

# Praia Vermelha



Estudos de Política e Teoria Social

# Praia Vermelha

ISSN 1414-9184  
eISSN 1984-669X

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

## DOSSIÊ

Territórios e lutas sociais:  
insurgências e resistências contra  
a mercantilização da vida

**v.30 n.2**

Jul-Dez/2020

A Revista Praia Vermelha é uma publicação semestral do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro cujo objetivo é servir como espaço de diálogo entre centros de pesquisa em serviço social e áreas afins, colocando em debate, sobretudo, os temas relativos às políticas sociais, políticas públicas e serviço social.

Conheça nossas [políticas editoriais](#).



# Praia Vermelha

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

REITORA

Denise Pires de Carvalho

PRÓ-REITORA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Denise Maria Guimarães Freire

## ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

DIRETORA

Miriam Krenzinger Azambuja

VICE-DIRETORA

Elaine Martins Moreira

DIRETORA ADJUNTA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Mavi Pacheco Rodrigues

## REVISTA PRAIA VERMELHA

EDITORA-CHEFE

Andrea Moraes Alves UFRJ

EDITORES ASSOCIADOS

Cleusa dos Santos UFRJ

Paula Ferreira Poncioni UFRJ

Patrícia Silveira de Farias UFRJ

EDITORES AD HOC V.30 N.2

Gabriela Icasuriaga UFRJ

Cecília Cavalcanti UFRJ

EDITOR TÉCNICO

Fábio Marinho

REVISÃO

Andréa Garcia Tippi

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Fábio Marinho

CONSELHO EDITORIAL

Angela Santana do Amaral UFPE

Antônio Carlos Mazzeo USP

Arthur Trindade Maranhão Costa UNB

Christina Vital da Cunha UFF

Clarice Ehlers Peixoto UERJ

Elenise Faria Scherer UFAM

Ivanete Boschetti UFRJ

Jean François Yves Deluchey UFPA

Leonilde Servolo de Medeiros UFRRJ

Marcos César Alvarez USP

Maria Cristina Soares Paniago UFAL

Maria Helena Rauta Ramos UFRJ

Maria das Dores Campos Machado UFRJ

Maria de Fátima Cabral Gomes UFRJ

Myriam Moraes Lins de Barros UFRJ

Ranieri Carli de Oliveira UFF

Rodrigo Castelo Branco Santos UNIRIO

Rodrigo Guiringuelli de Azevedo PUCRS

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa UFMA

Suely Ferreira Deslandes FIOCRUZ



Iron Pedreira Alves / Flickr (CC BY 2.0)  
Pesca, 2019.

Publicação indexada em:

[IBICT](#)

[Base Minerva UFRJ](#)

[Portal de Revistas da UFRJ](#)

Escola de Serviço Social - UFRJ

Av. Pasteur, 250/fundos

CEP 22.290-240

Rio de Janeiro - RJ

[praiavermelha.ess.ufrj.br](http://praiavermelha.ess.ufrj.br)

[@revistapraia vermelha](#)

(55) (21) 3938-5386

Praia Vermelha: estudos de política e teoria social /Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Vol.1, n.1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós-Graduação, 1997-

Semestral  
ISSN 1414-9184  
eISSN 1984-669X

1.Serviço Social-Periódicos. 2.Teoria Social-Periódicos. 3. Política- Periódicos I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

CDD 360.5  
CDU 36 (05)

 Para uma melhor experiência de leitura, recomendamos o acesso por computador com visualização em tela cheia (CTRL+L).

 Navegue pelo texto utilizando os ícones na lateral esquerda das páginas ou as setas em seu teclado.

# Sumário

	<b>Apresentação</b>	<b>236</b>	
	<i>Gabriela Icasuriaga &amp; Cecília Cavalcanti</i>		
<b>ENSAIO DOSSIÊ</b>	<b>Cupim que vai pra festa de tamanduá</b>	<b>246</b>	
	<i>Antônio Bispo dos Santos</i>		
<b>ARTIGOS DOSSIÊ</b>	<b>Espacialidade do capital e metamorfose do território</b>	<b>253</b>	
	<i>Helena Lúcia Augusto Chaves &amp; Vitória Régia Fernandes Gehlen</i>		
	<b>Quilombos e luta pelo território: organização, resistência e insurgências coletivas</b>	<b>272</b>	
	<i>Maria Raimunda Penha Soares</i>		
	<b>Quilombo Rio dos Macacos e a resistência contra a acumulação por espoliação</b>	<b>299</b>	
	<i>Ana Claudia de Jesus Barreto</i>		
	<b>Lutas e resistências contra a privatização da água no Rio de Janeiro</b>	<b>324</b>	
	<i>Caroline Rodrigues da Silva, Bruno Alves de França &amp; Ary Gabriel Girota de Souza</i>		
	<b>O Controle social nas favelas cariocas e o protagonismo das mulheres</b>	<b>349</b>	
	<i>Marcia Bastos de Araújo &amp; Rafael Soares Gonçalves</i>		
<b>ARTIGOS TEMAS LIVRES</b>	<b>Política pública e voluntariado: um estudo sobre o serviço “Família Acolhedora” no Brasil</b>	<b>372</b>	 Você está aqui.
	<i>Denise Andreiade Oliveira Avelino &amp; Maria de Lourdes Mattos Barreto</i>		
	<b>O Serviço Social e a reprodução das relações sociais</b>	<b>391</b>	
	<i>Silvio Aparecido Redon &amp; Eliane Christine Santos de Campos</i>		
	<b>O Estatuto da domesticidade e o repertório de resistência de trabalhadoras domésticas</b>	<b>409</b>	
	<i>Tatiane de Oliveira Pinto</i>		

