

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO
RIO GRANDE DO SUL**

**FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

ANGELA DIANA HECHLER

**TECENDO REDES DE PROTEÇÃO PARA CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: *CAMINHOS E DESCAMINHOS* NA
CONSTRUÇÃO DA CONDIÇÃO DE SUJEITOS DE DIREITOS**

Porto Alegre

2009

ANGELA DIANA HECHLER

**TECENDO REDES DE PROTEÇÃO PARA CRIANÇAS
E ADOLESCENTES: *CAMINHOS E DESCAMINHOS*
NA CONSTRUÇÃO DA CONDIÇÃO DE SUJEITOS DE
DIREITOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Porto Alegre

2009

ANGELA DIANA HECHLER

Tecendo redes de proteção para crianças e adolescentes: *Caminhos e Descaminhos na construção de sujeitos de direitos*

Essa dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para obtenção do título de:

Mestre em Serviço Social

E aprovada na sua versão final em 27 de março de 2009 atendendo às normas da Legislação vigente da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Sheila Kocourek
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

Professora Doutora Berenice Rojas Couto
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

ORIENTADORA

Professora Doutora Beatriz Gershenson Aguirsky
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

***À minha mãe Tânia Mara, pela força e
coragem que me inspira.***

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, **Neuti e Tânia Mara**, pelo amor incondicional que me dedicaram e que foi pilar para que me transformasse na pessoa que sou. Ao meu amor **Jeferson**, por tudo, impossível de traduzir em poucas palavras. À minha irmã **Carmen** e ao meu cunhado **Adriano**, pelo apoio e pelo carinho mesmo distantes, e também ao meu sobrinho **Pedro Henrique**, por trazer à minha vida a alegria e inocência da infância.

À minha querida orientadora, **Beatriz Gershenson Aginsky**. Pelos ensinamentos, pela competência, pela cumplicidade ao longo desse processo. Ficas para mim, como exemplo, não apenas profissional, mas de pessoa, pela tua sensibilidade, ética e respeito sempre. Saiba que quando eu crescer quero ser igual a você.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS/RS e a CAPES, pela possibilidade de realização desse projeto. Aos **professores do programa** pelo grande aprendizado. Foi um privilégio tê-los como mestres! Aos **colegas do curso de mestrado** e aos **colegas do NUPEDH**, pelas trocas de experiências, apoio e parcerias.

Às amigas **Aline** e **Vanessa**, por me receberem carinhosamente na sua casa em POA, mesmo sem me conhecerem ainda. À querida amiga **Letícia**, pela generosidade de dividir seu cantinho comigo, e pela possibilidade da descoberta de uma grande amizade. Pequeno pode ser o teu apê, mas o teu coração é enorme!

Aos “**colegas da rodoviária**”, pelas conversas quase filosóficas despertadas pelo amanhecer dos dias banhados pelo cheiro de café e pastel. À amiga **Márcia**, companheira de todas as horas, és muito especial!

Às amigas e colegas do curso de Serviço Social da ULBRA, **Lu, Gio, Tânia e Taty**, e às amigas e colegas do curso de Serviço Social da UPF, **Cris, Lila, Clenir, Cândida e Gi**. Agradeço pelas trocas, pela amizade, pelo apoio em momentos que não foram fáceis, pela compreensão da ausência, por vezes necessária. Que seríamos sem os amigos?

Aos meus **alunos dos cursos de Serviço Social da ULBRA e da UPF**, pela carinhosa acolhida, e pelo aprendizado diário desse grande ofício de ser professora.

Aos **profissionais da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho**, pela acolhida, pelos momentos de troca e reflexão, e pela possibilidade de realização desse trabalho.

À professora **Sheila Kocourek**, grande incentivadora para a realização desse projeto desde os tempos da graduação. À professora **Berenice Rojas Couto** pela carinhosa acolhida no Mestrado. Agradeço pelo aceite do convite para compor a banca examinadora e pelas valiosas contribuições desde a qualificação do trabalho.

Enfim, **a todos os amigos, colegas e companheiros** que fizeram parte desse processo de dois anos de dedicação à formação, do qual esse trabalho é resultado, **Muito Obrigada!**

Não serei o poeta de um mundo caduco.
Também não cantarei o mundo futuro.
Estou preso à vida e olho meus companheiros.
Estão taciturnos mas nutrem grandes esperanças.
Entre eles, considero a enorme realidade.
O presente é tão grande, não nos afastemos,
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.
Não serei o cantor de uma mulher, de uma história,
não direi os suspiros ao anoitecer, a paisagem vista da janela,
não distribuirei entorpecentes ou cartas de suicida,
não fugirei para as ilhas nem serei raptado por serafins.
O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os homens presentes,
a vida presente.

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

O presente estudo apresenta como tema a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município de Carazinho, tendo como contraponto a efetiva garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes preconizadas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Debruça-se sobre a investigação de como a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município vem se constituindo, na interface com a política da proteção integral, buscando contribuir com subsídios para o aprimoramento das políticas públicas voltadas para esta população. A pesquisa é de um estudo de caso, orientada pelo método dialético-crítico. As categorias teóricas que iluminaram a investigação foram Política de Proteção Integral, Crianças e Adolescentes como Sujeitos de Direito, Rede de Proteção da Criança e do Adolescente e Esfera Pública. No trabalho, utiliza-se uma abordagem qualitativa, que visa um estudo aprofundado do significado da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente para os atores sociais e públicos que a integram. Ao longo da pesquisa, foram analisadas as dimensões político-ideológicas que norteiam a organização e funcionamento dessa rede, identificando seus valores, princípios e diretrizes legais, e verificando em que medida se traduzem na direção da efetivação do ECA. Analisa-se, também, como vêm sendo operacionalizados os programas, projetos e serviços de atendimento às crianças e adolescentes e qual o significado dessa rede na experiência social das crianças, adolescentes e famílias atendidas. Como principais resultados, o estudo aponta para a forte contradição na constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho, a partir de avanços e retrocessos no campo da afirmação dos direitos infanto-juvenis. O reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos é garantido no âmbito jurídico formal, mas ainda precisa ganhar consistência no campo concreto de atendimento a essa população. A referência ao campo dos direitos para esse

segmento persiste atrelada ao atendimento de necessidades, sinalizando que ainda se está no meio do caminho da adoção de um paradigma da garantia de direitos fundamentais e proteção integral. A integração entre os eixos da promoção, defesa e controle social que constituem o Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude está sendo estruturada a partir do compromisso político dos atores sociais, mas ainda precisa ganhar corpo no interior da rede de proteção. As dificuldades, nesse âmbito, apontam para a importância do fortalecimento da esfera pública. A avaliação do trabalho, na perspectiva de redes, torna-se relevante, na medida que pode subsidiar indicativos importantes para a instrumentalização dos atores que as operam, desvelando limites e possibilidades desse trabalho, na direção da efetiva cidadania de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Crianças e Adolescentes. Rede de Proteção. Política de Proteção Integral. Sistema de Garantia de Direitos.

ABSTRACT

The present study presents as theme the Network of Protection of the Child and of Adolescent of the municipal district of Carazinho, tends as counterpoint the effective warranty of the children's and adolescents fundamental rights and ripe children extolled in the ECA. To lean over leans over about the investigation of as the Network of Protection of the Child and of Adolescent of the municipal district it is constituting if, in the interface with the politics of the integral protection, looking for to contribute with subsidies for the to perfect of the public politics gone back to this population. The research is of a case study, guided by the dialect -critical method. The theoretical categories that illuminated the investigation they were Political of Integral Protection, Child and of Adolescent as Subject of Right, Net of Protection of the Child and of Adolescent and Public Sphere. In the paper, a qualitative approach is used, that seeks a deepened study of the meaning of the Net of Protection of the Child and of Adolescent for the social and political sections that integrate her. Along the research, they were analyzed the political-ideological dimensions that they orientate the organization and operation of that net, identifying your values, beginnings and legal guidelines, and verifying in that measured if they translate in the direction of executing of ECA. It is verified, also, as it has been executed the programs, projects and attendance services to the children, adolescents and which the meaning of that network in the children's social experience, adolescents and assisted families. As principal results, the study appears for to strong contradiction in the constitution of the Netwoark of Protection of the Child and Adolescent of Carazinho, starting from progresses and non progresses in the field of the statement of the childhood-youth rights. The children's recognition and adolescents as subject of rights it is guaranteed in the formal ambit, but still needs to win consistence in the concrete field of attendance the that population. The reference to the field of the rights for that segment persists harnessed to the attendance of needs, signaling that

is been still in the middle of the road of the adoption of a paradigm of the warranty of fundamental rights and integral protection. The integration among the axes of the promotion, defense and social control that constitute the System of Warranty of Rights of the Childhood and Youth is being structured starting from the social actors' political commitment, but still needs to win body inside the protection net. The difficulties, in that sense, appear for the importance of the invigoration of the public sphere. The evaluation of the work, in the perspective of networks, becomes important, in the measure that can subsidize indicative important for the actors' tools that operate them, watching limits and possibilities of that work, in the direction of the effective citizenship of children and adolescents.

Word-key: Child and Adolescent. Network of Protection. Politics of Integral Protection. System of Warranty of Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACADEF - Associação Carazinhense de e para deficientes visuais

ACIC - Associação Comercial e Industrial de Carazinho

ADEFIC - Associação dos Deficientes físicos de Carazinho

APAE - Associação dos pais e amigos dos excepcionais

CAPSI - Centro de Atendimento Psicossocial Infantil

CMPP - Sociedade Beneficente Centro de Medicina Preventiva e Psicossocial de Carazinho

COMDICACAR - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho

CMDPD - Conselho Municipal dos Direitos da pessoa com Deficiência

COMEN - Conselho Municipal de Entorpecentes

CMPP - Centro de Medicina Preventiva e Psicossocial

CRE - 39ª Coordenadoria Regional de Educação

CREAS – Centro de Referência Especializada de Assistência Social

DPCA - Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

HCC - Hospital de Caridade de Carazinho

HCC - Hospital Comunitário de Carazinho

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MOFECOM - Movimento Feminino Comunitário - Casa da Mulher

NUPEDH – Núcleo de Estudos e Pesquisa em Ética e Direitos Humanos

GEPEDH – Grupo de Estudos e Pesquisa em Ética e Direitos Humanos

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONGS – Organizações não-governamentais
PSF - Programa Saúde da Família
SAIC - Sociedade de Amparo à Infância Carazinhense
SGD – Sistema de Garantia de Direitos
SAM – Serviço de Assistência ao Menor
SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social
SMEC - Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SMS - Secretaria Municipal de Saúde
SOMAIC - Sociedade Metodista de Amparo à Infância Carazinhense
UACC - Associação de Bairros
ULBRA - Universidade Luterana do Brasil
UPF - Universidade de Passo Fundo
PUCRS - Universidade Católica do Rio Grande do Sul .

