</li> <li>- Custa caro</li> </ul>

Fonte: Transcrito do Guia de *Advocacy* e Prevenção em HIV/AIDS: Gays e outros Homens que fazem Sexo com Homens, da Associação Paranaense da Parada da Diversidade – APPAD (SIMONETTI, REIS & HARRAD, 2009, p. 25-26).

## **Etapa 11 – Plano de Comunicação**

Comunicação em *advocacy* é o gerenciamento de informações que busquem influenciar, persuadir e impulsionar os públicos a realizarem ações a favor dos objetivos propostos.

Passos a considerar na implantação de um plano de comunicação de *advocacy*:

- A mensagem vai ser transmitida a quem?
- Quais são os atores e públicos envolvidos com o tema.
- Qual é o ponto principal que a organização quer comunicar aos públicos-chave (tomadores de decisão/público em geral)? Quais as mudanças que a ação de *advocacy* se propõe a promover?
- Quem vai transmitir a mensagem? Os públicos chave confiam no porta-voz? Refere-se às pessoas responsáveis por apresentar a proposta ou as ferramentas utilizadas para isso. Elas devem inspirar confiança no público-chave e ter credibilidade.
- Qual é o propósito da mensagem? Tornar os objetivos conhecidos e argumentar sobre as vantagens que a proposta de mudança poderia trazer.
- Quais seriam os canais de comunicação mais apropriados para se chegar aos públicos-chave?
- Divulgar a mensagem quando? É preciso determinar o momento e a ocasião oportunos para veicular a mensagem.
- Aonde divulgar a mensagem? Depende do objetivo da mensagem e se o público ao qual está dirigida é o público primário ou secundário.

## **Etapa 12 – Captando recursos**

É preciso ter um inventário de recursos organizacionais e de potenciais fontes de financiamento para saber no que se pode contar para a implantação do plano de *advocacy*. Esses recursos podem ser técnicos, humanos, materiais ou financeiros.

No planejamento de uma estratégia de *advocacy*, desde o início devemos pensar nos recursos que vamos precisar para levar nossas ações adiante. Sem os recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros que precisamos para desenvolver nossa estratégia de *advocacy*, as opções ficam limitadas e o desempenho menos eficiente. Embora seja possível lançar uma estratégia bem sucedida exclusivamente com os recursos e a energia dos membros do grupo ou da aliança, é mais difícil sustentar o esforço necessário para impulsioná-la, exclusivamente com o trabalho voluntário e a militância.

Assim, é fundamental o desenvolvimento de habilidades para captar e gerar recursos. É essencial evitar dependências financeiras que possam tirar a autonomia das ações planejadas e dos grupos envolvidos. Um plano de financiamento poderá garantir a viabilidade e continuidade da estratégia desencadeada, as regras claras para a gestão institucional de recursos, além de sistemas de documentação de receitas e despesas.

O desenvolvimento de um orçamento realista é um instrumento que permite entender quanto dinheiro é necessário para se levar adiante o plano de trabalho, especificando valores para cada uma das atividades. E, para aproximar-se dos financiadores, é preciso conhecer suas agendas, interesses, como operam, que condições e prazos estabelecem, quais suas exigências.

É importante elaborar um plano de trabalho coerente e viável para convencer pessoas, instituições ou organizações comprometidas com a causa a doarem os recursos necessários. Uma ação de *advocacy* deve ser capaz não somente de obter a aprovação dos financiadores, como também ser um meio de mobilização e participação da comunidade a ser beneficiada pela ação de *advocacy*. As contribuições aos esforços de *advocacy* não têm que ser exclusivamente em dinheiro, também se pode recorrer à captação de trabalho voluntário, equipes, instalações físicas, suprimentos, serviços de gráfica, mão-de-obra técnica especializada, apoio administrativo e espaço para reuniões e eventos, entre outras.

### **Etapa 13 – Monitoramento e Avaliação**

É o processo de coleta de informações para medir o alcance dos objetivos definidos nas ações de *advocacy*. O monitoramento fornece a informação necessária para o desenho, implementação, administração e avaliação do processo de *advocacy*. Precisa incluir sistemas de captação de informação, desde o mais sofisticado até o mais



simples e também levar em consideração que os dados necessários são aqueles que são os mais relevantes para as atividades-chave.

Para monitorar o desenvolvimento das ações, é preciso coletar informações rotineiramente sobre todos os aspectos envolvidos em uma estratégia de *advocacy*, e usá-las na administração e tomada de decisões do grupo impulsor ou da rede. O monitoramento começa a ser feito já a partir da implementação das atividades.