# Praia Vermelha

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

## Política pública e voluntariado: um estudo sobre o serviço “Família Acolhedora” no Brasil

**Acolhimento Familiar**  
**Política Pública**  
**Voluntariado**  
**Familismo**

Neste artigo, por meio de revisão bibliográfica e documental, é apresentada uma análise sobre a política de acolhimento em famílias acolhedoras de crianças e adolescentes no Brasil. Assim, propõe-se uma reflexão sobre o cuidado como função política; discute-se a forma como as famílias são convocadas a participarem do Serviço, analisando o significado do voluntariado, do trabalho familiar; e dialoga-se com a práxis do cuidado a partir do familismo.

**Denise Andreia  
de Oliveira Avelino**

Doutora em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa-MG e Coordenadora Nacional de Defesa da criança e do Adolescente da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

*deniseandrea64@gmail.com*

**Maria de Lourdes  
Mattos Barreto**

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas e Professora Associada IV (DR) da Universidade Federal de Viçosa-MG.

*mmattos@ufv.br*

Public policy and volunteering:  
a study on “The Host Family”  
service in Braziln

By means of bibliographic and documentary review, this article presents an analysis of the reception policy in welcoming families of children and adolescents in Brazil. In this sense, it proposes a reflection on care as a political function; discusses how families are invited to participate in the Service, analyzing the meaning of volunteering, family work; and dialogues with the practice of care based on familism.

Host Family  
Public Policy  
Volunteering  
Familism



Neste artigo, apresenta-se a caracterização do acolhimento familiar de crianças e adolescentes como política pública e discute-se a forma como a família é chamada a participar dessa política. Nesse contexto, a gestão pública, ao instituir o Serviço Família Acolhedora, convocou as famílias brasileiras a acolherem crianças e adolescentes afastados do cuidado parental, transferindo a elas, por meio da *Guarda Judicial*, o dever de cuidado e provimento de todos os direitos estabelecidos no artigo 4º combinado com o artigo 33<sup>1</sup>, *caput* e parágrafo primeiro do Estatuto da Criança e do Adolescente.

De acordo com Brasil (2008), o Serviço Família Acolhedora assim se define:

Serviço que organiza o acolhimento, em residências de famílias acolhedoras cadastradas, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva (ECA, Art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para adoção. Propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente (BRASIL, 2008, p. 76).

Complementando a definição do Serviço, Valente (2006, p. 61) conceitua: “entende-se por famílias acolhedoras aquelas que, voluntariamente, têm a função de acolher em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, a criança e/ou, o adolescente retirados do cuidado parental por meio de medida judicial”.

Duas categorias de análise emergem dos dois conceitos apresentados: cuidado e voluntariado. Nesse sentido, para compreendermos a dimensão do *cuidado* tratado neste estudo, buscamos Boff (2012, p. 30), que, ao teorizar sobre o cuidado, cita a teoria de *holding* criada por Winnicott (1998) para dialogar sobre cuidado, compreendendo-o como “O conjunto de dispositivos de apoio, sustentação e proteção, sem os quais o ser humano não vive”.

Ao considerarmos o cuidado um conjunto de estratégias (*holding*), estamos compreendendo a necessidade de o cuidador enfatizar as demandas de quem cuida, sobretudo das pessoais,



de se preocupar e se precaver não só para responder aos anseios da sociedade, mas também às necessidades próprias, ou seja, de quem cuida.

Assim, a problematização sobre voluntariado proposto na conceituação de Valente (2006) fundamenta a discussão deste trabalho, posto que no desenho do Serviço Família Acolhedora não foi definida uma série de aspectos, como: a forma de contratualização da família acolhedora, se voluntária ou não; a existência ou não de apoio financeiro ou material às famílias acolhedoras; a não indicação, nos documentos que a estruturam, de qualquer referência em relação à participação das famílias no quadro de recursos humanos; a relação jurídica que se estabelece entre a criança, a família acolhedora e o Estado; enfim, as atribuições das famílias acolhedoras, enfatizando os limites e a autonomia na execução do trabalho.

Entre as lacunas apresentadas, vamos discutir a forma como a gestão pública contratualiza com a família acolhedora e as implicações deste modelo, a partir da análise documental e teórica desta política.

### **O Serviço de Acolhimento Familiar no Brasil em números**

Conforme o Censo SUAS<sup>2</sup> (BRASIL, 2019), existem 381 unidades do Serviço Família Acolhedora no Brasil, sendo Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais os Estados que mais ofertam essa modalidade de acolhimento, enquanto os Estados do Norte e Nordeste, os que menos oferecem.

Quanto à forma de execução e financiamento, das 381 unidades do Serviço, 355 são de execução direta ou governamental, e 25 são de execução indireta ou não governamental. Desse total de unidades, apenas 26 unidades responderam sobre a existência de parcerias com o poder público, sendo que 04 afirmaram a existência de parceria com governo estadual e 21 com os seus respectivos municípios, 01 unidade não soube dizer, e outra não soube informar. Não existem dados sobre o cofinanciamento federal.