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1- Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude..... | 52 |
| Quadro 2 – Classificação das Redes e suas características..... | 73 |
| Quadro 3 – Campos de reconhecimento das redes sociais..... | 74 |
| Quadro 4 – Processo Metodológico da Pesquisa..... | 100 |
| Quadro 5 – Síntese do processo de categorização dos dados..... | 126 |
| Quadro 6 – Sistematização dos resultados do estudo..... | 188 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 – Movimento dinâmico do Sistema de Garantia de Direitos a partir da rede de proteção..... | 86 |
| Figura 2 – Processo de categorização dos dados..... | 123 |
| Figura 3 – Caminhos e Descaminhos da Rede de Proteção..... | 190 |

APÊNDICES

| | |
|--|------------|
| Apêndice 01 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Gestores..... | 207 |
| Apêndice 02 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Grupo Focal..... | 209 |
| Apêndice 03 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Usuários..... | 211 |
| Apêndice 04 – Roteiro de Entrevista com os Gestores..... | 213 |
| Apêndice 05 – Roteiro de Entrevista com o Grupo Focal..... | 217 |
| Apêndice 06 – Roteiro de Entrevista com os Usuários..... | 219 |

ANEXOS

Anexo 01 – Pedidos de Autorização Formal para Realização da Pesquisa.....221

Anexo 02 – Aprovação do Comitê de Ética da PUCRS para Realização da Pesquisa.....224

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 19 |
| 2 | A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO LUGAR DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS NO ÂMBITO DE UMA ESFERA PÚBLICA: DA INVISIBILIDADE AOS HOLOFOTES..... | 25 |
| 2.1 | AS RELAÇÕES TECIDAS ENTRE AS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA NA CONSTRUÇÃO SOCIAL DO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES..... | 27 |
| 2.1.1 | Holofotes: da invisibilidade à prioridade absoluta..... | 38 |
| 2.2 | O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A POLÍTICA DE PROTEÇÃO INTEGRAL..... | 43 |
| 2.2.1 | O Sistema de Garantia de direitos da criança e do adolescente..... | 47 |
| 2.2.2 | A democratização das relações no âmbito da esfera pública e o reconhecimento da condição de sujeitos de direitos para crianças e adolescentes..... | 56 |
| 2.2.3 | O ECA e o cenário contraditório de sua institucionalização: os limites e as possibilidades para o desenvolvimento de um Sistema de Garantia de Direitos para crianças e adolescentes..... | 62 |
| 3 | O MOVIMENTO DIALÉTICO DA HISTÓRIA: TECENDO REDES DE PROTEÇÃO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES..... | 69 |
| 3.1 | A PERSPECTIVA DO TRABALHO EM REDE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS..... | 70 |
| 3.2 | O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM MOVIMENTO A PARTIR DE UMA REDE DE PROTEÇÃO..... | 80 |
| 3.2.1 | Sistema de Garantia de Direitos: atribuições e funções dos diferentes espaços e atores sociais na rede..... | 87 |
| 3.2.2 | A Rede de Proteção da criança e do adolescente de Carazinho: contextualizando o cenário do estudo..... | 92 |
| 4 | TRILHANDO UM CAMINHO PARA DESVELAR A HISTÓRIA PRESENTE: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO JUNTO À REDE DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CARAZINHO..... | 98 |
| 4.1 | A METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA..... | 98 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.2 | O MÉTODO..... | 103 |
| 4.3 | NATUREZA DA PESQUISA..... | 110 |
| 4.4 | SUJEITOS E FONTES DA PESQUISA..... | 113 |
| 4.5 | INSTRUMENTOS, TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS..... | 117 |
| 4.6 | ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS..... | 121 |
| 5 | O REVELAR DO TEMPO PRESENTE: CAMINHOS E DESCAMINHOS DA PROTEÇÃO INTEGRAL A PARTIR DE UMA EXPERIÊNCIA CONCRETA DA REDE DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CARAZINHO..... | 125 |
| 5.1 | O DESAFIO DO TRABALHO EM REDE: TER CONDIÇÕES DE CORRESPONDER E DE GARANTIR DIREITOS..... | 127 |
| 5.2 | PROPOSIÇÃO E GESTÃO DO TRABALHO EM REDE NO INTERIOR DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: UM PROCESSO <i>ESTANQUE</i> ONDE ALGUMAS PESSOAS É QUE RESOLVEM..... | 140 |
| 5.2.1 | O processo de (não) planejamento das ações: as coisas acontecem sempre ao acaso, às avessas..... | 142 |
| 5.2.2 | Participação, controle social e compartilhamento de responsabilidades: parece que todos estão sendo omissos..... | 152 |
| 5.2.3 | Estratégias de articulação do sistema de garantia de direitos: a Rede Legal tenta costurar..... | 157 |
| 5.2.4 | O processo contraditório de operacionalização das ações no interior do Sistema de Garantia de Direitos: a rede é frágil ainda, mas já se avançou..... | 163 |
| 5.3 | A EXPERIÊNCIA SOCIAL DOS SUJEITOS ATENDIDOS NA REDE: CHEGOU UMA HORA EM QUE EU NÃO AGUENTAVA MAIS..... | 174 |
| 5.4 | REDE DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CARAZINHO: CAMINHOS E DESCAMINHOS DA PROTEÇÃO INTEGRAL..... | 184 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 191 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 195 |
| | APÊNDICES..... | 206 |
| | ANEXOS..... | 220 |

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre o tema da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente enquanto uma estratégia metodológica na busca pela efetivação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) da Infância e Juventude e consequente materialização dos pressupostos da doutrina da proteção integral consubstanciada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O reconhecimento da cidadania das crianças e dos adolescentes é um marco recente da história do Brasil¹ se considerada a trajetória histórica da constituição dos direitos dessa população no país. Com a aprovação do ECA, na década de 1990, novas diretrizes de políticas públicas foram sendo desenhadas no contexto político, econômico, social e cultural, envolvendo o Estado, a sociedade e a família na responsabilidade pela proteção de crianças e adolescentes.

A atual condição de Sujeitos de Direitos, garantia efetiva recente para essa população, não foi uma conquista linear traçada a partir de relações envolvendo homogeneidade de atores e processos. Pelo contrário, é necessário pensar nessa mudança paradigmática² como uma construção social que foi sendo tecida num

¹ Cabe ressaltar que os principais avanços na direção de uma efetiva cidadania para crianças e adolescentes são introduzidos na Constituição Federal de 1988, e posteriormente regulamentados com a promulgação do ECA em 1990. Assim, já são passados 19 anos da vigência de uma legislação que revoluciona o olhar e o trato para com essa população a partir da adoção do paradigma da proteção integral, e o ECA já alcança sua maioridade. Dessa forma, o tempo de vigência da legislação não pode ser usado para escamotear o processo contraditório de sua efetivação. Mas é necessário também reconhecer que a “universalização da cidadania é fenômeno recente” (COSTA, MANDALOZZO, 2007), sobretudo considerando as bases da formação social brasileira, com poucas experiências democráticas em seu interior. Sales (2007, p. 88), refere ainda que as bases ético-políticas que balisam o ECA e a atual perspectiva de cidadania infanto-juvenil nele contidas remetem a um processo de profunda transformação cultural, utilizando-se da passagem de Mendez (1997) que refere que “a cidadania da criança é a Revolução Francesa que chega à infância com 200 anos de atraso”.

² Uma mudança de Paradigma se refere a uma mudança na visão compartilhada sobre uma determinada realidade, que vai modelando as concepções e modos de agir das pessoas. (CABRAL, 1999).

terreno histórico de lutas, num campo determinado por mudanças, principalmente nas relações desenhadas entre as esferas do público e do privado.

A introdução desse novo paradigma, a implantação das normativas legais propostas pelo ECA e a materialização da política de proteção constituem um grande desafio para os atores sociais envolvidos na questão da proteção de crianças e adolescentes. Esse desafio, de materializar as políticas públicas, e através delas, garantir os direitos individuais e sociais para esse segmento passa pelo atendimento das políticas numa perspectiva de rede. Assim, o tema das Redes de Políticas Sociais ganha espaço tanto no âmbito técnico-operativo quanto no teórico-metodológico, na medida em que se busca cada vez mais criar estratégias eficientes para garantir a articulação e interconexão do atendimento no âmbito das políticas públicas. Soma-se a isso a inegável necessidade de mudanças no que se refere às relações estabelecidas entre o Estado e a Sociedade Civil, fortalecendo os espaços de controle social e conseqüentemente a construção de uma esfera pública mais democrática.

Isso exige que a temática do trabalho em Rede seja importante objeto de estudo e análise, subsidiando elementos importantes que corroborem na melhoria dos processos desenvolvidos pelos atores sociais na tentativa de sua constituição e concretização. Isso se constitui num desafio também para o Serviço Social que, em seu campo de intervenção, tem como prerrogativa a garantia da proteção de crianças e adolescentes e atua em seus diferentes espaços sócio-ocupacionais com a perspectiva de trabalho em rede, o que torna imprescindível trazer essa discussão para o seio das problematizações teóricas que se constroem no interior da profissão. Assim, como imperativo ético pode-se contribuir na direção da garantia dos direitos e cidadania de crianças e adolescentes em nosso país.

Soma-se a essas justificativas uma trajetória particular da autora, como pesquisadora e profissional envolvida com as questões relativas à proteção de crianças e adolescentes e as problematizações sobre o trabalho em Rede. Olhar para a realidade concreta e contribuir com uma produção que viesse, modestamente, oferecer subsídios para o avanço no campo das possibilidades da garantia de direitos para esse segmento a partir de uma rede de proteção foi uma possibilidade gestada ao longo da trajetória acadêmica e profissional. Essas proposições tiveram como terreno fértil para germinação, a inserção no ano de 2005 no estágio curricular como aluna do curso de Serviço Social junto ao Conselho

Tutelar do município de Carazinho. A partir dessa experiência, surgiram indagações e indicativos que apontavam para um intenso debate em relação à organização e ao funcionamento de uma rede de proteção para crianças e adolescentes no município.

Instigando ainda mais o interesse pelo aprofundamento dessas questões, a participação, já durante o exercício profissional, num fórum de discussão do município, que tem na rede de proteção das crianças e adolescentes seu objeto, acalentou a escolha pelo tema de estudo explicitado neste trabalho. No município de Carazinho, desenvolve-se desde o ano de 2004, um programa intitulado “REDE LEGAL”. Esse programa é constituído da participação social de diversos atores envolvidos na gestão e execução das políticas para crianças e adolescentes no município. O principal objetivo desse programa é implementar uma rede de atenção que garanta a esse segmento o atendimento integral de seus direitos através da materialização da política de proteção integral prevista pelo ECA. A experiência junto ao programa foi um fator significativo que suscitou o interesse pela temática.

Os discursos de atores sociais que protagonizam a rede de proteção no município na direção de uma pretensa “incapacidade” em relação às possibilidades concretas de um trabalho em rede, de forma articulada e organizada como instrumento de garantia de direitos, soaram fortemente aos ouvidos sensíveis de quem, desde cedo na trajetória acadêmica, demonstrou grande interesse na discussão da proteção de crianças e adolescentes. Como contraponto, a organização em torno de um Fórum de discussão no município, experiência interessante e inovadora, fundaram as bases de escolha do objeto de pesquisa. Ressalta-se, no entanto, que o programa Rede Legal não se constitui no objeto do estudo. Ele é, certamente, um elemento importante a ser analisado ao olhar para a forma como a rede de proteção da criança e do adolescente no município vem se constituindo, mas não o único. Dessa forma, o objeto de estudo é a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho em toda a sua estrutura e organização, da qual o programa apenas faz parte.

Não obstante, acredita-se importante analisar como esse movimento de mobilização em torno das questões relativas à proteção de crianças e adolescentes vem se realizando no município de Carazinho e como vem impactando na constituição da Rede de Proteção em termos de garantia de direitos. Acredita-se ser um compromisso da profissão e da ciência contribuir com informações e conhecimentos acerca de iniciativas como esta, em que se estabelece resistência

aos processos de negação de direito, num espaço de luta por garantias e ampliação da cidadania de crianças e adolescentes, no âmbito da esfera pública.

Outro aspecto significativo que mobiliza o interesse em aprofundar estudos e colaborar na construção de conhecimentos relativos à área dos direitos infanto-juvenis, diz respeito à inserção, no início do ano de 2007, no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Ética e Direitos Humanos (NUPEDH), agora transformado em Grupo de Estudos e Pesquisa em Ética e Direitos Humanos (GEPEDH), no Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). O GEPEDH desenvolve pesquisas e estudos que têm nas crianças e adolescentes seu foco privilegiado, na interlocução com as políticas públicas e práticas profissionais e sociais. Dessa forma, a inserção nas pesquisas realizadas nesse espaço, os grupos de discussão e as trocas de experiências oportunizadas no período de aproximadamente um ano de dedicação exclusiva ao programa de pós-graduação, ainda junto ao antigo NUPEDH, foram imprescindíveis para o amadurecimento do objeto de estudo definido nesse trabalho e ao aprofundamento do tema em questão.

Nesse contexto, elegeu-se como objeto de investigação do presente estudo a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do Município de Carazinho. Buscou-se, a partir desse estudo, analisar sua constituição, no tempo e no movimento da realidade social. A indagação que surge então, é como vem se constituindo a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente no município de Carazinho, sempre tendo como contraponto a interface com a política de proteção integral preconizada pelo ECA. A resposta a essa problemática fundamenta-se como principal objetivo do estudo.

Como objetivos específicos, o estudo centrou-se na análise das dimensões político-ideológicas que norteiam a organização e funcionamento dessa rede, identificando os valores, princípios e diretrizes legais, e verificando se estes se traduzem na direção da efetivação do ECA. Na mesma direção, incursionou-se na análise de como vêm sendo operacionalizados os programas, projetos e serviços de atendimento às crianças e adolescentes. E, por fim ainda, analisar qual o significado dessa rede na experiência social das crianças, adolescentes e famílias atendidas.

O estudo fundamenta-se no método dialético-crítico a partir do referencial do materialismo histórico. Para seu desenvolvimento, optou-se pela abordagem qualitativa, buscando olhar com profundidade para o objeto estudado: a Rede de

Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho. A partir dessa abordagem a pesquisa caracteriza-se ainda como um estudo de caso, sem pretensão de produzir generalizações. Nessa perspectiva, objetiva-se abordar a realidade estudada considerada a partir da história e do movimento. Para isso, articulam-se, ao longo de todo o processo de investigação as categorias do método dialético: totalidade, historicidade e contradição. Como categorias teóricas para iluminar a investigação trabalhou-se com Política de Proteção Integral, Crianças e Adolescentes como Sujeitos de Direito, Rede de Proteção da Criança e do Adolescente e Esfera Pública. Os pesquisados foram sujeitos envolvidos na gestão e operacionalização da política da criança e do adolescente do município e também famílias atendidas na rede de proteção. A análise e interpretação dos dados foram construídas a partir da abordagem qualitativa que buscou analisar com profundidade a experiência dos processos sociais desses sujeitos realizados junto a essa rede.