Uma vez que o plano de monitoramento fornece as informações necessárias para o desenho, implementação, gerenciamento e avaliação das atividades de *advocacy*, precisa incluir sistemas para a coleta de dados e informações – ou indicadores – que demonstrem que as atividades do plano de trabalho vêm sendo realizadas. É importante definir indicadores para cada atividade. Exemplos de indicadores podem incluir o número de reuniões realizadas com tomadores de decisão, o número e tipo de campanhas de comunicação realizadas, número de parlamentares visitados, e assim por diante.

Já a avaliação é o processo de coleta e análise de informações para determinar se o objetivo da ação de *advocacy* está sendo alcançado. Avaliação envolve uma análise objetiva e sistemática do desempenho do grupo impulsor da estratégia de *advocacy*, de sua eficiência e impacto com relação aos objetivos propostos.

#### **Etapa 14 – Capacitar às equipes**

Para o sucesso das ações de *advocacy* é preciso construir credibilidade. Isto significa fazer com que outras pessoas, tanto gestores de políticas como a comunidade afetada pela demanda em questão, confiem e valorizem o trabalho que está sendo desenvolvido. Para isso, é imprescindível fortalecer a organização e a legitimidade do grupo impulsor da ação de *advocacy*. Sobretudo, é indispensável compreender que todos os participantes requerem capacitação e qualificação de suas ações. Nesse sentido, a formação pessoal, a capacitação sistemática, a leitura e o debate coletivo sobre os temas que serão tratados devem se transformar em práticas cotidianas de todos os envolvidos numa ação de *advocacy*. Uma estratégia de *advocacy* requer pessoal com habilidades em:

- pesquisa e
- planejamento estratégico;
- produção, análise e uso apropriado de dados;

- análise e definição de causas, problemas e objetivos;
- formação de redes de apoio; e
- desenho de estratégia de comunicação

O planejamento de uma estratégia de *advocacy* deve reconhecer também as informações incompletas / incorretas sobre a política, os valores, ideologias e conflitos envolvidos em sua implementação. O não reconhecimento dessas informações pode acarretar sérios problemas na implantação de uma ação de *advocacy*, principalmente em relação aos eventuais adversários.

### **Etapa 15 – E se as demandas não forem atendidas?**

Caso as demandas em relação à implementação do Plano de Trabalho não sejam levadas a sério neste nível de tomada de decisão e o diálogo se demonstre infrutífero, as ações de *advocacy* devem se dirigir a instâncias superiores. A estratégia de *advocacy* envolve diálogo, e não o confronto, e isto deve ser levado em consideração sempre que se negocie com tomadores de decisão.

Os tomadores de decisão neste caso são os (as) Secretários (as), Prefeitos (as) e Governadores (as). Para ter acesso a eles e incidir efetivamente, é fundamental planejar todos os detalhes da ação, por meio da construção do plano de *advocacy*. É contraproducente chegar despreparado para uma audiência com uma autoridade e sem um plano que oriente os encaminhamentos posteriores. Por isso:

- Tenha sempre uma cópia do Plano de Trabalho (nacional e estadual);
- Destaque a importância do Plano como parte da política de enfrentamento da questão;
- Destaque as pactuações com conselhos, comissões e outros fóruns de participação;
- Destaque a participação da sociedade civil e dos gestores locais na sua elaboração;
- Saliente a importância da adesão das Secretarias Estaduais e Municipais à implantação dos Planos.
- É importante também levar informações concretas para poder comprovar a importância das ações.

## **Etapa 16 – Fortalecendo a atuação no Legislativo**

Além de articular parcerias e alianças com diversos atores sociais sensibilizados com a causa, o sucesso de uma ação de advocacy no Legislativo é facilitado quando existe um grupo coeso e organizado de parlamentares afinados com a causa. Surgem, assim, as Frentes Parlamentares.