Quanto ao repasse do subsídio às famílias acolhedoras, das 381 unidades serviços, 357 afirmaram que repassam o subsídio, 24 alegaram que não repassam. Dos serviços que subsidiam as famílias, 04 unidades de serviços repassam menos de 100 reais; 62, de 101 a 500 reais; 263, de 501 a 1000 reais; e, 24, mais de 1000 reais.





Ainda na esteira do Censo SUAS (2019), destacamos o número de acolhidos no ano de 2019, sendo: em 319 das unidades de serviços, foram acolhidos menos de 10 crianças e adolescentes; em 58, o número ficou entre 11 a 55 acolhimentos; e em menos de 04 serviços de 51 a 100 acolhimentos.

### **O Serviço Família Acolhedora no Brasil**

A análise do serviço de acolhimento familiar, com ênfase na forma de participação da família acolhedora, é o objeto de estudo deste trabalho. Destarte, faz-se contingente conhecer a dimensão desse serviço no território brasileiro, bem como discutir a forma de participação das famílias na execução dessa política.

A Política Nacional de Assistência Social, ao transformar o Programa Família Acolhedora de 2009 em Serviço, transferiu a ele o *status* de Política Pública. No universo da gestão brasileira, a política pública significa o fazer do Estado, o modo como ele atua. Para Rua (2009, p. 31), pode ser compreendida como produto ou resultado da atividade política que “compreende o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. Conforme Cotta (1998, p. 104), essas ações se corporificam no meio social por meio de Serviços, Planos, Programas e Projetos, com a finalidade de prevenir ou solucionar os problemas sociais. Esses “Serviços são desenvolvidos de forma continuada e independente de governos.”

Três documentos foram estruturantes para a implementação do Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora: a Lei n. 8.699/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente; a Resolução n.º 109, de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) – Tipificação dos Serviços Socioassistenciais; e, por fim, a Resolução n.º 1 Conjunta (2009) do CNAS e do CONANDA que instituiu as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescente.

O Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras em exame se organiza no âmbito da Política Nacional da Assistência Social na Proteção Especial de Alta Complexidade. De acordo com as Orientações técnicas dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes (2009, p. 82), a organização do Serviço de Família Acolhedora segue os seguintes princípios:

**Política pública e voluntariado:  
um estudo sobre o serviço  
“Família Acolhedora” no Brasil**

Denise Andreia de Oliveira Avelino  
Maria de Lourdes Mattos Barreto





A excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento; o acompanhamento psicossocial voltado às famílias de origem ou extensa, com vistas à reintegração familiar; a permanência dos grupos de irmãos em um único espaço de acolhida (BRASIL, 2009, p. 82).

Administrativamente, os gestores e operadores do Serviço de Acolhimento Familiar são os responsáveis pela seleção, capacitação e acompanhamento das crianças acolhidas, das famílias acolhedoras e das famílias de origem. No entanto, o encaminhamento das crianças e dos adolescentes para o Serviço, conforme o documento em tela, é de competência da autoridade Judiciária (Juiz da Vara da Infância e Juventude).

De acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (BRASIL, 2005, p. 74), “o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora deverá estar alocado em unidade de referência da Proteção Social Especial e na residência da Família Acolhedora”. Nesse sentido, para que se concretize o referido Serviço, traçam-se aqui, como aspecto jurídico, as seguintes diretrizes:

Dentro da sistemática jurídica, este tipo de acolhimento é feito por meio de um termo de guarda provisória, solicitado pelo serviço de acolhimento e emitido pela autoridade judiciária para a família acolhedora previamente cadastrada. A guarda será deferida para a família acolhedora indicada pelo serviço, terá sempre o caráter provisório e sua manutenção deve estar vinculada à permanência da família acolhedora no serviço. O termo de guarda deve ser expedido imediatamente à aplicação da medida protetiva e início do acolhimento (BRASIL, 2009, p. 77).

Outro aspecto importante a destacar está na forma como são selecionadas as famílias e quais são as características observadas para se constituir uma família acolhedora. De acordo com Brasil (2009), as famílias passam por uma avaliação inicial, quando lhes são repassados os primeiros esclarecimentos sobre o Serviço. Em seguida, passam também por avaliação psicossocial, avaliação documental, seleção, capacitação, cadastramento e, por fim, por um acompanhamento.

São observadas nas famílias candidatas ao Serviço as seguintes características:





Disponibilidade afetiva e emocional; padrão saudável das relações de apego e desapego; relações familiares e comunitárias; rotina familiar; não envolvimento de nenhum membro da família com dependência química; espaço e condições gerais da residência; motivação para a função; aptidão para o cuidado com crianças e adolescentes; capacidade de lidar com separação; flexibilidade; tolerância; proatividade; capacidade de escuta; estabilidade emocional; capacidade de pedir ajuda e de colaborar com a equipe técnica, dentre outras (BRASIL, 2009, p. 79).