A apresentação do processo e dos resultados deste estudo está estruturada da seguinte forma: No primeiro capítulo, realiza-se um resgate que mostra a construção histórica e social do lugar das crianças e adolescentes até sua condição atual de sujeitos de direitos, demonstrando a evolução não linear no trato a esse segmento no que se refere ao campo da cidadania. Aborda-se o desenvolvimento dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, os principais marcos no desenvolvimento de políticas públicas e legislações até se chegar à promulgação do ECA e suas diretrizes. Apresenta-se, também, a organização de um Sistema de Garantia de Direitos (SGD) para crianças e adolescentes pelo qual se busca a efetivação da Política de Proteção Integral prevista na legislação vigente.

Em seguida, realiza-se uma abordagem conceitual sobre o significado e concepção de Rede Social, convergente ao objeto de estudo. Apresenta-se a perspectiva do trabalho em rede no interior das políticas sociais públicas, a partir de uma maior descentralização e horizontalidade nas relações político-institucionais que se estabelecem entre Estado e Sociedade Civil, tendo como fundamento a ampliação de uma esfera pública democrática.

No quarto capítulo, aborda-se o caminho percorrido e as opções metodológicas realizadas para a realização do estudo.

Para a abordagem dos resultados alcançados a partir da análise dos dados, o quinto capítulo está organizado em sub-itens que contemplam a explicitação desses resultados a partir das questões norteadoras do estudo. Dessa forma, apresentam-

se os achados que apontam para a concepção político-ideológica que norteia os sujeitos no interior da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente, evidenciando seus valores e referenciais quanto a este trabalho na perspectiva de garantia de direitos para crianças e adolescentes. Também, destacam-se a análise e interpretação de dados que apontam para a forma como vem sendo gestada e operacionalizada a política da criança e do adolescente no município a partir da perspectiva de organização em rede de proteção. E buscando responder ao último objetivo elencado para o estudo, evidencia-se a análise dos dados significativos quanto à experiência social dos usuários atendidos no interior dessa rede. As principais impressões acerca desses resultados são apresentadas em um último item intitulado Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho: caminhos e descaminhos da proteção integral, onde se realiza, a partir de um movimento de retomada do processo, uma síntese quanto aos principais achados da pesquisa, bem como de proposições relativas à experiência do trabalho em rede de proteção no município de Carazinho.

O último capítulo apresenta as considerações finais, onde se retomam os achados do processo de estudo e também as possíveis respostas e resultados provisórios em relação ao objeto da pesquisa.

2 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO LUGAR DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS NO ÂMBITO DE UMA ESFERA PÚBLICA: DA INVISIBILIDADE AOS *HOLOFOTES*

Nesse capítulo, analisa-se, como o lugar social destinado às crianças e adolescentes vem sendo construído a partir de determinações políticas, sociais, culturais e econômicas em cada tempo histórico. Crianças e adolescentes ocupam um lugar de destaque na sociedade contemporânea. No Brasil e no mundo, nas últimas décadas, tem se avançado significativamente na elaboração de normativas legais, pactos e políticas sociais que busquem garantir os direitos dessa população. A ampliação dos direitos formais e legais, a esse segmento, foi se consolidando na esteira do avanço das discussões relativas aos direitos humanos. A atual legislação brasileira, o ECA, prevê de forma clara a prioridade e primazia destinadas a esses sujeitos para efeitos de proteção integral. Pautado em normativas internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), o ECA inaugura, no Brasil, um marco legal importante que assegura às crianças e adolescentes a garantia dos direitos humanos.

Esse entendimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, vem sendo historicamente construído. A compreensão de que crianças e adolescentes são sujeitos numa fase especial de desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social foi sendo estruturada lentamente ao longo de vários séculos num contexto de amplas mudanças que determinaram sua formação social.

Ao longo de todo esse percurso na história da construção de um espaço para crianças e adolescentes na sociedade, uma verdadeira inversão ocorreu. A literatura mostra que a atual centralidade que é dada a esse segmento na sociedade contemporânea, inclusive em termos de legislações que visem sua proteção, tem em suas origens uma total invisibilidade quanto a uma condição de portadores de direitos fundamentais.

A condição de crianças e adolescentes que se configura, na atual quadra histórica, contrasta com a situação vivida por esse segmento ao longo da história. Num primeiro momento, se encontravam diluídos entre o “mundo adulto antes da era

moderna, quando transitavam indistintamente entre as esferas pública e privada, isto é, entre a casa e a rua” (SALES, 2007, p. 86). Mais tarde, ao longo dos séculos XVI e XVII, com a descoberta da infância, ficaram submetidos ao poder e controle absoluto da família, dos adultos e das instituições sociais. Somente bem mais tarde, a partir do século XX, é que se desenha uma nova condição social para esse segmento, quando passam a assumir o estatuto de sujeitos de direitos, condição equiparada aos adultos, porém, reservada sua peculiar condição de desenvolvimento.

Intenta-se dessa forma, delinear um pouco desse processo histórico em que crianças e adolescentes saem da invisibilidade da vida pública, adentram o terreno privado da família, que enquanto instituição que vai se fechando para o mundo público, tornando-se objetos da família e do Estado; mais tarde voltam à cena, junto com a família, para um terreno de visibilidade que coloca, na esfera pública, a necessidade da afirmação de seus direitos, já que é somente nessa esfera que se torna possível a construção da cidadania.

Entende-se que constitui aspecto importante desvelar o lugar social que vai sendo construído nesse processo histórico para que crianças e adolescentes assumam sua condição de detentores de direitos, lugar esse situado dentro da família, na ligação que esta estabelece com o Estado e com a sociedade, nas relações que se tecem entre as esferas pública e privada. Enquanto sujeitos de direitos, crianças e adolescentes rompem com sua condição de objeto, mas a cidadania que se constrói para esse segmento exige para eles uma especial proteção por parte tanto da família, quanto do Estado e da sociedade para que os direitos conquistados sejam de fato garantidos. Assim, a estruturação dessa nova condição exige que se lance para a esfera pública uma série de demandas e se mobilizem diferentes atores em torno de seus interesses, mas contraditoriamente, crianças e adolescentes “a rigor não constituem em si protagonistas autônomos da luta que têm por inspiração a sua causa e condição de vida” (SALES, 2007, p. 93).

Ao adentrar o período mais contemporâneo da construção social do lugar de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos depara-se com uma luta constante pela afirmação de direitos já conquistados. Essa luta atravessa um terreno árido e contraditório que passa pelo campo das políticas públicas e coloca em destaque a família e a comunidade como o lugar a priori fecundo para um desenvolvimento social digno e saudável para esse segmento. Porém, o “contexto que projeta a

família e as crianças e adolescentes e suas necessidades no cerne da esfera pública e os engrandece como um dos campos fecundos de (re)desenho da cidadania e das políticas públicas no Brasil é o mesmo que os deteriora, corrompe, vulnerabiliza e expõe” (SALES, 2007, p. 92).

Portanto, é nesse campo contraditório de tensões e lutas históricas que a cidadania de crianças e adolescentes foi e está sendo paulatinamente construída. É que se explicita mais detalhadamente nos itens que seguem.

2.1 AS RELAÇÕES TECIDAS ENTRE AS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA NA CONSTRUÇÃO SOCIAL DO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A legislação, atualmente em vigor no Brasil, define criança como “a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente, aquela entre doze e dezoito anos de idade” (BRASIL, 1990). Essa definição é de base legal, podendo haver variações acerca de um momento definido de transição da infância para a adolescência, e desta para a vida adulta, se considerados os aspectos físicos e psicológicos de cada pessoa. A distinção dessas duas fases da vida e seu reconhecimento é praticamente unânime, considerando sobretudo a cultura dos povos ocidentais. Essa é, no entanto, uma construção histórica. Alguns autores (ARIÉS, 1988; DONZELOT, 1986) ao realizarem estudos de elementos significativos quanto à “invenção” ou “descoberta” de crianças e adolescentes ao longo do tempo, trazem importantes contribuições para o debate desse tema.

A partir da análise das variações na forma de representação das crianças, percebe-se a relação dessas alterações com as mudanças nas relações familiares que ocorrem simultaneamente a transformações históricas ligadas a determinações econômicas, políticas e culturais num cenário mais amplo em cada período histórico.

Ariés (1988), ao estudar a história social da criança e da família, apresenta importantes contribuições quanto a essa discussão. O autor toma como ponto de partida a sociedade medieval e destaca que, nesse período, não existia um sentimento diferenciado em relação às crianças e adolescentes. A definição de fases como compreendemos hoje não fazia parte da consciência social nesse período.

Adultos e crianças se misturavam, não havia clara distinção entre eles. As crianças passavam a fazer parte da sociedade, na medida em que pudessem viver sem dependerem dos adultos, o que ocorria por volta dos sete anos de idade. Havia nesse período, a inexistência de um sentimento quanto à fase da infância e da adolescência³.

No período que vai do século X ao século XIII aproximadamente, as crianças eram vistas como miniaturas de adultos⁴, a infância era “um tempo de transição que passava depressa e do qual a memória se desvanecia com igual rapidez” (ARIÉS, 1988, p. 60). As crianças eram consideradas “macaquinhos”, “brinquedinhos” engraçados que divertiam os adultos. A partir dos sete anos de idade elas já participavam da vida social junto com os adultos. (ARIÉS, 1988).

Cabe destacar o caráter coletivo da vida familiar nesse período. A família não se constituía em um núcleo privado como na atualidade. A família cumpria a função da transmissão da vida, dos bens e do nome e não se configurava num núcleo fechado em si mesmo, resguardando uma esfera de intimidade. As relações familiares tinham um caráter público, inexistindo espaço para uma esfera privada; a vida familiar era marcada pelo movimento intenso de atividades coletivas onde se misturavam diferentes idades e classes sociais.

A partir dos séculos XIV e XV, emerge o modelo da família conjugal, formada por pais e filhos, que passa a substituir a grande família patriarcal. A família cristã passa a ser exaltada e a Sagrada Família passa a ser um modelo a seguir. Essas mudanças repercutem na forma como as crianças passam a ser vistas e representadas. É nesse contexto, que surgem, na época, gravuras de crianças como anjos, desenhadas nuas, com pureza e traços cada vez mais próximos à contemporaneidade (ARIÉS, 1988). Ariés (1988), a partir de seus estudos destaca

³ Ariés (1988) ressalta que o fato de não existir um sentimento em relação a infância, não significa que as crianças fossem negligenciadas, abandonadas ou desprezadas. Esse sentimento, segundo o autor “corresponde a uma consciência da especificidade infantil, essa especificidade que distingue essencialmente a criança do adulto”. O autor destaca ainda que a linguagem utilizada na época, “não dava à palavra criança o sentido que hoje lhe atribuímos: dizia-se ‘criança’ como actualmente se diz ‘rapaz’ (*gars*) na linguagem corrente” (ARIÉS, 1988, p. 182).

⁴ A passagem de Ariés (1988), que destaca o tema do Evangelho de Jesus no século XI onde este pede que se aproximem as crianças, sendo representadas como oito miniaturas de homens sem nenhuma característica da infância é ilustrativa: “[...] o miniaturista agrupa à volta de Jesus oito autênticos homens, sem nenhum dos traços da infância: são simplesmente reproduzidos numa escala mais pequena. Só a altura os distingue dos adultos” (ARIÉS, 1988, p. 58).

que essa forma de representação das crianças está fortemente ligada à influência da imagem do menino Jesus ou Nossa Senhora em criança, e a infância a partir de então, “liga-se ao mistério da sua maternidade e ao culto mariano” (ARIÉS, 1988, p. 60). O autor destaca que essas representações continuam bastante raras nesse período. Até o século XIX, crianças são representadas em gravuras nos mais diversos cenários, sozinhas e com familiares, mas nunca em sua representação real e sempre ligadas a passagens ou representações do cotidiano.

Uma concepção de infância, enquanto uma fase diferenciada da vida e da criança em sua individualidade, “ocorre simultaneamente às mudanças culturais associadas à emergência de uma vida urbana mais intensa, no decorrer de um longo período de tempo que tem início no século XV” (SZYMANSKY, 2007, p. 53). Até então, as crianças eram consideradas “pequenos adultos” e os pais detinham sobre elas poder absoluto.