Uma Frente Parlamentar é um grupo vereadores (as), deputados (as) estaduais e federais, ou senadores (as) que têm sua atuação unificada em função de interesses comuns, independentemente do partido político a que pertençam. O papel da Frente é:

- Propor uma ação permanente e articulada entre o Parlamento e a sociedade civil;
- Garantir recursos no Orçamento para programas e ações capazes de promover mudanças;
- Diagnosticar problemas e propor emendas;
- Promover debates com os representantes de vários Ministérios ou Secretarias sobre ações e orçamentos;
- Buscar desenvolver nos parlamentares uma sensibilização, bem como proporcionar informações relevantes sobre a causa em questão;
- Construir e consolidar uma agenda que garanta a inclusão de populações específicas no Parlamento, seja no nível municipal, estadual ou nacional;
- Contribuir para formação de opinião pública e intervir a respeito de determinados temas de interesse da sociedade civil organizada, a partir de pronunciamentos em plenário, convocação de audiências públicas e comissões parlamentares, bem como presença ativa em eventos e situações nas quais sua participação for importante;
- Propor projetos de lei com base nas demandas das populações e questões específicas contempladas pela Frente, e articulação sua tramitação e aprovação.

Formar ou participar de uma Frente Parlamentar pode contribuir para:

- Acompanhar e fiscalizar as políticas governamentais;

- Verificar (in loco) o desenvolvimento de programas e projetos direcionados a uma população específica;
- Acompanhar junto ao governo a criação e execução de políticas que atendam uma demanda específica;
- Para facilitar a apresentação de proposições (ex.: projetos de lei) visando a defender e promover uma causa;

### **Criando a Frente Parlamentar**

Para a composição da Frente Parlamentar é fundamental que haja a adesão de representantes do maior número possível de partidos políticos, assegurando dessa forma um processo democrático nas discussões, no acompanhamento das políticas públicas, na alocação de recursos e na votação de propostas. Antes mesmo do lançamento da Frente, pode-se pedir que os parlamentares interessados assinem a Ficha de Adesão, que é um documento que confirma a concordância do parlamentar com os princípios, objetivos e metas estabelecidas na Carta de Princípios.

Por meio de Sessão Especial ou Solene se lança a Frente Parlamentar. Esta sessão deve ser amplamente divulgada, e todos (as) os (as) parlamentares devem ser convidados (as), de preferência individualmente. Convites também devem ser feitos a pessoas chave das secretarias de governo, bem como outras organizações consideradas importantes enquanto aliadas da causa. Também é necessário convidar a mídia. É importante que durante o evento, seja distribuído cópia da Carta de Princípios aos integrantes da Frente e para os que não são integrantes também. O fundamental é que esse momento tenha repercussão política dentro e fora do legislativo, e por essa razão é necessária a participação de representantes governamentais e não governamentais.

Durante o lançamento da Frente é importante que a Carta de Princípios seja lida, bem como os nomes de todos (as) os(as) parlamentares que já assinaram a Ficha de Adesão. Este também é o momento de incentivar outros (as) parlamentares a comporem a Frente e assinarem a Ficha de Adesão também. É fundamental que a Frente tenha uma coordenação executiva e uma coordenação de bancada.

É necessário que os parlamentares mantenham um diálogo com a sociedade civil organizada, intensificando o contato com outros parlamentares, seja pessoalmente ou fazendo uso da tribuna para expor as ideias da formação da Frente Parlamentar, bem como publicando periodicamente um informativo sobre os trabalhos da Frente. Da mesma forma, as organizações de sociedade civil podem ajudar a manter o diálogo e a participação dos parlamentares integrantes da Frente, convidando-os para eventos de relevância para o tema. A Assembleia Legislativa e a Câmara de Vereadores são ótimos lugares para realizar eventos que dão visibilidade às questões sociais.

### **Criando Projetos de Lei**

Uma forma de contribuir para a promoção de mudanças positivas na política é através de legislações. Se a Frente Parlamentar já foi criada na cidade ou estado, envolva-a na definição do (a) parlamentar que formulará e apresentará o projeto de lei. Caso a Frente ainda não tenha sido criada, procure um (a) parlamentar aliado(a) da causa para apresentar o projeto e negociar sua aprovação com outros(as) parlamentares de forma a garantir um número de votos suficientes a favor. É importante suprir de informações, dados e exemplos a assessoria jurídica do parlamentar de forma a lhe proporcionar um ponto de partida e demonstrar a real intenção e importância do projeto. É fundamental reunir o máximo de cópias de leis desta natureza que já foram aprovadas.

### **Participação social na elaboração do Orçamento**

O movimento social pode participar da definição e da discussão das políticas públicas, interferindo na elaboração das leis orçamentárias com suas reivindicações e propostas. O exemplo dos orçamentos participativos tem trazido resultados significativos. Quando falamos em participação popular no processo orçamentário é importante lembrar que se pode atuar junto ao executivo que elabora a proposta, ao legislativo que discute, modifica e aprova as leis orçamentárias e ainda trabalhar junto aos órgãos de controle e fiscalização.