Com relação às atribuições das famílias acolhedoras, o documento determina os seguintes deveres:

Preservar o vínculo e convivência entre irmãos e parentes (primos, sobrinhos) quando o acolhimento for realizado por famílias diferentes. Responsabilizar-se pelas atividades cotidianas e rotineiras dos acolhidos (levar à escola, atendimentos de saúde etc.), cabendo à equipe técnica auxiliar as famílias acolhedoras na obtenção destes atendimentos, preferencialmente na rede pública. Comunicação à equipe do serviço de todas as situações de enfrentamento de dificuldades que observem durante o acolhimento, seja sobre a criança, seja sobre a própria família acolhedora e a família de origem (BRASIL, 2009, p. 82).

Concluindo, Brasil (2009, p. 78) define condições para que a família seja contemplada pelo Serviço e parte dela é observada pela equipe técnica nas fases de cadastramento, seleção e habilitação, como as condições estruturais (condições da residência, socioeconômicas, legais etc.). Outras são subjetivas (aptidão para o cuidado com crianças e adolescentes; capacidade de lidar com separação; flexibilidade; tolerância, etc.), razão por que são observadas no decorrer do acolhimento.

### **O Cuidado e o voluntariado na execução de política pública**

Para discutirmos o cuidado dirigido à criança e ao adolescente acolhidos, utilizamos o conceito de trabalho familiar, de Miotto (2010). Para essa autora, esse trabalho representa as atividades referentes às tarefas domésticas e ao *cuidado* dos componentes e das relações institucionais imprescindíveis para o exercício de suas tarefas.





Destarte, para as tarefas domésticas foi definido no Brasil, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1992<sup>3</sup>, que seriam organizadas nos seguintes eixos de atividades: organizar toda a parte da moradia; cozinhar, lavar e passar para si e para os outros membros da casa; orientar e dirigir os trabalhadores domésticos; e cuidar dos filhos e de outros moradores da casa. Já Saraceno e Naldine (2003) apontam quatro grandes eixos de ação: os afazeres e a organização da casa; os cuidados com os membros familiares; o trabalho ligado ao consumo e à transformação; e a manutenção da base relacional, pública e privada.

A divisão do trabalho na família, segundo Saraceno e Naldine (2003), é feita pela correlação entre a oferta de trabalho e as necessidades familiares influenciadas pelas diferenças de fases do ciclo de vida de seus membros e pelos modelos culturais atribuídos aos gêneros. Nessa perspectiva, esses autores propõem a mudança da frase *trabalho doméstico* para *trabalho familiar*. Para os homens, a participação do mercado de trabalho depende das demandas e das qualificações para o desempenho das funções – ainda considerado como o mais responsável, o homem é que constitui família. Para as mulheres, em especial as casadas, a participação no mercado de trabalho decorre da estratégia de tempo para a conciliação com o trabalho familiar – trabalho com tempos mais curtos e próximos de casa.

Nessa esteira, Bruschini *et al.* (2008), ao discutirem e compararem o tempo de trabalho da mulher, esclarecem: apesar de a jornada semanal média da mulher ser inferior à dos homens – 34,8 contra 42,7 horas –, ao computarem o trabalho realizado na esfera familiar, verificaram que a jornada média semanal total das mulheres alcança 57,1 horas e ultrapassa em quase cinco horas a jornada dos homens com 52,3 horas.

Desse modo, concluímos com Mito, Campos e Carloto (2015), segundo os quais o cuidado, como forma de trabalho familiar, identifica uma dimensão econômica não contabilizada e um sistema de gênero na família; caracteriza-se como essencial à manutenção e reprodução familiares; é compartilhado desigualmente entre seus membros; e se constitui de tarefas ligadas à reprodução social, consumidas individualmente e sem rendimento ou valor.



Assim, o Estado, ao convocar as famílias acolhedoras à participação, por meio do voluntariado, estabelece uma relação singular: a execução voluntária por uma família de função pública. Situação referendada nas Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes (2009). Isso porque, em sua análise, não encontramos qualquer referência sobre a possibilidade ou não de contrapartida remuneratória destinada às famílias acolhedoras.

Diante desse direcionamento, indagamos: em que bases legais estaria calcada a ação voluntária das famílias acolhedoras na administração pública?

Para responder a essa questão, trazemos a conceituação de trabalho voluntário cotejada por Sapiro e Mattiello (2016, p. 2). Para esses autores, “o voluntariado é caracterizado pelo ato de uma pessoa doar tempo e conhecimento em prol da sociedade em que vive, com ações não remuneradas, de valor para a comunidade ou para o próximo.”

De acordo com Marques (2016), o trabalho voluntário pode ser formal, quando realizado via Organização Social Civil (OSC), por meio da oferta de serviços sociais que propiciem ações de ajuda ao próximo; ou informal, quando essas ações não estão vinculadas a uma organização; enfim, abrange ações como ajuda aos familiares e aos terceiros.

A periodicidade do trabalho voluntário é outra característica importante a citar, levando-se em conta a análise do tipo de voluntariado executado pela família acolhedora. Ramos (2012) e Marques (2016) dividem essa periodicidade em regular ou contínua, ocasional e pontual. Esse trabalho é ocasional e pontual quando desenvolvido em curto prazo e regular ou contínuo quando desenvolvido pelo menos uma vez por mês, no intervalo de um ano.