Outro aspecto que chama a atenção, no período que vai do século X até o século XVII aproximadamente, é a naturalização da morte de crianças. Dadas as condições demográficas da época, inúmeras crianças morriam e isso era considerado um “desperdício necessário” (ARIÉS, 1988, p. 67). Como consequência dessa naturalização da morte de crianças tem-se, nesse período, altas taxas de natalidade, pois para a garantia da sobrevivência de algumas crianças, as famílias tinham muitos filhos.

Ramos (2000), em um estudo sobre a realidade das crianças no período das grandes navegações, destaca que as altas taxas de mortalidade infantil dessa época interferiam nas relações entre adultos e crianças, sendo que a expectativa de vida, nos séculos XIV e XVIII, ficava em torno dos 14 anos para as crianças portuguesas, e cerca de metade das crianças que nasciam vivas, morriam antes mesmo de completar sete anos de idade. Segundo a autora, isso fazia com que “principalmente entre os estamentos mais baixos, as crianças fossem consideradas como pouco mais que animais, cuja força de trabalho deveria ser aproveitada ao máximo enquanto durassem suas curtas vidas” (RAMOS, 2000, p. 20). Essa indiferença quanto à perda de filhos durante a infância persistiu, segundo Ariés (1988) até o século XIX, principalmente nas zonas rurais e encontrava justificativa inclusive no cristianismo, que considerava imortal a alma da criança batizada. Para a realidade do período, a morte dessas crianças era uma concepção justificadamente

naturalizada, o que remete à construção histórica da infância, conforme nos aponta Ariés (1988):

Atentamos então no abismo que separa a nossa concepção da infância da concepção anterior à revolução demográfica ou aos seus inícios. Essa insensibilidade não deve surpreender-nos, é o que há de mais natural nas condições demográficas da época. O que deve surpreender-nos, em contrapartida, é a precocidade do sentimento da infância quando as condições demográficas continuavam a ser-lhe tão pouco favoráveis. Estatisticamente, objectivamente, este sentimento deveria ter aparecido muito mais tarde (ARIÉS, 1988, p. 66).

Del Priore (2000) também destaca esse caráter da infância, no início do período da colonização no Brasil. A autora ressalta que poucas eram as palavras que definiam a criança no passado e cita entre elas expressões como “meúdos”, “ingênuos” e “infantes”. Diante da grande instabilidade e a permanente mobilidade populacional dos primeiros séculos da colonização, “na mentalidade coletiva, a infância era, então, um tempo sem maior personalidade, um momento de transição” (DEL PRIORE, 2000, p. 84). Nesse universo, “em meio ao mundo adulto, o universo infantil não tinha espaço: as crianças eram obrigadas a se adaptar ou perecer” (RAMOS, 2000, p. 49).

O século XVII foi divisor de águas. Nesse período, começam a aparecer indícios de um novo olhar em relação às crianças e adolescentes. Os adultos passam a demonstrar interesse nas expressões das crianças, criam um vocabulário próprio que passa a demonstrar um sentimento pelas mesmas (ARIÉS, 1981, p. 68). Nas representações feitas nesse período, a família já aparece centrada em seus filhos. Ariés (1988), em seus estudos, aponta para a forte influência do cristianismo sobre os costumes da civilização nessa época da história. Isso justificaria que, embora as condições demográficas não tenham mudado significativamente e a mortalidade infantil tenha se mantido alta, uma nova sensibilidade em relação à infância tenha aparecido nesse período, precedendo em mais de um século a transformação das condições demográficas. Estes fatos foram sinalizando a

descoberta de crianças e adolescentes como sujeitos numa fase diferenciada de desenvolvimento, o que ocorreu no século XVIII.

A partir do século XVI, as crianças aparecem com frequência nas representações, fato que está intimamente relacionado com o caráter privado que a família passa a assumir nesse período. Dessa forma, as representações desse período demonstram uma nova necessidade, antes desconhecida, a “intimidade da vida familiar”. As gravuras passam a representar vivências privadas como o parto, a morte, as vivências familiares (ARIÉS, 1981).

Ariés (1981) destaca que o sentimento da família, que emerge, a partir do século XVI e XVII, “é inseparável do sentimento da infância. O interesse pela infância, não é senão uma forma, uma expressão particular desse sentimento mais geral, o sentimento da família” (ARIÉS, 1981, p. 210). Os progressos do sentimento da família seguem o progresso da vida privada, da intimidade doméstica, pois “por muito tempo as condições da vida cotidiana não permitiram esse entrenchamento necessário da família, longe do mundo exterior” (ARIÉS, 1981, p. 238). O que também contribuiu significativamente para que a família fosse se tornando uma instituição mais privada foram as mudanças na educação das crianças. O surgimento das escolas permitiu que as crianças não fossem mais afastadas das famílias. A família pôde concentrar-se em torno destas. Esta mudança permitiu um novo comportamento, mais próximo do contemporâneo, ou seja, a família se constitui em torno do casal e dos filhos (ARIÉS, 1981).

A privatização da vida familiar é discutida por alguns autores na sua relação com a emergência de uma sociedade burguesa e do capitalismo. Habermas (1984) se refere à pequena família patriarcal como um tipo dominante de família nos estratos burgueses, “depois das transformações da estrutura familiar que há séculos se vêm preparando, juntamente com a subversão capitalista” (HABERMAS, 1984, p. 226). Essa organização familiar veio romper com as antigas formas comunitárias da grande família e foi desenhando uma linha divisória entre a esfera privada e a esfera pública. Essa família, fechada em si mesma, independente, remeteu a uma idéia de liberdade, de autonomia de seus membros, apoiada em sentimentos afetivos e humanitários. Porém essa família não estava livre das coerções da sociedade burguesa da qual fazia parte, estando submetida antes de mais nada à função de

valorização do capital⁵. Ela evidenciava ainda a relação de subordinação e dependência da mulher e dos filhos ao pai de família o que segundo Habermas (1984), corresponderia à autonomia do proprietário no mercado. Na família, essa relação de autonomia se transformaria em autoridade, deixando clara a ilusão da liberdade dos indivíduos que dela faziam parte.

Essa nova organização familiar, de forma mais privada em torno de seus membros, ocorreu juntamente com a moralização dos costumes, fortemente influenciados pelo cristianismo e as significativas mudanças demográficas, que provocaram também novas relações entre a família e o Estado. No séc. XVII, surgiram, sob o impulso da Contra-Reforma, os conventos para mulheres celibatárias; instituições para crianças abandonadas; exclusão das prostitutas que passam a ser proibidas de circular pelas ruas. Surgem, nesse período, os conventos, as casas de tolerância e os hospícios para menores abandonados. Essas instituições têm, em sua origem, o intuito de buscar a conciliação entre os interesses da família, relacionadas à paz e moralização dos comportamentos e do Estado. A intenção de tais instituições é produzir intervenções corretivas sobre a vida familiar.

Embora não haja uma convergência direta de interesses entre família e Estado, as instituições que surgem nesse período vão atender, ao menos em parte, aos objetivos tanto do Estado, de garantir a ordem socialmente necessária ao desenvolvimento das forças produtivas e a força de trabalho necessária a esse desenvolvimento, quanto da família, em sua preocupação com a moral e os bons costumes. Portanto,

⁵ Habermas (1984) se refere a esse modelo familiar que foi se forjando sendo apresentada como “fundada voluntariamente e por indivíduos livres, de modo a se manter sem coerções, parece apoiar-se sobre a duradoura comunidade de afetos dos dois cônjuges e assegurar o desenvolvimento desinteressado de todas as capacidades que caracterizam a personalidade culta. [...] Essa idéia de que os pequenos núcleos familiares são feitos de sua “intimidade” entra em contraste, porém, já na consciência dos próprios burgueses, com as reais funções da família burguesa. Dado que a família, evidentemente, não é livre daquelas coerções às quais a sociedade burguesa, como qualquer outra sociedade antes dela, tinha de estar submetida, ela explicita no processo de valorização do capital uma função rigorosamente definida” (HABERMAS, 1984, p. 229-230).

essa harmonia entre a ordem das famílias e a ordem estatal é produto mais de uma convivência tática do que de uma aliança estratégica. Já que o escândalo não é da mesma natureza para as duas. O que perturba as famílias são os filhos adulterinos, os menores rebeldes, as moças de má reputação, enfim, tudo o que pode prejudicar a honra familiar, sua reputação e sua posição. Em compensação, o que inquieta o Estado é o desperdício de forças vivas, são os indivíduos inutilizados ou inúteis. Então entre esses dois tipos de objetivos há uma convergência momentânea sobre o princípio da concentração dos indesejáveis da família (DONZELOT, 1986, p. 29).

O que fica evidente, porém, é o caráter opressivo que determina essa relação que se estabelece a partir do século XVII entre a família e o Estado. A ação estatal é uma ação de forte controle e repressão dirigida aos membros mais frágeis da família que, de alguma forma, não se adaptam à ordem socialmente estabelecida. Destaca-se, sobretudo, o tratamento destinado às crianças, adolescentes e mulheres.

A partir do século XVIII, passam a ser produzidas intensas discussões sobre o tratamento destinado às crianças, introduzindo ao sentimento em relação à infância um novo elemento vinculado com a preocupação, com a higiene e a saúde física. Começam a ser questionadas algumas práticas históricas ⁶, relativas ao tratamento dispensado pela família com as crianças e adolescentes. A saúde e a educação das crianças passaram a ser as principais preocupações dos pais nesse período. A família passa a ser então uma instituição indispensável para a garantia da ordem social. Configura-se a família patriarcal, àquela a quem de alguma forma é atribuída a responsabilidade pela proteção mínima de seus membros. A infância, embora agora já reconhecida, reserva para crianças e adolescentes apenas um espaço limitado na sociedade, como objetos da família e do Estado, a partir de sua utilidade social.

Aliado a esse novo olhar em direção às crianças e adolescentes, e essa nova relação da família com o Estado, desenvolvem-se, nesse período, fortes campanhas pelo casamento. Estas campanhas surgem da preocupação do Estado em lutar

⁶ Essas discussões tinham como foco três alvos: a prática dos hospícios de menores abandonados, a criação dos filhos por amas-de-leite, e a educação artificial das crianças ricas. A preocupação nesse período estava relacionada ao fato de que esses três aspectos relacionados pudessem resultar no enfraquecimento da nação e de sua elite (DONZELOT, 1986).

contra o aumento dos encargos da assistência, que se tornam cada vez mais elevados. Nesse sentido, entendia-se que a moralização das relações familiares em torno do casamento pudessem contribuir para a redução dos gastos com a assistência, pois, ao casarem-se, as pessoas abandonam as casas e cômodos infectos e retiram os filhos dos hospícios. No final do século XIX, surgem inúmeras associações filantrópicas e religiosas com o objetivo de ajudar as classes populares, moralizar seu comportamento e facilitar sua educação, uma forma mais econômica de assistência (DONZELOT, 1986). Evidencia-se, nesse período, o chamamento do Estado para que a família e a sociedade assumam o compromisso de proteger aqueles sujeitos que, por alguma razão, encontravam-se desprotegidos ou fora dos padrões morais socialmente estabelecidos.

Nesse período, o Estado passa a se preocupar com o alto índice de mortalidade das crianças. Donzelot (1986) aponta para a falta de uma “economia social”, crianças morriam antes de se tornarem úteis ao Estado. Passa-se a considerar que as inúmeras crianças que eram abandonadas aos cuidados do Estado pudessem de alguma forma recompensar o gasto dispensado com elas. A passagem de Donzelot (1986) a esse respeito é ilustrativa:

No que diz respeito aos menores abandonados, eles reprovavam os índices surpreendentes de mortalidade dos menores recolhidos: noventa por cento morrem antes de poderem “tornar úteis ao Estado” [...] como seria oportuno, não obstante, salvaguardar os bastardos, a fim de destiná-los a tarefas nacionais, como a colonização, a milícia, a marinha, tarefas para as quais eles estariam perfeitamente adaptados, pelo fato de não possuírem vínculos de obrigação familiares (DONZELOT, 1986, p. 16).

Nessa lógica de “economia social” se estabelece, nesse período, uma política de reorganização dos comportamentos educativos. A partir da difusão de uma medicina doméstica buscava-se colocar as crianças sob a vigilância dos pais, e com o avanço da filantropia, almejava-se diminuir o custo social de reprodução da vida dos pobres, obtendo um número desejável de trabalhadores a baixo custo (DONZELOT, 1986). Percebe-se, em relação à infância, o sentido utilitarista que esta assume. Crianças e adolescentes, nesse período, não são mais invisíveis,

principalmente as pobres e desamparadas que passam agora a ser consideradas como instrumentos a serviço do desenvolvimento da nação.