Como o processo de elaboração se inicia no executivo, é fundamental que o movimento busque ampliar sua articulação com os gestores públicos para que sejam inseridas as demandas

da sociedade civil organizada. Ainda no executivo, o movimento pode influenciar para a realização de audiências públicas, a criação de grupos de trabalho e abertura do processo para consultas públicas.

No legislativo, o movimento deve manter uma frente ampla de atuação, pois através desse poder é possível construir estratégias para o aumento das ações e recursos através das emendas individuais, de bancadas e de comissões. Além disso, o legislativo tem papel fiscalizador na execução das ações do executivo, com o apoio das audiências públicas, seminários, reuniões com gestores no intuito de monitorar e avaliar as políticas existentes como também propor a readequação de ações, quando necessário, e impulsionar a criação de novas políticas.

O poder de articulação dos movimentos sociais é crucial para a inserção de suas demandas, pois o orçamento público é uma arena de disputa dos interesses da sociedade. A incidência política, ou *advocacy*, nesses espaços, tem que ser vista com prioridade, pois há uma grande dificuldade de se realizar qualquer política pública sem haver debate, pressão política e orçamento.

Há ainda outros mecanismos que o movimento pode acessar para o monitoramento e avaliação das políticas públicas, que são os Tribunais de Contas e o Ministério Público. O Tribunal de Contas da União tem desenvolvido análises acerca de algumas políticas sociais, e o Ministério Público pode fazer apurações sobre a realização das políticas propostas. Sendo assim, cabe às organizações construir uma estratégia para utilizar esses importantes atores no controle das políticas.

Os parlamentares podem apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária, de modo a propor a inclusão de recursos para demandas não encontradas na proposta inicial. Cada parlamentar tem uma cota fixa de recursos que podem ser destinados a esta finalidade, embora as propostas de emendas também estejam sujeitas à aprovação da casa legislativa. Para a apresentação de uma emenda, deve-se articular com a assessoria de orçamento do/da parlamentar aliado/a a possibilidade de apresentar emenda individual para a organização. Para facilitar este processo, pode-se apresentar ao mandato uma minuta contendo o objetivo e a justificativa do projeto. Ainda, verificar no estatuto social da entidade quais são as áreas de atuação da organização, e é baseado nelas que a emenda deve ser apresentada. É possível apresentar projetos de emendas para serem alocadas a várias secretarias do governo (ex. saúde, educação...).

Caso a emenda for apresentada e o orçamento for liberado, a organização deverá apresentar na secretaria pretendida o projeto social com toda documentação exigida e o ofício de encaminhamento assinado pelo/a parlamentar contendo a funcional programática “espelho da emenda” fornecida pela assessoria do/da parlamentar. A maioria das secretarias possui uma Assessoria Parlamentar, responsável pelo acompanhamento dos projetos de emenda parlamentar. Caso a organização seja contemplada com emenda, as equipes das assessorias legislativas repassam orientações técnicas sobre a elaboração dos projetos.

A organização deve ficar atenta aos prazos de apresentação de projetos de emenda. Os prazos variam conforme o ano. Também é essencial manter a assessoria do mandato que destinou a emenda informada sobre a execução do projeto. Convide o/a parlamentar para os eventos relativos ao projeto. E, principalmente, apresente ao término os resultados e a prestação de contas entregue à secretaria financiadora.

Para a composição da Frente Parlamentar é fundamental que haja a adesão de representantes do maior número possível de partidos políticos, assegurando dessa forma um processo democrático nas discussões, no acompanhamento das políticas públicas, na alocação de recursos e na votação de propostas. Antes mesmo do lançamento da Frente, pode-se pedir que os parlamentares interessados assinem a Ficha de Adesão, que é um documento que confirma a concordância do parlamentar com os princípios, objetivos e metas estabelecidas na Carta de Princípios.

Por meio de Sessão Especial ou Solene se lança a Frente Parlamentar. Esta sessão deve ser amplamente divulgada, e todos (as) os (as) parlamentares devem ser convidados (as), de preferência individualmente. Convites também devem ser feitos a pessoas chave das secretarias de governo, bem como outras organizações consideradas importantes enquanto aliadas da causa. Também é necessário convidar a mídia. É importante que durante o evento, seja distribuído cópia da Carta de Princípios aos integrantes da Frente e para os que não são integrantes também. O fundamental é que esse momento tenha repercussão política dentro e fora do legislativo, e por essa razão é necessária a participação de representantes governamentais e não governamentais.