O Serviço Voluntário foi regulado no Brasil pela Lei n.º 9.608/1998. Em seu artigo primeiro, trouxe de forma sucinta, como destaca Vitalis (2015), elementos estruturantes para o desempenho do voluntariado no Brasil, como: a realização de atividade não remunerada; a descaracterização do vínculo empregatício; a possibilidade de ressarcimento das despesas comprovadas pelo voluntário e a possibilidade de exercer o voluntariado em instituições públicas ou privadas, desde que estas não tenham

fins lucrativos e a sua atuação esteja relacionada aos objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa, inclusive à mutualidade.

Em outra perspectiva, é fulcral compreender como se caracteriza um vínculo empregatício. Ao buscarmos o entendimento dos artigos 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (1943), encontramos os elementos fundantes da relação de emprego; são eles: pessoalidade, não eventualidade, continuidade, onerosidade e subordinação.

A partir de Delgado (2015), destacamos cada um desses elementos, comparando-os de forma sucinta com a práxis da família acolhedora, a fim de percebermos se sua atividade se caracteriza como voluntária ou se trata de uma relação de trabalho.

À vista disso, pessoalidade significa a impossibilidade de substituição por outro empregado daquilo que é o objeto do contrato. Dessa forma, também não é permitido a família acolhedora passar a guarda da criança sem autorização da autoridade judiciária.

A não eventualidade e a conseqüente continuidade determinam que o trabalhador deva prestar o trabalho de formas habitual e contínua. Os serviços socioassistenciais ofertados pela Política Nacional de Assistência Social Brasileira se caracterizam por serem permanentes e contínuos. Ora, o cuidado e a proteção exercidos por cada unidade familiar, mais que contínuos, acontecem em tempo integral.

A onerosidade caracteriza-se quando o empregado trabalha para alguém e esse trabalho é compensado por um salário. Ademais, apenas a família acolhedora, no conjunto de trabalhadores envolvidos no Serviço, não tem sua atividade laboral compensada por um salário.

Por fim, a subordinação, para Delgado (2015, p. 299), é um dos principais requisitos comprobatórios da existência de relação de trabalho, pois se materializa na subordinação jurídica, ou seja, existe a vinculação do empregado aos poderes empregatícios diretivos, disciplinares, fiscalizatórios e regulamentares. Essa situação coaduna totalmente com as famílias acolhedoras, pois, ao analisarmos criteriosamente a arquitetura do Serviço,



observamos uma série de direcionamentos, regras e imposições colocados às famílias, no momento da habilitação realizada pela autoridade judiciária e pela coordenação do Serviço, configurando, por consequência, a subordinação.

Assim, a atividade de proteção e cuidado exercida pelas famílias acolhedoras não se caracteriza como ação voluntária. Não obstante apresentar quatro dos cinco elementos que tipificam o vínculo empregatício, essa atividade não é assim considerada pelos gestores públicos, a exemplo das atividades dos servidores públicos.

Apesar de não reconhecidas como trabalho sujeito à valoração econômica, as atividades cotidianas de uma família acolhedora, voltadas para as crianças e os adolescentes acolhidos, passaram a complementar o rol de atividades do Serviço Público. Por conseguinte, é imperativa para este estudo a compreensão deste conceito no âmbito da Administração Pública. Nessa direção, Mello (2015) afirma:

Serviço Público é, portanto, toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2015, p. 695).

Já a Lei nº 8.987/95, no art. 6º, §1º, apresenta princípios norteadores para definir a adequação do Serviço às necessidades dos administrados e, por conseguinte, entende-o como aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

O Serviço de Família Acolhedora, assim denominado pela Política Nacional de Assistência Social, para ser considerado adequado, deve trazer em sua concretude todos esses princípios. Ao executar o cuidado da criança e do adolescente sob sua guarda, a família acolhedora, acompanhada pela equipe técnica, deve cumprir com o que foi determinado ao se cadastrar, sob pena de ser suspensa do Serviço.



Em vista disso, concluímos que a família acolhedora exerce, de forma regular, contínua e regulamentada, uma atividade pública inerente a um Serviço instituído em Política Pública. Todavia, essa classe de família não tem caráter de trabalhadora, não exerce função pública e tampouco se caracteriza como voluntária. Dessa maneira, observamos que a base de sustentação do Serviço se encontra mal assentada dadas as lacunas em sua formulação, sendo uma delas o voluntarismo das famílias acolhedoras.

Para compreendermos as razões que levam a gestão pública brasileira a optar por essa forma de execução, ancoramo-nos na análise de estudiosos que se debruçam sobre o tema Família e Política Pública.

Iniciamos por Claude Martin (1995, p. 54), que compreende o princípio da centralidade da família na política social não em razão do direcionamento da oferta de serviços, mas em decorrência da crise do mercado e do retorno estatal à perspectiva da partilha de responsabilidades. Melhor explicando, a transferência de atribuições que sobrecarrega destacadamente a mulher implica grau de exploração do trabalho familiar e, conseqüentemente, das tarefas e serviços desempenhados pelas mulheres no âmbito familiar.

Para Marta Campos e Miotto (2003), a família sempre esteve relacionada com a política social, sendo diferenciada em três tipos:

A família do provedor masculino – família nuclear, centrada no modelo previdenciário – baseado no seguro social público para cobertura dos riscos do curso de vida, doenças, velhice e morte; e na existência da solidariedade familiar, baseado nas trocas internas; e no apoio da mulher aos cuidados familiares (MARTA CAMPOS E MIOTTO 2003 p. 165).