No final do século XVIII e no século XIX, passam a ser elaboradas pelos médicos inúmeras bibliografias dirigidas às famílias burguesas. Continham em si recomendações acerca da criação, educação e medicação das crianças. Estabelece-se assim uma relação clara entre a família e a medicina. A mãe passa a ocupar também um papel de destaque no cuidado com os filhos, o que aumenta o prestígio social da mulher na sociedade. Quanto às famílias populares o trato é diferenciado; com estas, a relação orgânica entre família e medicina não se estabelece. Há também a preocupação com a “conservação das crianças” e a garantia dos preceitos higienistas da época, porém a lógica assumida no trato com os pobres é a da coerção. Trata-se de impedir o abandono de crianças em hospícios para menores e o abandono das nutrizes, de controlar as uniões livres, as vagabundagens dos indivíduos, particularmente das crianças. “Em tudo isso não se trata mais de assegurar proteções discretas, mas sim, de estabelecer vigilâncias diretas” (DONZELOT, 1986, p.27).

Mauad (2000) destaca, que no Brasil, contrapondo essas orientações acerca das práticas, cuidados e comportamentos em relação à criança e ao adolescente, prevaleceram ainda por um relativo período os arraigados costumes da “sociedade oitocentista”, onde o que de fato regia era “a tradição das avós que, por sua vez, aprenderam de suas avós” (MAUAD, 2000, p. 161). Nessa direção coadunam-se os argumentos de Stearns (2006), quando afirma que a infância pré-moderna da infância moderna⁷, nas sociedades ocidentais, diferem em muitos aspectos, dentre os quais destacam-se as taxas de natalidade e mortalidade e o papel do trabalho infantil nas sociedades agrícolas. Contudo, várias mudanças nas práticas, nas idéias e nos contextos que ocorreram entre os períodos pré-moderno e moderno, ocorreram “mais tarde do que se imaginou, e algumas foram adotadas de modo menos uniforme do que as caracterizações genéricas de ‘modernidade’ poderiam indicar” (STEARNS, 2006, p. 80).

⁷ Stearns (2006) argumenta que a infância moderna emerge inicialmente no ocidente nos séculos XVII e XIX, e engloba três questões essenciais e inter-relacionadas. A primeira delas seria relativa a passagem da infância, até então voltada ao trabalho, para a escolaridade. A segunda, está relacionada ao processo de crescente urbanização que teria dificultado os cuidados das crianças e estimulado a decisão de limitar o tamanho da família a patamares muito baixos. E a terceira questão é relativa a redução drástica das taxas de mortalidade infantil.

É nessa passagem não linear que se constrói a idéia da família moderna, que se separa do mundo e opõe-se à sociedade, o grupo solitário dos pais e filhos. Toda energia do grupo familiar passa a ser consumida na promoção das crianças, cada uma em particular e sem nenhuma ambição coletiva (ARIÉS, 1981). A família passa a se organizar em torno da criança, invertendo a lógica histórica onde ela sequer era considerada⁸.

A partir de 1840 até o final do século XIX, multiplicam-se as leis protetoras à infância, sobre o trabalho infantil, a insalubridade das moradias, contrato de aprendizagem, vigilância das nutrizes, obrigatoriedade escolar. Tal movimento visa à normalização da relação adulto-criança. Uma década depois surgem os patronatos, instituições que congregam ao mesmo tempo assistência e repressão. Nesse período, passa-se a encorajar a iniciativa privada a assumir os cuidados com os menores delinquentes. Está incutida, nesse processo, a tentativa da moralização e o incentivo ao trabalho. As intervenções, nessa época, chocavam-se com o poder e a soberania das famílias. O poder centra-se nas mãos de filantropos, médicos e magistrados que possuíam o poder para confiar a guarda de crianças a instituições. Essa tutela em relação às famílias congrega objetivos sanitários e educativos, que visam à proteção de seus membros mais frágeis, o que implica, porém na despossessão de seus direitos privados. Essas relações vêm favorecer a ligação entre a assistência pública, a justiça de menores, a medicina e a psiquiatria (DONZELOT, 1986).

Passeti (2000), ao analisar a realidade brasileira, ressalta o caráter assumido pelo Estado no trato com crianças e adolescentes e suas famílias. O autor destaca que prevalecia a idéia de que as famílias sem estrutura sólida eram responsáveis pela formação de criminosos e anarquistas políticos. Diante disso, tornava-se premente que o Estado chamasse para si as tarefas relativas à educação, saúde e punição para as crianças e adolescentes. Assim,

⁸ Donzelot (1986) aponta para uma nítida diferenciação entre as crianças das famílias burguesas e às dos operários. Para as primeiras é solicitada uma **“liberdade protegida”**. A família burguesa traça em torno da criança “um cordão sanitário que delimita seu campo de desenvolvimento: no interior desse perímetro o desenvolvimento de seu corpo e de seu espírito será encorajado por todas as contribuições da psicopedagogia postas a seu serviço e controlado por uma vigilância discreta”. Para as crianças filhas dos operários define-se o “modelo pedagógico como o de **“liberdade vigiada”**. Nesse caso, o problema seria o “excesso de liberdade, o abandono nas ruas, e as técnicas instauradas consistem em limitar essa liberdade, em dirigir a criança para espaços de maior vigilância, a escola ou a habitação familiar” (DONZELOT, 1986, p. 48).

a integração do indivíduo na sociedade, desde a infância, passou a ser tarefa do Estado por meio de políticas sociais especiais destinadas às crianças e adolescentes provenientes de famílias desestruturadas, com o intuito de reduzir a delinquência e a criminalidade (PASSETTI, 2000, p. 348).

No final do século XIX, desmonta-se definitivamente o modelo tradicional da família patriarcal, submetida ao poder da figura paterna. É também, ao longo desse século, que se busca alterar a forte intervenção judiciária no âmbito familiar. Para alterar essa lógica entram em cena profissionais ligados à área social. Cria-se dessa forma, um tecnicismo exacerbado na atuação de profissionais pautados em saberes das áreas da psiquiatria, da sociologia e da psicanálise. Passetti (2000) ressalta, nessa direção, uma história repleta de internações de crianças e adolescentes das classes trabalhadoras, rotulados como delinquentes e abandonados pela lógica do saber tecnicista adotado no período, um “saber filantrópico privado e governamental [...] deve ser anotada como parte da história da caridade com os pobres e a intenção de integrá-los à vida normalizada” (PASSETTI, 2000, p. 350).

No século XX, com amparo na psicanálise, uma nova paisagem se configura diluindo-se progressivamente as estruturas de coerção. A repressão sobre os indivíduos desloca-se para o âmbito das relações. Assim, ao invés de retirar as crianças da família é preferível mantê-las no ambiente familiar e controlar a educação que recebem. Reestrutura-se, também, o papel do juiz frente aos trabalhadores sociais como alguém capaz de desempenhar um papel reformador com as famílias. As crianças delinquentes, assistidas e anormais passam a ser consideradas num primeiro momento como “irregulares” e posteriormente como “socialmente inadaptadas” (DONZELOT, 1986).

No século XX, com as mudanças no cenário econômico, a entrada das mulheres no mercado de trabalho, na educação, os movimentos feministas, a liberalização sexual ocorre um processo contínuo de modernização da sociedade que afeta a família e a forma como ela se relaciona com o Estado. Essas mudanças significativas alteram, também, a organização da família em torno de seus membros e a possibilidade desta de garantir a eles proteção social, conforme lhes foi historicamente atribuído.

Esse cenário tem implicação direta no tratamento que é dispensado, a partir desse período, às crianças e aos adolescentes. O século XX foi marcado por expressivos avanços legais que colocaram crianças e adolescentes num lugar de destaque no cenário social em âmbito mundial.

Também no Brasil, o século XX foi pródigo em avanços relativos aos direitos das crianças e adolescentes. A legalidade brasileira em relação a esse segmento foi sendo construída historicamente e está marcada por uma verdadeira inversão que vai da invisibilidade desse segmento até sua condição de sujeitos de direitos com absoluta prioridade perante a lei, o que será abordado a seguir.

2.1.1 Holofotes: da invisibilidade à prioridade absoluta

Ao visitar a história, parece ficar bastante claro que a família vem se reorganizando a partir das mudanças sociais, culturais, políticas e econômicas em curso em cada momento. Fica visível também que essas relações que se estabelecem na família estão relacionadas à interferência do Estado na esfera privada da vida familiar, modificando historicamente os limites entre o público e o privado, de modo a fortalecer a família como uma instituição que desempenha um papel importante no desenvolvimento da sociedade e manutenção do *status quo*. É nessa relação entre a família e o Estado, nas relações que se estabelecem entre o espaço público e privado, que vai sendo desenhado dialeticamente a delimitação de um lugar diferenciado para as crianças e adolescentes.

A atual visibilidade desse segmento está intrinsecamente relacionada à história dos direitos civis, políticos e sociais a partir do século XVIII. Cabe destacar que é somente, a partir do século XX, que crianças e adolescentes passam a ser igualados à condição de sujeitos desses direitos, deixando de ser consideradas propriedade de seus pais ou do Estado. Assim, ressalta-se que a afirmação dessa condição de sujeitos de direitos para crianças e adolescentes não foi uma construção isolada, mas se deu no “bojo do movimento pela afirmação dos direitos humanos, cujo significado expressa um conjunto de direitos naturais inalienáveis, imprescritíveis e universais inerentes a todo ser humano” (BIDARRA, OLIVEIRA, 2007, p. 164).

A categoria **Crianças e Adolescentes como Sujeitos de Direitos** diz respeito à condição das crianças e adolescentes “terem direito a ter direitos”, conforme referencia o Estatuto em seu Art. 3º.

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais à pessoa humana, [...] assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990).

Isso significa que crianças e adolescentes são titulares de direitos e deveres e deixam de ser objeto de tutela. Eles passam a exercer seus direitos bem como a responsabilidade por seus deveres como cidadãos, mas sempre tendo em consideração sua condição de pessoas em condições especiais de desenvolvimento.

Os séculos XIX e XX foram pródigos em movimentos na busca por avanços nos direitos humanos, principalmente o direito ao trabalho, à saúde e à educação, reivindicações da classe trabalhadora e do contingente de sujeitos alijados de mínimas condições de vida. Crianças e adolescentes, nesse período, eram consideradas mão-de-obra barata, sendo utilizadas junto com as mulheres nas fábricas, expostas a condições indignas e violentas. Esse cenário aponta para a necessidade da intervenção do Estado, pelo menos na perspectiva de regulador das relações capital e trabalho.

Passam a ser criados, a partir de então, inúmeros mecanismos na direção de avançar na garantia de direitos humanos, principalmente relativos a crianças e adolescentes. Pode-se citar, como exemplo, a fundação, em 1919, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e, em 1921, a adoção da Convenção sobre Supressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e, em 1924, a “Carta da Liga sobre a Criança”. Todos esses documentos foram paulatinamente avançando na consolidação de direitos e garantias fundamentais à infância e adolescência. Seu caráter internacional fez com que provocassem repercussões em nível mundial.

Os principais avanços em relação à construção de uma legalidade que vise à garantia da proteção a esses sujeitos têm, na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, e como desdobramento, posteriormente, na Declaração dos

Direitos da Criança em 1959 pela Organização das Nações Unidas o seu cerne. Esses dois documentos são basilares no reconhecimento das especificidades dos direitos da criança e colocam os países signatários na condição de exigibilidade de transformar em legislações pátrias os princípios presentes nesses documentos. Somente a partir desse período é que “as crianças deixaram de ser ‘meros recipientes passivos’ e passaram a serem reconhecidos como ‘sujeitos de direito internacional’” (BIDARRA, OLIVEIRA, 2007, p. 170).

No Brasil, desde o início do século XX, também já é notória a discussão acerca de formas legais no trato com crianças e adolescentes. É desse período que se avança do campo da caridade para uma maior intervenção do Estado na vida social. Fazem parte da trajetória histórica das políticas infanto-juvenis, no país, leis profundamente excludentes criadas pelo Estado. Foi em 1927, que se criou o primeiro documento legal referente à população infanto-juvenil no Brasil: O Código de Menores Mello Mattos. Esse documento, conforme afirma Rizzini (2000), dirigia-se às crianças consideradas em “situação irregular” e buscava estabelecer diretrizes para o trato de crianças e adolescentes excluídos, regulamentando questões como trabalho infantil, tutela e pátrio poder, delinqüência e liberdade vigiada. O termo “menor” referia-se pejorativamente às crianças pobres abandonados, excluídas, negras, e delinquentes.