Durante o lançamento da Frente é importante que a Carta de Princípios seja lida, bem como os nomes de todos (as) os(as) parlamentares que já assinaram a Ficha de Adesão. Este também é o momento de incentivar outros (as) parlamentares a comporem a Frente e assinarem a

Ficha de Adesão também. É fundamental que a Frente tenha uma coordenação executiva e uma coordenação de bancada.

É necessário que os parlamentares mantenham um diálogo com a sociedade civil organizada, intensificando o contato com outros parlamentares, seja pessoalmente ou fazendo uso da tribuna para expor as ideias da formação da Frente Parlamentar, bem como publicando periodicamente um informativo sobre dos trabalhos da Frente. Da mesma forma, as organizações de sociedade civil podem ajudar a manter o diálogo e a participação dos parlamentares integrantes da Frente, convidando-os para eventos de relevância para o tema. A Assembleia Legislativa e a Câmara de Vereadores são ótimos lugares para realizar eventos que dão visibilidade às questões sociais.

### **Criando Projetos de Lei**

Uma forma de contribuir para a promoção de mudanças positivas na política é através de legislações. Se a Frente Parlamentar já foi criada na cidade ou estado, envolva-a na definição do (a) parlamentar que formulará e apresentará o projeto de lei. Caso a Frente ainda não tenha sido criada, procure um (a) parlamentar aliado(a) da causa para apresentar o projeto e negociar sua aprovação com outros(as) parlamentares de forma a garantir um número de votos suficientes a favor. É importante suprir de informações, dados e exemplos a assessoria jurídica do parlamentar de forma a lhe proporcionar um ponto de partida e demonstrar a real intenção e importância do projeto. É fundamental reunir o máximo de cópias de leis desta natureza que já foram aprovadas.

### **Participação social na elaboração do Orçamento**

O movimento social pode participar da definição e da discussão das políticas públicas, interferindo na elaboração das leis orçamentárias com suas reivindicações e propostas. O exemplo dos orçamentos participativos tem trazido resultados significativos. Quando falamos em participação popular no processo orçamentário é importante lembrar que se pode atuar junto ao executivo que elabora a proposta, ao legislativo que discute, modifica e aprova as leis orçamentárias e ainda trabalhar junto aos órgãos de controle e fiscalização.



Como o processo de elaboração se inicia no executivo, é fundamental que o movimento busque ampliar sua articulação com os gestores públicos para que sejam inseridas as demandas da sociedade civil organizada. Ainda no executivo, o movimento pode influenciar para a realização de audiências públicas, a criação de grupos de trabalho e abertura do processo para consultas públicas.

No legislativo, o movimento deve manter uma frente ampla de atuação, pois através desse poder é possível construir estratégias para o aumento das ações e recursos através das emendas individuais, de bancadas e de comissões. Além disso, o legislativo tem papel fiscalizador na execução das ações do executivo, com o apoio das audiências públicas, seminários, reuniões com gestores no intuito de monitorar e avaliar as políticas existentes como também propor a readequação de ações, quando necessário, e impulsionar a criação de novas políticas.

O poder de articulação dos movimentos sociais é crucial para a inserção de suas demandas, pois o orçamento público é uma arena de disputa dos interesses da sociedade. A incidência política, ou *advocacy*, nesses espaços, tem que ser vista com prioridade, pois há uma grande dificuldade de se realizar qualquer política pública sem haver debate, pressão política e orçamento.

Há ainda outros mecanismos que o movimento pode acessar para o monitoramento e avaliação das políticas públicas, que são os Tribunais de Contas e o Ministério Público. O Tribunal de Contas da União tem desenvolvido análises acerca de algumas políticas sociais, e o Ministério Público pode fazer apurações sobre a realização das políticas propostas. Sendo assim, cabe às organizações construir uma estratégia para utilizar esses importantes atores no controle das políticas.

Os parlamentares podem apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária, de modo a propor a inclusão de recursos para demandas não encontradas na proposta inicial. Cada parlamentar tem uma cota fixa de recursos que podem ser destinados a esta finalidade, embora as propostas de emendas também estejam sujeitas à aprovação da casa legislativa. Para a apresentação de uma emenda, deve-se articular com a assessoria de orçamento do/da parlamentar aliado/a a possibilidade de apresentar emenda individual para a organização. Para facilitar este processo, pode-se apresentar ao mandato uma minuta contendo o objetivo e a justificativa do projeto. Ainda, verificar no estatuto social da entidade quais são as áreas de atuação da

organização, e é baseado nelas que a emenda deve ser apresentada. É possível apresentar projetos de emendas para serem alocadas a várias secretarias do governo (ex. saúde, educação...).