Por conseguinte, destaca Pereira (2004) que a família vem sendo, cada vez mais, chamada a responder pela provisão do Bem-Estar Social, sendo neste contexto que se instaura a responsabilização das famílias no campo da política social.

Por sua vez, Miotto e Dal Pra (2015, p. 149-50), ao analisarem as políticas socioassistenciais brasileiras, utilizaram da categorização de Saraceno (1996), que a dispôs em três níveis: o primeiro trata do *mecanismo redistributivo da política socioassistencial*, destacando o princípio da territorialidade da distribuição dos serviços; o segundo trata do *sistema serviço família*, enfatizando



como as famílias usufruem dele, uma vez que é essencial para o bem-estar e a organização familiar; o terceiro trata da interferência da política social, especialmente por meio dos serviços, no âmbito do trabalho familiar<sup>4</sup>.

Quanto ao processo de responsabilização das famílias no âmbito dos serviços, Saraceno e Naldine (2003) esclarecem que pode ocorrer na forma de prática administrativa e de participação. A primeira leva em conta todo movimento que envolve a burocracia dos serviços e nela se situam as atividades necessárias para o acesso ao próprio direito e para a sua fruição. Quanto à participação das famílias nos serviços, é requerida tanto por meio de práticas formais quanto de práticas informais, que são geralmente relacionadas às deficiências do serviço. Em vista disso, o uso do serviço exige da família a organização do seu tempo e de seus recursos.

Nessa esteira, Mito, Campos e Carloto (2015, p. 250) asseveram que a responsabilização da família no âmbito das políticas sociais acontece principalmente no denominado “campo de cuidado”. Neste campo, o “Estado articula diferentes estratégias de imposição e transferência dos custos do cuidado para as famílias, sejam financeiros, emocionais ou de trabalho”.

Conforme Mito e Dal Pra (2015), o processo de responsabilização da família também está na conformação da própria política social, pois esta se incorpora no campo da proteção social. Nesse sentido, complementa Franco e Merhy (2008), a produção do cuidado tem se tecnificado, uma vez que, ao se transferir à família conhecimento e tecnologias de cuidado, ser-lhe-á transmitida a responsabilidade de um cuidado cada vez mais sofisticado.

Sobre o cuidado, Mito (2010) ainda destaca que a sua concepção é imposta de forma ideológica, mas na prática se delega para a família a responsabilidade do Estado de provisão de bem-estar. Isto implica compreender que esse processo impõe e atribui às famílias os custos do cuidado, sendo estes de natureza financeira, emocional e, principalmente, de trabalho do cuidado. Para Barcelos (2011), o processo de responsabilização da família, em razão do entendimento de que o cuidado deva ser intrínseco à família, é naturalizado.

Por conseguinte, conforme Campos (2015), a transferência do dever de proteção do Estado para a família – denominada



“familismo” – apresenta-se na perspectiva da baixa oferta de serviços pelo Estado, ficando com as famílias a responsabilidade principal pelo bem-estar social do acolhido. Essa autora ainda destaca que:

O familismo se pauta na solidariedade dos membros, reitera as funções protetoras femininas e a naturalização da família como instância responsável pela reprodução social e se expressa em graduações diferentes, conforme a desresponsabilização pública, pela omissão, e também, pelo compartilhamento de metas ambiciosas, diante de situações adversas, de difícil solução, com poucos investimentos (CAMPOS, 2015 p.59).

De acordo com Esping-Andresen (1991), o familismo na perspectiva da política social encarrega às unidades familiares o dever de assumir a responsabilidade pelo bem-estar social de seus membros, além de reforçar o menor empreendimento do Estado e a forte presença do mercado.

Sob outra perspectiva, no Estado de Bem-Estar Social a centralidade da ação pública não está na família, mas nos direitos dos indivíduos, sendo responsabilidade do Estado a universalização dos serviços. Política essa também denominada por Saraceno e Naldine (2003, p. 338) “como política familiar que designa medidas legislativas, subsídios e serviços destinados a melhorar as condições familiares”.

Nesse sentido, Miotto (2012) destaca França, Bélgica e Luxemburgo como países que realmente possuem uma política social explícita, balizada em três eixos de apoio: referência ao estímulo demográfico – baixa fecundidade; custos para o cuidado dos filhos; e desenvolvimento de ações que possibilitam a paridade entre sexos, visando à conciliação de cuidados familiares e trabalho remunerado. Contrariamente, Itália, Grécia, Espanha, Portugal desenvolvem a política familiar implícita utilizando o modelo das solidariedades, ou obrigações familiares intergeracionais; esses países apresentam alto grau de fragmentação da política social e não desenvolvem políticas de conciliação de trabalho e família.

Desse modo, considerando o aspecto central da categoria cuidado assumida no contexto da política social, Miotto e Del Pra (2015, p. 150) ratificam a intensificação do trabalho familiar.



Segundo essas autoras, é necessário considerar que:

O cuidado enquanto trabalho de reprodução não remunerado, desenvolvido pela família ou por meio dela, conforma um campo de problemas referentes tanto à investigação quanto à intervenção social, devendo receber atenção redobrada (MIOTO; Del PRA, 2015, p. 150).