O Estado passa a exercer um papel cada vez mais intervencionista na regulação das relações sociais, principalmente àquelas relativas à Assistência Social. Os serviços públicos passam a ser mais centralizados e erige uma nova lógica tecnicista e científica no trato com a população, com o intuito de garantir a ordem social e o desenvolvimento da nação. Nas ações voltadas à infância, o Juiz de Menores ocupa papel central, conforme destaca o trecho a seguir:

Durante essa etapa verifica-se a progressiva ampliação do intervencionismo estatal, concretizada na figura do Juiz de Menores, que abarca as funções jurisdicional e assistencial com relação à infância. Sua atuação se pretende pautada por parâmetros cada vez mais “científicos”, vinculando-se às grandes diretrizes da higiene pública e do saneamento, das cidades e da nação. (RIZZINI, VOGEL, 1995, p. 240).

Em 1942, cria-se o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que correspondia a um órgão do Ministério da Justiça que funcionava como equivalência do sistema penitenciário para a população menor de idade. Esse órgão possuía uma linha correcional-repressiva, porém previa atendimento diferenciado para os adolescentes autores de atos infracionais e daqueles carentes e abandonados (SARAIVA 2003). Essas primeiras experiências explicitam a tentativa do “Estado em organizar a assistência à infância através de sua centralização em órgãos de âmbito nacional e especializados no atendimento diferenciado da *criança* e do *menor*” (RIZZINI, VOGEL, 1995, p.241).

O período que segue no Brasil mantém sua lógica pautada no “forte direcionamento do Estado nas questões relativas à infância e à maternidade” (RIZZINI, VOGEL, 1995, p. 240). O que está em pauta, no decorrer da década de 1940, é a construção de uma forte centralização nas mãos do Estado na busca pela garantia da Segurança Nacional. Surgiram na esfera federal, algumas entidades e programas de atenção à criança e adolescente, principalmente voltados ao campo do trabalho e atravessados pela prática profundamente assistencialista, dos quais se pode citar: LBA – Legião Brasileira de Assistência, Casa do pequeno jornalista, Casa do pequeno Lavrador, Casa do pequeno trabalhador. Essas entidades estavam ligadas à figura da primeira dama. Durante o governo militar dois documentos marcaram significativamente as políticas sociais vigentes na época: A lei que criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) (Lei 4.513 de 01/12/64) e o Código de menores de 79 (Lei 6.697 de 10/10/79).

Tanto a FUNABEM quanto o Código de menores de 1979 não romperam com a linha de arbitrariedade, assistencialismo e repressão com que vinham sendo tratadas crianças e adolescentes até então. Pelo contrário, estabeleceram-se formas de assistência e proteção a partir de um viés discriminatório. O novo Código introduziu o conceito de “menor em situação irregular”, que se referia a meninos e meninas que se encontravam numa situação de “perigo”, e tinha na autoridade judiciária uma ilimitada concentração de poder na tomada de decisões em relação ao tratamento e destino dessa população (MENDEZ & COSTA, 1994). A adoção dessas perspectivas traduzidas em legislações construiu uma visão estigmatizada para crianças e adolescentes pobres e dava subsídios para a afirmação de uma idéia elitista que forjava uma relação ‘indissociável e natural’ entre a pobreza e a criminalidade.

Todo esse percurso das políticas sociais públicas brasileiras no trato a crianças e adolescentes, é reflexo de um cenário histórico construído no bojo de uma cultura escravagista e excludente. Cada uma das fases que marcaram, ao longo do tempo, a formulação e implementação de “políticas” para esses segmentos traduziram emblematicamente as mudanças econômicas, políticas e sociais em curso no país e no mundo em cada uma das épocas. Aguiar (1998), ao se referir à formulação e surgimento das políticas sociais no país, destaca que estas foram sendo efetivadas a partir de um caráter compensatório, residual e extremamente seletivo, onde prevaleceram as marcas do histórico clientelismo, repressão e autoritarismo que permeiam as relações sociais no país, além de uma profunda descontinuidade. Assim, a questão da infância e adolescência no Brasil,

é resultado do percurso histórico marcado por estereótipos, banalizações, escravidão, oriundas de um modelo econômico concentrador de renda, de cujo cenário surge o “menor”: crianças empobrecidas que cruelmente foram submetidas a regimes de trabalhos desumanos, a condições de vida indignas, tratadas como uma “questão de polícia”, tratamento dispensado a trabalhadores “adultos” nas mesmas condições sociais (AGUIAR, 1998, p.80).

A década de 1980 no Brasil é de grandes mudanças no campo político e social. Com a redemocratização do país, passam a se introduzir na nova legislação as tendências em curso no mundo nas décadas anteriores e que não tiveram aqui a devida ressonância em virtude do autoritarismo dos governos militares daquele período. No campo das ações relativas à crianças e adolescentes, inaugura-se um novo período com a aprovação em 1990 do Estatuto da criança e do adolescente (ECA). É somente nesse período que a legislação brasileira incorpora paulatinamente as diretrizes presentes nas convenções Internacionais dos direitos da infância e adolescência. A promulgação dessa lei vem significar uma ruptura, a introdução de um novo paradigma, a partir do qual encerra-se a vigência legal da “doutrina da situação irregular” e introduz-se a “doutrina da proteção integral”.

O ECA é o marco divisório no Brasil em relação ao atendimento de crianças e adolescentes e será objeto de problematizações no item que segue.

2.2 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A POLÍTICA DE PROTEÇÃO INTEGRAL

A legislação atual relativa a crianças e adolescentes, no Brasil, é considerada como um modelo na perspectiva das diretrizes internacionais da doutrina de proteção integral para esse segmento. Essa atual conjuntura é fruto de muitas mudanças sociais e culturais, e de movimentos de luta pela garantia de direitos humanos, sociais e políticos que marcaram um período histórico da sociedade brasileira. A lei, por si só, não traz consigo a garantia da efetivação de direitos, mesmo que estes estejam legalmente instituídos. Não suprimindo sua importância na consolidação dos valores pactuados pela sociedade e pelo Estado em cada momento histórico, a efetivação das conquistas em relação a direitos civis, políticos e sociais traduzidas na legislação, é permeada por conflitos e interesses contraditórios entre diferentes classes e projetos políticos. O aparato legal é, ao mesmo tempo, instrumento e resultado das transformações sociais, porém não consegue sozinho alterar a realidade.

Dessa forma, as relações estabelecidas ao longo da história entre Estado e sociedade civil⁹, refletem o cenário atual, que deve ser compreendido não como estático e definitivo, e sim, permeado por tensões e conflitos, que se traduzem em dominação e resistência, ampliação e perdas no que tange à garantia de direitos. O avanço no campo da cidadania de crianças e adolescentes brasileiros e a efetivação do ECA são, dessa forma, atravessados pelas determinações macro-societárias e por um intenso universo de contradições, que remete à materialização das garantias constitucionais a inúmeros avanços e retrocessos.

A Constituição Federal de 1988, marcada por profundos avanços na área social, introduz um novo modelo de gestão e execução das políticas sociais públicas que devem traduzir os direitos sociais de caráter universal e igualitário assegurados

⁹ Compreende-se aqui, a *Sociedade Civil* e o *Estado* na perspectiva de Gramsci, onde a Sociedade Civil corresponde, ao conjunto de instituições consideradas privadas, um terreno de relações ideológicas, culturais e políticas, mas que fazem parte do Estado – em seu sentido ampliado. Nessa estrutura o Estado, atravessado por interesses e conflitos de classe, exerce um comando direto através de seu aparato jurídico legal. A esses dois níveis corresponde ainda a função hegemônica exercida pelo grupo dominante em toda a sociedade (GRAMSCI, 1984).

na legislação. Em relação às crianças e adolescentes, a Constituição de 1988 introduz uma nova doutrina, a **Política da Proteção Integral**, categoria norteadora desse estudo que está pautada nos princípios e diretrizes internacionais de direitos humanos para crianças e adolescentes, introduzindo os avanços da normativa internacional para a população infanto-juvenil brasileira¹⁰. A proteção integral que o ECA estabelece em seu texto busca a garantia de que

as crianças e os adolescentes têm direitos subjetivos e exigíveis, à liberdade, à dignidade, à integridade física, psíquica e moral, à educação, à saúde, à proteção no trabalho, à assistência social, à cultura, ao lazer, ao desporto, à habitação, a um meio ambiente de qualidade e outros direitos individuais indisponíveis, sociais, difusos e coletivos. E conseqüentemente se postam como credores desses direitos, diante do Estado e da Sociedade (inclusive a família), devedores que são, esses últimos (NETO, 1999, p. 29).

Garcia (1999) refere ainda que a garantia da proteção integral para crianças e adolescentes não se reporta apenas a sanar suas necessidades básicas, referentes à educação, saúde e esporte. Para além disso, a proteção integral volta-se à garantia de crianças e adolescentes serem respeitados como sujeitos em condição especial de desenvolvimento, terem direito à liberdade e à participação. Ou seja, a Política de Proteção Integral refere-se à conquista da prioridade absoluta no atendimento e garantias fundamentais das crianças e adolescentes previstos pelo estatuto no 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 (BRASIL, 1990).

¹⁰ Destacam-se entre as normativas internacionais: Declaração dos Direitos da Criança (Resolução 1.386 da ONU – 20 de novembro de 1959); Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (20/11/1989); Regras mínimas das Nações Unidas para administração da justiça da Infância e da Juventude – Regras de Bejing (Resolução 40/33 – ONU – 29 de novembro de 1985); Diretrizes das Nações Unidas para prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad (ONU – 01 de março de 1988 – RIAD) (FUNDABRIQ, 2006).

A configuração das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil, que tem na Constituição Federal de 1988 seu fundamento, foi também fruto de um movimento de luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida, dignidade e cidadania, num período em que se recrudesçam cada vez mais as expressões da questão social, decorrentes de mais de uma década de austeridade e de ajuste fiscal (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Esse cenário, em que se encontrava alijada de direitos e acesso a serviços e bens socialmente produzidos uma imensa parcela da população brasileira, obrigou o Estado a assumir cada vez mais o papel de regulador dos conflitos sociais, e intervir de forma a amenizar a precariedade e vulnerabilidade social com que se deparava a população tanto adulta quanto infanto-juvenil. Dessa forma, as políticas sociais traduzem dialeticamente o cenário econômico de cada período, ao mesmo tempo em que vêm responder às necessidades da classe trabalhadora, a partir de suas possibilidades de resistência em suas lutas por melhores condições de vida; são empregadas também como mecanismo do sistema capitalista para responder às demandas dessa mesma classe, ou seja, são utilizadas como instrumentos de cooptação da sociedade capitalista.

Mas a mobilização social da população garantiu grandes avanços em relação aos direitos sociais a partir da década de 1980 no Brasil. A Constituição Federal de 1988, a partir de seus avanços legais em relação às políticas sociais públicas de caráter universal e igualitário assegura, a partir de seu artigo 227¹¹, um novo olhar também para o trato da infância e juventude brasileira. O ECA cria mecanismos de exigibilidade na efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, quais sejam:

I – as políticas públicas: elaboradas, acompanhadas e controladas por conselhos partidários de direitos em todos os níveis, financiadas com recursos da União, dos estados e dos municípios e por outras fontes através de fundos;

II – os Conselhos Tutelares: visando a desjudicialização do atendimento de crianças violadas em seus direitos;

III – o Ministério público e a Defensoria pública;

¹¹ Art. 227 “caput” da Constituição Federal. “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (BRASIL, 1990).

IV – as ações civis de proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos (AGUIAR, 1998).

Com o ECA “consagra-se não só uma nova doutrina jurídica – a da ‘proteção integral’, como também uma nova proposta para o atendimento, centrada na atuação dos Conselhos de Direitos e Tutelares” (RIZZINI, VOGEL, 1995, p. 241). Abre-se, assim, um novo período na história de crianças e adolescentes brasileiros. A proteção integral a esse segmento passa a ser garantido por lei, o que não significa a garantia de sua materialização. Porém, essa alteração substantiva vai exigir o estabelecimento de novas relações entre o estado, a sociedade e a família na busca pela garantia do cumprimento dos preceitos legais.

De um lugar de invisibilidade social, tratados como “problemas sociais”, “inadaptados” ou “irregulares” crianças e adolescentes vão conquistando um lugar de destaque na sociedade. No Brasil, hoje eles são portadores de direitos, privilegiados no espaço familiar, comunitário, social e de políticas públicas.

A partir do ECA, no Brasil, crianças e adolescentes passam a ter garantida sua condição de sujeitos de direitos e reordenam-se os modelos e mecanismos relativos ao trato desse segmento. As principais mudanças são relativas à participação da comunidade, à descentralização do atendimento e à delimitação da competência da ação da autoridade judiciária, restrita aos casos de infração da lei.