Caso a emenda for apresentada e o orçamento for liberado, a organização deverá apresentar na secretaria pretendida o projeto social com toda documentação exigida e o ofício de encaminhamento assinado pelo/a parlamentar contendo a funcional programática “espelho da emenda” fornecida pela assessoria do/da parlamentar. A maioria das secretarias possui uma Assessoria Parlamentar, responsável pelo acompanhamento dos projetos de emenda parlamentar. Caso a organização seja contemplada com emenda, as equipes das assessorias legislativas repassam orientações técnicas sobre a elaboração dos projetos.

A organização deve ficar atenta aos prazos de apresentação de projetos de emenda. Os prazos variam conforme o ano. Também é essencial manter a assessoria do mandato que destinou a emenda informada sobre a execução do projeto. Convide o/a parlamentar para os eventos relativos ao projeto. E, principalmente, apresente ao término os resultados e a prestação de contas entregue à secretaria financiadora.

## **Anexo C - Roteiro Entrevistas Semi Estruturada**

### **Direção, Coordenação e Gestão dos Abrigos:**

- Como funciona o recebimento de crianças e adolescentes, com destaque à articulação entre os diversos atores?
- Como se dá a relação com a Vara da Infância e Juventude?
- Como se dá a relação com o Conselho Tutelar?
- Quais os principais gargalos nessa relação?
- Quais alternativas são implementadas para superar tais gargalos?
- Quais os atores da Rede de Proteção Social são acionados pela Liga Solidária?
- Quais são os serviços prestados pelo abrigo?
- Quais os principais aspectos metodológicos do serviço?
- Quais os desafios operacionais?
- Quais os desafios gerenciais?
- Como são realizados os encaminhamentos para os serviços de saúde e educação?
- Como é a relação com estes serviços?
- Quais os caminhos encontrados como alternativa para os gargalos de encaminhamentos?
- Quais as principais dificuldades do processo de desligamento dos jovens com 18 anos?
- Quais as oportunidades de inserção qualificada desses jovens na sociedade?
- Quais as boas práticas que a Liga Solidária vem adotando?

### **Gestão Financeira da Liga Solidária:**

- Qual o valor dos convênios com a SMADS no serviço de abrigo?
- Quais as rubricas que são pagas?
- Qual o valor que a Liga Solidária deve aportar para garantir a qualidade do serviço?
- Qual a proporção entre recursos próprios da prefeitura?

- Quais as estratégias de financiamento a Liga Solidária utiliza para garantir a sustentabilidade do serviço?

#### **Atores da rede socioassistencial:**

- Como é o trabalho com os abrigados encaminhados?
- Como é a relação com a Liga Solidária?
- Como é o acompanhamento das crianças e adolescentes?
- Existe a aplicação de metodologias específicas para estes casos?

#### **Ex Abrigado**

- Como a entidade contribuiu para a sua vida?
- Quais críticas você gostaria de apontar?
- Você tem sugestões de melhoria do serviço?

#### **Outras Entidades**

- Quais os problemas e alternativas encontradas por outras entidades similares?
- Quais os Atores da Rede de Proteção Social acionados pelas outras organizações?
- Quais as estratégias de financiamento que outras organizações sociais adotam?
- Como se estrutura as portas de saída dos jovens?
- Quais as boas práticas de gerenciais
- Quais as boas práticas operacionais?

#### **Especialistas**

- Quais os aspectos relevantes do processo de desenvolvimento e evolução da política de Assistência Social no Brasil?

- Quais os principais dilemas e problemas estruturais da Assistência Social na atualidade?
- Como avalia o trabalho realizado pelos serviços de acolhimento institucional na cidade de SP? Quais os principais desafios? Considera relevante o trabalho realizado pelas organizações conveniadas a SMADS?
- Quais caminhos aponta para o fortalecimento da relação entre os abrigos e os equipamentos públicos com ênfase nos encaminhamentos de crianças e adolescentes a este serviços?