Parella (2001) apresenta, a partir da experiência da espanhola, sintomas claros de familismo na política social contemporânea. Entre eles, cita a legislação que reforça as obrigações familiares; as prestações econômicas claramente assistenciais, marcadas pelo viés da pobreza; os serviços sociais subsidiários e insuficientes; e uma política, em relação à maternidade, baseada numa familiarização ambígua.

Enfim, retomando a análise sobre a forma de execução do Serviço de Acolhimento Familiar em famílias acolhedoras, como no Brasil, de acordo com Delgado (2015), em Portugal os Programas de Famílias Acolhedoras se organizam a partir do voluntarismo das famílias proponentes; quanto ao apoio estatal direcionado às famílias acolhedoras, no entanto, existe a definição legal do subsídio financeiro para o sustento das necessidades básicas dos acolhidos. Já no Brasil ainda não há definição legal para tal prática. Antagonicamente, nos países do norte, do centro europeu e anglo-saxônicos, o acolhimento familiar é também compreendido como política de Estado. Todavia, apresenta-se de forma distinta dos países do sul europeu e sul-americanos.

Ainda conforme Delgado; Lopes *et al.* (2015) contrários às políticas familistas imbricadas na solidariedade, esses países possuem em sua matriz de proteção o acolhimento familiar em família acolhedora consolidado na última década. Ademais, apresentam em sua organização a profissionalização e a consequente remuneração salarial das famílias acolhedoras, juntamente com o repasse do subsídio financeiro, que cobre não só as necessidades básicas dos acolhidos, mas garante a eles proteção integral.

### Considerações finais

Neste trabalho, realizamos uma análise sobre o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora, com a finalidade de compreender a forma como a atividade realizada pela família acolhedora é definida no âmbito do Serviço. Nesse ensejo,





percebemos que o tema está imbricado não só nas questões normativas, mas também na forma como se coloca a participação da família. Tal fato nos levou a percorrer outros caminhos conceituais, destacando-se o familismo.

A razão desse entendimento está na opção dos gestores públicos pelo voluntariado das famílias acolhedoras; no baixo aporte de financiamento da União e do Estado para esse Serviço; e na falta de norma expressa que determine o repasse do subsídio às famílias acolhedoras pelo menos do custeio necessário ao pleno desenvolvimento de uma criança e, ou, de um adolescente.

Observamos que a implantação do Serviço perpassa por quatro fases distintas, cada uma correspondendo a um desenho processual definido. São elas: a fase da divulgação e preparo das famílias acolhedoras; a fase do início e intermediária do acolhimento; a fase final do acolhimento; e a fase do acompanhamento do acolhido pós seu desligamento. Observamos também a necessidade de estudos sobre a prática de acolhimento familiar no Brasil, já que na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109/2009, do CNAS - instituidora desses Serviços), existem algumas lacunas estruturais que precisam ser avaliadas, no sentido de compreender a sua viabilidade ou não. Nesse ínterim, citamos a pouca clareza do Judiciário sobre as competências e limites da Guarda; o descompasso sobre o lugar que a família acolhedora ocupa no desenho da política; a possibilidade ou não de subsidiar e remunerar as famílias acolhedoras; enfim, a obscuridade com relação às modalidades de acolhimento familiar passíveis de serem executadas no Brasil.

Percebemos, desse modo, a resistência dos gestores e dos operadores sociais em quebrar o secular paradigma do voluntarismo no âmbito das políticas sociais ao aceitarem, sem criticidade, que a família brasileira deva prover a proteção e o cuidado de crianças e adolescentes em acolhimento familiar sem o apoio financeiro, o que nos leva a reconhecer que não construímos uma política pública de provimento estatal, mas implementamos ações nos moldes do assistencialismo.

Concluimos este artigo exortando a importância da Política de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora para as crianças e os adolescentes, para a sociedade e para o Estado. Portanto,



urge criar espaços de discussão e deliberação sobre essa política, inclusive com a participação da academia na realização de pesquisas. Isso tudo para, enfim, compreender o ato de cuidar como um ato político, o cuidado como um trabalho e o atendimento das crianças e dos adolescentes afastados dos cuidados parentais como alternativa preferencial do Acolhimento Institucional.

### Referências

- BARCELOS, M. S. (2011). A incorporação da família nos serviços de saúde: um debate a partir das concepções dos profissionais num hospital de alta complexidade. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/95947>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- BOFF, L. O cuidado necessário: na vida, na saúde, na educação, na ética e na espiritualidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 29; 30-287.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Senado, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2014a, 177 p.
- BRASIL – Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL – Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, 2009, 76 p.
- BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.
- BRASIL. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Conselho Regional de Serviço Social. 6ª Região/Minas Gerais. Belo Horizonte: CRESS, 2004. 290 p. (Coletânea de Leis).
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS. Brasília, 2005.
- BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. In: Plano nacional de promoção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Brasília, Conanda, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução Conselho Nacional de Assistência Social n.º 109, de