Diante dessas mudanças, da prioridade absoluta e da proteção integral garantidas na forma da lei, crianças e adolescentes passam a ocupar um lugar central no âmbito das políticas públicas. Tanto o Estado, quanto a família e a sociedade são chamados a garantir por meio de ações, a materialização dos preceitos legais.

Ao apresentar uma nova perspectiva para a operacionalização das políticas sociais, o ECA define que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1990). O teor desse artigo traz implicações tanto para o Estado, quanto para a sociedade civil, no que concerne à “materialização institucional da Lei, através da descentralização que busca uma melhor divisão de tarefas entre a União, os Estados e os Municípios, no que se refere ao cumprimento dos fins sociais previstos” (SOUZA, 2004, p. 02).

Para a efetivação dessas prerrogativas, na garantia de uma nova gestão dos direitos de crianças e adolescentes é que se explicita o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que busca atender o disposto no artigo 86 do ECA, no que se refere à política de atendimento. O sistema de Garantia de direitos é construído por eixos de estruturação, cada qual com objetivos específicos e com diferentes atores públicos e sociais responsáveis por sua concretização. Apresenta-se, a seguir, no que se pauta esse sistema.

2.2.1 O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) da criança e do adolescente

O SGD se refere a um conjunto articulado de pessoas e instituições que atuam para efetivar os direitos infanto-juvenis e se pauta fundamentalmente em três eixos ou linhas centrais: **Promoção, Defesa e Controle Social** (CABRAL, 1999 (a)).

O eixo da **Promoção** se refere ao atendimento direto dos direitos das crianças e adolescentes através das políticas públicas. O objetivo desse eixo consiste na “deliberação e formulação da ‘política de atendimento de direitos’ (ou de garantia de direitos) que prioriza e qualifica como direito o atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente, através das demais políticas públicas” (GARCIA, 1999, p. 96).

O acesso universal a serviços públicos básicos para o conjunto da população é uma prerrogativa da Constituição Federal, que incorpora um sistema de proteção social que tem na saúde, na previdência e na assistência social seu tripé, exemplificado no Art. 194¹². O eixo da promoção dentro do SGD da criança e do

¹² Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I- universalidade da cobertura e do atendimento;
- II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV- irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V- equidade na forma de participação no custeio;
- VI- diversidade da base de financiamento;
- VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1990)

adolescente tem como fundamento fomentar, impulsionar a prerrogativa da prioridade absoluta prevista no ECA, a partir da execução das políticas públicas relativas à saúde, educação, assistência social, segurança, habitação, etc., garantindo a crianças e adolescentes acesso universal a serviços e direitos básicos. A promoção de direitos significa cuidar das crianças e adolescentes tomados como conjunto, onde os problemas relacionados a elas são alvo de atuação genérica e abrangente a partir do desenvolvimento de uma política de atendimento (PORTO, 1999).

Para a execução dessa política, o ECA estabelece linhas de ação, explicitadas em seu artigo 87:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

- I- políticas sociais básicas;
- II- políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo para aqueles que delas necessitem;
- III- serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão.
- IV- serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V- proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 1990).

A partir dessas linhas, cabe às políticas sociais básicas, a garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, tendo como critério a universalização do atendimento. Nesse sentido, destaca-se o importante caráter assumido pela política de Assistência Social a partir da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 2003), que assume o status de política social pública na busca pela universalização dos direitos sociais¹³. Conforme afirmam Battini e Costa (2007), a inclusão da Assistência Social no campo da Seguridade Social, como uma política pública, “transformou-a em dever do Estado e direito do cidadão. As ações assistenciais foram retiradas do campo da meritocracia, da ajuda e do clientelismo, para serem incluídas entre os direitos de cidadania” (COSTA, 2007, p.

¹³ Vieira (1998), discute as relações do Estado e da Sociedade Civil a partir da promulgação do ECA e da LOAS e destaca o avanço na Política de Assistência Social, ressaltando que assim como o ECA universaliza os direitos de crianças e adolescentes a LOAS universaliza os direitos sociais.

33). Dessa forma, a Assistência Social como política de Estado, “passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade” (YAZBEK, 2006, p. 127). Para além de ações compensatórias, a Assistência Social se volta para ações também preventivas capazes de prover “um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais” (YAZBEK, 2006, p. 128).

Destaca-se que com a LOAS e com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005), os avanços significativos na política de Assistência Social colocam essa política no mesmo patamar de todas as políticas sociais básicas, no campo da exigibilidade dos direitos sociais¹⁴. Outra inovação importante é o caráter de articulação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, com base no território e tendo como fundamento a universalização de acessos, garantidos juridicamente. Essas mudanças

têm impulsionado o reordenamento das redes socioassistenciais para o atendimento dos sujeitos de direitos, na direção da superação de ações segmentadas, fragmentadas, pontuais, sobrepostas e assistencialistas, para a garantia de um sistema unificado, continuado e alicerçado de direitos, no enfrentamento das perversas formas de opressão, violência e pauperização vivenciadas pela maioria da população (SILVEIRA, 2007, p.77).

Outro avanço significativo impulsionado pelo SUAS foi a organização do sistema socioassistencial por meio de uma nova lógica na execução das ações, com

¹⁴ Yazbek (2006) expressa essa condição da política de Assistência Social e refere que esta se estrutura a partir de uma “rede de segurança” heterogênea, constituída por órgãos governamentais e entidades da sociedade civil, que “opera serviços voltados para o atendimento de um vastíssimo conjunto de necessidades, particularmente dos segmentos mais pobres da sociedade: atende famílias, idosos, crianças e adolescentes, desempregados, portadores de deficiência, migrantes, portadores de deficiência, migrantes, portadores de HIV, dependentes de drogas etc. Arrecada e doa alimentos, alfabetiza adultos, protege testemunhas, defende os direitos humanos e a cidadania, atende suicidas, adolescentes grávidas, órfãos, combate a violência, cria empreendimentos autogestionados, cuida de creches, de atendimento médico domiciliar e de outras iniciativas que compõem o complexo e diversificado campo da assistência social à população” (YAZBEK, 2006, p. 128). Diante disso fica mais do que claro o caráter de política social básica da Assistência Social, rompendo com a perspectiva de política residual. Destaca-se ainda o caráter de transversalidade de várias das ações acima elencadas com as outras políticas sociais básicas, como saúde, educação, criança e adolescente, idoso, etc.

a definição de níveis de complexidade. A partir dessa organização, o sistema se divide em ações de proteção social básica e proteção social de média e alta complexidade. Nas ações de proteção social básica, incluem-se a “prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (YAZBEK, 2006, p. 130). Já as ações de proteção social especial¹⁵ são destinadas a “indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social. São vulnerabilidades decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência” (YAZBEK, 2006, p. 130).

No que tange à **política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente**, que se refere à *efetiva garantia dos direitos*, é destinada àqueles que têm seus direitos ameaçados ou violados. Para esse público, o ECA prevê programas específicos para a promoção dos direitos no atendimento a situações agudas e temporárias, buscando essencialmente sanar as falhas nas políticas sociais básicas. Os principais alvos dessa política são as crianças e adolescentes desaparecidos, abandonados, abusados e explorados sexualmente, explorados no trabalho, prostituídos, em situação de rua, drogadictos e autores de ato infracional (PORTO, 1999).

Os principais atores que integram o eixo da promoção são os Conselhos de Direitos da criança e adolescente, em âmbitos municipais, estaduais e federais, os conselhos setoriais e as entidades governamentais e não-governamentais de atendimento direto, conforme o artigo 90 do ECA¹⁶.

¹⁵ A proteção social especial se divide em média e alta complexidade. As ações de média complexidade estão voltadas à famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Já as ações de alta complexidade destinam-se a famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência, e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário (YAZBEK, 2006).

¹⁶ **Art. 90.** As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativas destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- I – orientação e apoio sócio-familiar;
- II – apoio sócio-educativo em meio aberto;
- III – colocação familiar;
- IV – abrigo;
- V – liberdade assistida;
- VI – semi-liberdade;
- VII – internação.

Parágrafo único. As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro

O eixo da **Defesa** de direitos tem como principal objetivo “a responsabilização do Estado, da Sociedade e da família, pelo não-atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes” (GARCIA, 1999, p. 98).

Esse eixo tem como especificidade a exigibilidade dos direitos através da atuação nos casos concretos em que crianças e adolescentes tenham seus direitos ameaçados ou violados¹⁷. O objetivo central da intervenção direta é fazer cessar a violação, encaminhando uma solução para a problemática e responsabilizar o autor da violação, pela reparação do dano e aplicação de sanções, se necessário (PORTO, 1999).

Como principais mecanismos, instrumentos e medidas para a realização da defesa encontram-se as ações judiciais, os procedimentos e medidas administrativas e a mobilização social através da pressão popular. Os principais atores públicos e sociais que integram esse eixo são o Judiciário, o Ministério Público, a Secretaria de Segurança, Secretaria de Justiça, a Defensoria Pública, os Conselhos Tutelares e os Centros de Defesa (GARCIA, 1999).

O terceiro eixo desse SGD é o **Controle Social**. O eixo do controle social está associado a um dos principais pilares do ECA, a participação da sociedade na elaboração e execução das políticas públicas relacionadas à infância e adolescência. Esse eixo objetiva à “vigilância do cumprimento dos preceitos legais constitucionais e infra-constitucionais, ao controle externo não-institucional da ação do Poder Público” (GARCIA, 1999, p. 99). É no eixo do controle social que a sociedade civil organizada ganha espaço para participação na elaboração e na efetivação de políticas adequadas. Dessa forma, a sociedade civil organizada em fóruns, sindicatos e entidades de classe torna-se principal ator desse eixo do sistema de garantia de direitos e tem como função “fazer funcionar esse terceiro eixo, e assim contribuir, de maneira eficaz, para que todo o Sistema atue a contento” (PORTO, 1999, p. 125).

das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária (BRASIL, 1990).

¹⁷ O artigo 98 do ECA estabelece que as medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos na lei forem ameaçados ou violados:

- I – por ação ou omissão da sociedade do Estado;
- II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
- III – em razão de sua conduta. (BRASIL, 1990)

A partir dessa explicitação em relação aos eixos que compõem o SGD da criança e do adolescente, este poderia ser assim representado:

| EIXOS | OBJETIVOS | ATORES PÚBLICOS E SOCIAIS |
|---|--|---|
| Promoção (atendimento direto) | Atendimento direto dos direitos através de políticas públicas | Conselhos de Direitos; Conselhos Setoriais e Entidades de Atendimento (Educação, Saúde e Assistência Social). |
| Controle (vigilância) | Vigilância do cumprimento da Constituição Federal e do ECA | Sociedade Civil; Fóruns – Sindicatos; Entidades de classe; |
| Defesa (responsabilidade) | Responsabilização pelo não-atendimento, pelo atendimento irregular ou pela violação dos direitos | Judiciário – Ministério Público; Secretaria de Segurança; Secretaria de Justiça; Defensoria Pública; Conselhos Tutelares e Centros de Defesa. |

Quadro 1 - Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude

Fonte: (CABRAL, 1999, a.)

O SGD tem como um dos seus princípios fundamentais a articulação e integração. Os eixos do sistema “não são compartimentos sem comunicação. Pelo contrário, o SGD só funciona se houver articulação entre todos os seus integrantes, respeitada a atuação típica de cada um” (PORTO, 1999, p. 124).

Garcia (1999) apresenta como pressuposto a importância de se pensar na identidade e especificidade de cada um dos atores e instituições que integram esse sistema para a busca de real integração entre os diferentes eixos. Segundo o autor, a “integração supõe uma reflexão sobre si e sobre os outros quanto à identidade, e uma estratégia diferenciada para cada um dos espaços, instrumentos e atores” (p. 106).

Dessa forma, a abordagem dos eixos da promoção, defesa e controle de forma isolada se faz apenas para efeitos de uma melhor explicitação acerca dos objetivos de cada eixo, dos atores sociais envolvidos e dos instrumentos e

mecanismos utilizados dentro de cada um. Porém o que dá sustentabilidade a esse sistema é justamente a interconexão que se realiza entre a promoção, a defesa e o controle social. O SGD se caracteriza por “uma interação de espaços, instrumentos e atores no interior de cada um dos eixos, e por uma interação complementar e retroalimentada entre os três eixos” (GARCIA, 1999, p. 100).