## **Anexo D - Lista de Entrevistados**

### **Liga Solidária**

- Alvino de Souza e Silva - Superintendente
- Mário Martini – Diretor do Educandário Dom Duarte
- Mariano Gaioski – Coordenador dos Abrigos
- Marcos Muniz – Relações Institucionais
- Marlene Ferreira – Administrativo Educandário
- Andreza de Souza – Gestora do Abrigo
- Fernando dos Santos: Ex Abrigado da Liga Solidária

### **Vara da Infância e Juventude de Pinheiros**

- Monica de Camargo – Psicólogo Judiciário Chefe
- Maria Eliane Oliveira Santos – Assistente Social Jurídico Chefe

### **Casas Taiguara**

- Valéria Pássaro – Coordenadora das Casas Taiguara

### **Instituto Fazendo História**

- Claudia de Freitas Vidigal – Psicóloga e fundadora do instituto

### **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

- Fábio Moassab Bruni – Gestor do Departamento de Proteção Social Especial do MDS

## **Anexo E - Descrição do Serviço de Acolhimento Institucional**

### **Descrição Geral**

Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual. O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As regras de gestão e de convivência deverão ser construídas de forma participativa e coletiva, a fim de assegurar a autonomia dos usuários, conforme perfis. Deve funcionar em unidade inserida na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar. As edificações devem ser organizadas de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos existentes e às necessidades dos usuários, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade.

### **Descrição Específica**

Para crianças e adolescentes: Acolhimento provisório e excepcional para crianças e adolescentes de ambos os sexos, inclusive crianças e adolescentes com deficiência, sob medida de proteção (Art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente) e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção. As unidades não devem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico e socioeconômico, da comunidade de origem das crianças e adolescentes atendidos. Grupos de crianças e adolescentes com vínculos de parentesco – irmãos, primos, etc., devem ser atendidos na mesma unidade. O acolhimento será feito até que seja possível o retorno à família de origem (nuclear ou extensa) ou colocação em família substituta. O serviço deverá ser organizado em consonância com os princípios, diretrizes e orientações do Estatuto da Criança e

do Adolescente e das “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”.

O serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes pode ser desenvolvido nas seguintes modalidades:

1. Atendimento em unidade residencial onde uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente, prestando cuidados a um grupo de até 10 crianças e/ou adolescentes;

2. Atendimento em unidade institucional semelhante a uma residência, destinada ao atendimento de grupos de até 20 crianças e/ou adolescentes. Nessa unidade é indicado que os educadores/ cuidadores trabalhem em turnos fixos diários, a fim de garantir estabilidade das tarefas de rotina diárias, referência e previsibilidade no contato com as crianças e adolescentes. Poderá contar com espaço específico para acolhimento imediato e emergencial, com profissionais preparados para receber a criança/adolescente, em qualquer horário do dia ou da noite, enquanto se realiza um estudo diagnóstico detalhado de cada situação para os encaminhamentos necessários.

## **Usuários**

Crianças, adolescentes, jovens, adultos, pessoas com deficiência, idosos e famílias.

## **Objetivos Gerais**

- Acolher e garantir proteção integral;
- Contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos;
- Restabelecer vínculos familiares e/ou sociais;
- Possibilitar a convivência comunitária;
- Promover acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais;



- Favorecer o surgimento e o desenvolvimento de aptidões, capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia;
- Promover o acesso a programações culturais, de lazer, de esporte e ocupacionais internas e externas, relacionando-as a interesses, vivências, desejos e possibilidades do público.

### **Objetivos Específicos**

- Preservar vínculos com a família de origem, salvo determinação judicial em contrário;
- Desenvolver com os adolescentes condições para a independência e o autocuidado.

### **Provisões**

- Espaço para moradia, endereço de referência, condições de repouso, espaço de estar e convívio, guarda de pertences, lavagem e secagem de roupas, banho e higiene pessoal, vestuário e pertences. Acessibilidade de acordo com as normas da ABNT;
- Recursos humanos de acordo com a NOB-RH/SUAS;
- Trabalho Social essencial ao serviço: Acolhida/Recepção; escuta; desenvolvimento do convívio familiar, grupal e social; estudo Social; apoio à família na sua função protetiva; cuidados pessoais; orientação e encaminhamentos sobre/para a rede de serviços locais com resolutividade; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; protocolos; acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos realizados; referência e contrarreferência; elaboração de relatórios e/ou prontuários; trabalho interdisciplinar; diagnóstico socioeconômico; Informação, comunicação e defesa de direitos; orientação para acesso a documentação pessoal; atividades de convívio e de organização da vida cotidiana; inserção em projetos/programas de capacitação e preparação para o trabalho; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização, identificação da família extensa ou ampliada; mobilização para o exercício da cidadania; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de

Garantia de Direitos; monitoramento e avaliação do serviço; organização de banco de dados e informações sobre o serviço, sobre organizações governamentais e não governamentais e sobre o Sistema de Garantia de Direitos.