- 11 de novembro de 2009.
- BRASIL – Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, Senado, 2009.
- BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social, 2013. 11 p. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas>. Acesso em: 21 out. 2018.
- BRUSCHINI. Teoria Crítica da Família. Cadernos de Pesquisa n. 37. São Paulo, 1981, p. 98-113.
- CAMPOS, M. S.; MIOTO, Regina Célia T. Política de Assistência Social e a Posição da Família na Política Social Brasileira. Revista Ser Social, Brasília, UNB, v. 1, n. 1, p. 165, 1.º semestre, 2003.
- CAMPOS, M. S. P. Para que serve pensar a existência de uma “chefia feminina” na família atual? In: MARTINO, M. (org.). Infancia, família y género: multiplex abordajes. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur, 2010.
- COTTA, Tereza C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 49, n. 2, abr./jun., 1998, p. 104.
- DELGADO, M. G. Curso de Direito do Trabalho. 14 ed. São Paulo: Ltr, 2015, p.299.
- DELGADO, P; LÓPEZ, M; CARVALHO, JOÃO, DEL VALLE. JORGE, F. Acolhimento Familiar em Portugal e Espanha: Uma Investigação Comparada sobre a Satisfação dos Acolhedores. Psicol. Reflexão Crítica, vol.28, n.4, Porto Alegre, out/dez. 2015.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- FRANCO, T. B.; MERHY, E. E. Atenção domiciliar na saúde suplementar: dispositivo da reestruturação produtiva. Ciência e Saúde Coletiva, v. 13, n. 5, p. 15-20, 2008.
- MARQUES, M. J. R. (2016). As motivações para o voluntariado: estudo exploratório numa amostra de estudantes do ensino superior politécnico. Tese (Doutorado) - Departamento de Comunicação e Ciências Empresariais, da Escola Superior de Educação de Coimbra Instituto Politécnico de Coimbra, Portugal.
- MARTIN, C. Os limites da protecção da família. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, n. 42, p. 53-72, 1995.

- MELLO, C. A. B. de. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 695.
- MIOTO, R. C. T. Processos de responsabilização das famílias no contexto dos serviços públicos. Notas introdutórias. In: MORAES SARMENTO, H. B. de org. Serviço social, questões contemporâneas. 1 ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2012.
- MIOTO, R. C. T.; DAL PRA K. R. Serviços Sociais e Responsabilização da Família: Contradições da Política Social Brasileira. In: Mioto; Campos; Carloto (org). Familismo, Direito e Cidadania - Contradições da Política Social. Ed. Cortez. São Paulo, 2015, p 150.
- MIOTO, R. C. T. Família e política social: uma introdução ao debate sobre os processos de responsabilização das famílias no contexto dos serviços públicos. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL (ENPES), 12, 2010, Rio de Janeiro. Resumos. Rio de Janeiro: UERJ, 2016.
- PARELLA, S. Las políticas familiares. In Adelantabo, J. Cambios en el Estado del Bienestar; políticas sociales y desigualdades en España. Barcelona: Icaria, 2001.
- PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo do bem-estar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (org.). Política social, família e juventude. São Paulo; Rio de Janeiro: Cortez/UERJ, 2004.
- RAMOS, S. P. B. (2012). Voluntariado universitário: a solidariedade nos corredores de uma faculdade. Tese (Doutorado). Programa de Ciências Sociais e Humanas - Universidade da Beira Interior (UBI).
- RUA, M. das G. Políticas públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC, 2009, 31 p.
- SAPIRO, A.; MATTIELLO, R. Voluntariado: benefício a quem presta e a quem recebe. Scientia Médica, v. 26, n. 4, p. 1-5, 2016.
- SARACENO, C. Sociologia della famiglia. Bologna, Itália: Il Mulino, 1996.
- SARACENO, C.; NALDINI, M. Sociologia da família. 2. ed. atualizada. Lisboa: Editorial Estampa Ltda., 2003, p. 277.
- VALENTE, J. A. G. Famílias acolhedoras – Uma alternativa ao abrigo. Dialogando com os abrigos, São Paulo, CeCIF, p. 20, 2006.
- VITALIS, A. A atuação voluntária na administração pública como instrumento de cidadania ativa, à luz do direito português e brasileiro. Revista CEJ, v. 19, n. 66, p. 80-87, 2015.

## Notas

1 Art. 4º – É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Art. 33 – A guarda obriga a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, conferindo a seu detentor o direito de se opor a terceiros, inclusive aos pais (vide Lei n. 12.010, de 2009) – em vigência. §1º – A guarda destina-se a regularizar a posse de fato, podendo ser deferida, liminar ou incidentalmente, nos procedimentos de tutela e adoção, exceto no de adoção por estrangeiros. [voltar]

2 BRASIL. Censo SUAS 2019 – Resultados nacionais, unidades executoras do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Geral de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. [voltar]

3 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Rio de Janeiro, v.15, n.13, p.1-70, 1992. [voltar]

4 Trabalho familiar é o conjunto de atividades relacionadas às tarefas domésticas; ao cuidado dos seus membros, especialmente dos dependentes; e também o investimento que a família tem de fazer no campo das relações com outras instituições que lhe exigem tempo, energia e habilidades (MIOTO, 2010). [voltar]



Este número da Revista Praia Vermelha foi diagramado em outubro de 2020 pelo Setor de Publicações e Coleta de Dados da Escola de Serviço Social da UFRJ, para difusão online via Portal de Revistas da UFRJ. Foi utilizada a fonte Montserrat (Medium 13/17,6pt) em página de 1366x768pt (1:1,77).