- Segurança de acolhida:
  - Ser acolhido em condições de dignidade;
  - Ter sua identidade, integridade e história de vida preservadas;
  - Ter acesso a espaço com padrões de qualidade quanto a: higiene, acessibilidade, habitabilidade, salubridade, segurança e conforto;
  - Ter acesso a alimentação em padrões nutricionais adequados e adaptados a necessidades específicas;
  - Ter acesso a ambiência acolhedora e espaços reservados a manutenção da privacidade do usuário e guarda de pertences pessoais.
  
- Provisões Específicas:
  - Ter ambiente e condições favoráveis ao processo de desenvolvimento peculiar da criança e do adolescente.
  - Segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social:
    - - Ter acesso a benefícios, programas, outros serviços socioassistenciais e demais serviços públicos;
    - - Ter assegurado o convívio familiar, comunitário e/ou social.
  - Segurança de desenvolvimento de autonomia individual , familiar e social :
    - - Ter endereço institucional para utilização como referência;
    - - Ter vivências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios éticos de justiça e cidadania;
    - - Ter acesso a atividades, segundo suas necessidades, interesses e possibilidades;
    - - Ter acompanhamento que possibilite o desenvolvimento de habilidades de autogestão, autossustentação e independência;
    - - Ter respeitados os seus direitos de opinião e decisão;
    - - Ter acesso a espaços próprios e personalizados;
    - - Ter acesso a documentação civil;
    - - Obter orientações e informações sobre o serviço, direitos e como acessá-los;

- - Ser ouvido e expressar necessidades, interesses e possibilidades;
- - Desenvolver capacidades para autocuidados, construir projetos de vida e alcançar a autonomia;
- - Ter ampliada a capacidade protetiva da família e a superação de suas dificuldades;
- - Ser preparado para o desligamento do serviço;
- - Avaliar o serviço.

### **Condições e Formas de Acesso**

- Por determinação do Poder Judiciário;
- Por requisição do Conselho Tutelar. Nesse caso, a autoridade competente deverá ser comunicada, conforme previsto no Artigo 93 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

### **Unidade**

- Casa-Lar;
- Abrigo Institucional.

### **Período de Funcionamento:**

- Ininterrupto (24 horas)

### **Abrangência**

- Municipal;
- Regional: Os serviços de acolhimento poderão ter abrangência correspondente a um pequeno grupo de municípios com proximidade geográfica, quando a incidência da demanda e porte do município não justificarem a disponibilização do serviço no seu âmbito. Nas unidades para o atendimento a crianças e adolescentes, idosos e mulheres em

situação de violência, o serviço também poderá ter abrangência regional por indicação técnica ou determinação judicial. No caso de acolhimento regional, fora do município de origem, para crianças, adolescentes e idosos, deverá ser viabilizado o transporte de familiares para visitas ou a locomoção do público atendido ao ambiente familiar, de modo que sejam preservados seus vínculos familiares.

### **Articulação em Rede**

- Demais serviços socioassistenciais e serviços de políticas públicas setoriais;
- Programas e projetos de formação para o trabalho, de profissionalização e de inclusão produtiva;
- Serviços, programas e projetos de instituições não governamentais e comunitárias;
- Demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

### **Impacto Social Esperado**

- Redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência;
- Redução da presença de pessoas em situação de rua e de abandono;
- Indivíduos e famílias protegidas;
- Construção da autonomia;
- Indivíduos e famílias incluídas em serviços e com acesso a oportunidades;
- Rompimento do ciclo da violência doméstica e familiar.

## **Financiamento**

O financiamento da Assistência Social deve acontecer de maneira transparente, com prestação de contas à sociedade, abrangendo regiões de forma equivalente e respeitando suas especificidades. A Constituição Federal prevê que as políticas públicas da seguridade social devem ser financiadas com a participação de toda a sociedade, com recursos dos orçamentos da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal, além das diversas contribuições sociais. Estes recursos são alocados em Fundos Sociais de Assistência Social, e cada esfera mantém o seu próprio fundo, constituídos como unidades orçamentárias. Os recursos do Fundo Nacional da Assistência Social, FNAS, são transferidos regular e automaticamente aos fundos regionais e locais por meio de convênios e contratos de repasse, tendo como agente financeiro a Caixa Econômica Federal. As condições gerais, mecanismos e critérios de partilha para a transferência de recursos federais aos demais entes são definidos pela Norma Operacional Básica, NOB/SUAS.