Esses eixos de participação precisam funcionar de forma interligada, num sistema de complementaridade entre si, segundo o que prevê a lei, promovendo o envolvimento da sociedade civil organizada e do Estado. Dessa maneira, cada um dos atores sociais desenvolve seu papel, em suas particularidades, sem esquecer, porém, a perspectiva da articulação de suas ações a partir de uma rede¹⁸ que dá vida e movimento a esse sistema, realizando as interconexões necessárias, garantindo uma maior eficácia nos resultados. O envolvimento e responsabilização de todos os atores na perspectiva de efetivação da política impede a desresponsabilização do Estado do seu papel de regulador e garantidor dos direitos socialmente instituídos. Do mesmo modo, envolve a sociedade no processo de participação e controle das ações relativas às políticas que as atingem direta ou indiretamente, não se eximindo de atuar em defesa da garantia de direitos e deixando de exercer seu papel de fiscalizadora do cumprimento dos princípios do ECA e da Proteção Integral.

Porém, diante das atuais configurações societárias, as possibilidades de concretização efetiva das ações relativas ao SGD da criança e do adolescente, nos moldes ideais previstos nas diretrizes da política de proteção integral têm enfrentado grandes dificuldades. A implementação das diretrizes da política nacional da Infância e Juventude consubstanciadas pelo ECA, a partir da década de 1990 no Brasil, tem caminhado junto com os avanços das propostas balizadoras de um projeto político de cunho liberal no país. Daí decorre uma intensa contradição, onde concorrem, ao mesmo tempo, propostas democratizantes de defesa e ampliação dos direitos constitucionalmente assegurados, com propostas de aplicação de programas focalizados e pontuais no atendimento das demandas sociais relativas a crianças e adolescentes.

Corrobora com as dificuldades na concretização da cidadania dessa população também, o fator do acirramento das expressões da questão social. No

¹⁸ O movimento desse sistema realizado a partir de uma perspectiva de rede, e os pressupostos teóricos referente às redes de atendimento serão objeto de discussão no próximo capítulo.

Brasil, além dos seculares problemas sociais que afetam esse segmento, que vêm se arrastando por décadas e décadas sem soluções efetivas, aparecem diferentes expressões da questão social que envolvem crianças e adolescentes, aumentando a demanda por atendimento no âmbito das políticas sociais. Dessa forma, tratando a questão social com políticas fragmentadas e focalizadas, que não incidem na raiz da desigualdade social, não tem contribuído em nenhuma medida para que se garantam às crianças e adolescentes a proteção integral das quais são signatárias.

O próprio SGD que prevê a articulação de diferentes atores sociais em torno de ações de promoção, defesa e controle dos direitos infanto-juvenis, tem limitada sua condição de efetivação diante do avanço de um projeto conservador que despolitiza a questão social, remetendo o trato das expressões da intensa desigualdade ao âmbito privado. Decorre desse movimento um processo de moralização da questão social, que desloca a questão social do âmbito do direito para o campo do dever moral (IAMAMOTO, 2004), apelando para ações de benemerência, solidariedade e filantropia, em contrário de ações de responsabilidade pública do Estado. Essas prerrogativas estão intimamente ligadas ao avanço de um projeto e cunho neoliberal.

Assim, as propostas neoliberais, em relação ao papel do estado quanto à questão social, são propostas reducionistas que esvaziam e descaracterizam os mecanismos institucionalizados de proteção social. São propostas fundadas numa visão de política social apenas para complementar o que não se conseguiu via mercado, família ou comunidade (YAZBEK, 2001, p. 37).

Como consequência tem-se um processo contínuo de ruptura com o caráter universal do acesso aos direitos sociais. Na mesma direção, ocorre a tendência ao aprofundamento de práticas assistencialistas e clientelistas permanecendo a fragmentação no campo das políticas sociais públicas que se desenvolvem “sem regras estáveis e operando em redes públicas obsoletas e deterioradas. (YAZBEK, 2001, p. 37)”.

Para que SGD da criança e adolescente possa funcionar, na perspectiva de complementaridade de ações entre os diferentes atores sociais, é imprescindível que primeiro sejam implementadas as ações de promoção relativas às áreas de saúde,

educação, assistência social, etc. através de políticas sociais efetivas, o que requer investimentos e alocação de recursos, ou seja, é preciso que o Estado assuma responsabilidades efetivas no enfrentamento dos problemas sociais que afetam crianças e adolescentes. Fora dessa perspectiva, as ações de defesa e controle tornam-se inócuas, restritas à função de tentar garantir que se cumpra uma legislação que existe de direito, mas não de fato.

Percebe-se dessa forma, que a implementação e efetivação das diretrizes propostas pelo ECA, passam sobretudo, pela presença forte do Estado enquanto promotor de políticas efetivas no atendimento da população infanto-juvenil. Passam também pelo adensamento da esfera pública, trazendo a sociedade civil para os espaços públicos, num movimento de partilha de poder favorecido pelos novos mecanismos democráticos que se abrem, a partir da Constituição de 1988, como os conselhos e fóruns.

Dessa forma, a efetivação dos direitos sociais de crianças e adolescentes não pode ficar restrita apenas ao cumprimento de medidas legais previstas pelo Estatuto, muitas vezes mal interpretadas na hora de sua execução. Caminhar, nessa direção, acaba por burocratizar e institucionalizar a política, sobrecarregando os mecanismos e instituições responsáveis por sua materialização na prática. Outro risco que se corre, restringindo a efetivação da política à lei, é retirar do Estado sua responsabilidade no compromisso assumido em garantir os direitos conquistados dessa população, que passa a legitimar seu papel através de um discurso vazio, fundamentado na legislação.

No movimento mais geral brasileiro, de disputa pela realização dos direitos humanos num contexto adverso moldado pelo projeto neoliberal, o ECA apresenta uma eficácia simbólica importante, tanto positiva, como bandeira de luta pela defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, quanto negativa, ao não ser implementado e servir de mecanismo de legitimação de um Estado que não cumpre seu papel de garantia efetiva dos direitos fundamentais em relação à comunidade internacional (FAJARDO, 2002, p. 62).

O ECA é fruto de um processo histórico de luta e de conquistas de diversos setores da sociedade civil e do amadurecimento do Estado, ao menos no âmbito formal em relação à democracia e atenção aos Direitos Humanos; é resultado de

uma construção coletiva entre setores públicos e privados. Por esse motivo, evidencia as disputas e interesses de classe, na medida em que reflete a correlação de forças entre tais, trazendo dificuldades em seu processo de implementação. Traduz-se assim, que historicamente “os direitos sociais, bem como os civis e políticos, têm sido objeto de disputa na sociedade, para que sua garantia possa ser efetivada” (COUTO, 2004, p. 49).

Muitos esforços em positivar direitos fundamentais às crianças e adolescentes tem-se multiplicado em tentativas de materialização do ECA e funcionamento do SGD. A capacidade lenta, mas progressiva, de ampliação da participação da sociedade na elaboração, deliberação, gestão e controle das políticas para a infância é a chave para a garantia da implementação da lei e da efetivação da política.

Dessa forma, é na luta por um projeto político democrático, em que se façam presentes os princípios éticos de defesa e ampliação dos direitos da população, com um Estado e uma Sociedade Civil atuando conjuntamente, é que se ampliam as possibilidades de exercício da cidadania para as crianças e adolescentes brasileiros. É o que se problematiza no próximo item.

2.2.2 A democratização das relações no âmbito da esfera pública e o reconhecimento da condição de sujeitos de direitos para crianças e adolescentes

No antes – momento da luta pela garantia de direitos – como no agora – luta pela implantação efetiva dos direitos - , verificamos um traço comum: o avanço rumo à realização da garantia dos direitos apóia-se na participação da Sociedade Civil e dos governos, numa relação de co-gestão da coisa pública, na arena de negociação de interesses que é o espaço institucional do Estado. E também depende dessa participação (GARCIA, 1999, p. 104).

Diante da institucionalização de um novo modelo de gestão das políticas públicas, abrem-se diferentes canais de interlocução entre o Estado e a Sociedade Civil, importantes protagonistas dentro de um paradigma que busca uma maior

democratização acerca das decisões que repercutem de forma coletiva na sociedade. Conecta-se a análise das possibilidades de participação democrática nos espaços que se estabelecem entre o público e o privado, a gestão da política para Infância e Juventude.

Esse movimento de ampliação de espaços públicos, compartilhados pelo Estado e pela Sociedade Civil não é constitutivo apenas do âmbito das políticas para crianças e adolescentes, mas

o ECA é provavelmente o caso mais expressivo de uma política setorial específica que busca explorar o potencial das brechas conquistadas na Constituição de 1988 para a introdução de mecanismos de participação popular no funcionamento institucional do país. (FORTES, 1996 Apud DAGNIGNO, 2002, p. 52)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu texto legal, prevê de forma bastante explícita que a política da Infância e Juventude deverá ser desenvolvida tendo como pressuposto a articulação de diferentes atores, governamentais e não-governamentais, em torno de ações que visem o atendimento e a proteção integral dessa população¹⁹. Inaugura-se assim, a perspectiva de uma gestão compartilhada da política social pública para esse segmento da população, cria-se um novo cenário onde a “sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política” (GOHN, 2002, p. 75).

Emergem desse novo contexto, espaços públicos importantes como os conselhos gestores, os fóruns e as redes de articulação. Esses espaços surgem na perspectiva de democratizar a gestão daquilo que é público, tirando das mãos do Estado o papel de único regulador e gestor das políticas sociais. A Sociedade Civil ocupa um importante papel nesse novo contexto de democratização da “coisa pública”, pois criam-se possibilidades de trazer para dentro desses novos espaços que estão sendo criados, discussões relacionadas à direção que assumem as políticas sociais. Torna-se possível introduzir, na agenda pública, discussões acerca das demandas sociais da população e da necessidade de políticas sociais que as atendam não apenas de forma emergencial e superficial, e sim como prioridades. Os

¹⁹ Art. 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

espaços públicos criam a condição de intervir na lógica tradicional de administração e gestão da “coisa pública”, pondo em debate questões prementes relativas ao atendimento da questão social, tencionando a criação de políticas públicas efetivas que visem a universalidade no atendimento e a igualdade de condições sociais para a população. Garcia (1999), ao se referir às novas possibilidades expressas, afirma que

existe um terreno comum – o Estado – e dois atores institucionais - os governos e as entidades da Sociedade Civil Organizada, ambos exercitando novos papéis, rompendo uma postura histórica alheia a co-gestão, marcada por traços centralizadores, intervencionistas e autoritários de lado a lado (GARCIA, 1999, p. 105).

No âmbito da Infância e Juventude, a incorporação de preceitos mais democráticos nos espaços de gestão e proposição das políticas é um marco importante, a partir do qual se vem garantindo o fortalecimento da luta política em torno dos direitos das crianças e adolescentes e impedindo a desregulamentação das conquistas já institucionalizadas. É através da luta política que são formalmente assegurados e universalizados os direitos de cidadania, onde se coloca como exigência a participação da população como forma de gestão da coisa pública (GOMES, 2001). Nessa direção, segundo Garcia (1999), hoje, tanto o governo, quanto a sociedade civil organizada

situam-se dentro do Sistema de Garantia de Direitos, o que torna um pouco mais complexa a nova relação, os novos papéis a serem desempenhados. Não é suficiente assumir novas posturas. Há que implementar novos espaços; há que se articular e capacitar-se na utilização dos novos instrumentos, obedecendo à lógica do Sistema e ao espírito da democratização (GARCIA, 1999, p. 105).

O Estado Democrático de Direito constitui-se a partir de uma idéia de cidadania e soberania popular. Sua concretização passa pela efetiva participação social dos sujeitos nas decisões de caráter público. A participação social, necessária a construção de relações mais democráticas diz respeito a um processo social, que

envolve consciência crítica, mobilização, organização e capacitação, em que um conjunto de indivíduos e grupos cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania e disputa, com igual legitimidade, espaço e atendimento pelo aparelho estatal. É, em síntese, a idéia de participação como cidadania (SOUZA, 2003).

Assim, Estado e Sociedade Civil desempenham, ambos, papéis fundamentais no processo de democracia de uma nação. A noção de sociedade civil está diretamente ligada ao conceito da cidadania, onde os sujeitos se reconhecem como portadores de direitos e deveres (VIEIRA, 1998). A Sociedade Civil emana de uma cidadania criada a partir do capitalismo, onde a sociedade é vista como um conjunto de pessoas iguais em seus direitos civis, políticos e sociais garantidos juridicamente.

A garantia de um Estado democrático, passa pela constituição de um *lócus* onde se desenvolvem complexas relações entre Estado, mercado e sociedade civil, “num contexto em que transparece a intensa interpretação das contradições entre o *público* e o *privado*, na sociedade brasileira, esvaindo-se as fronteiras que demarcam seus limites” (RAICHELIS, 2000, p. 29).

Esse *lócus* constitui a **Esfera Pública**. Essa categoria refere-se a um espaço pelo e no qual se exerce o controle social. A esfera pública caracteriza-se enquanto o “espaço da visibilidade”, da socialização, da “publicização”, que deve conduzi-la ao caminho da “esfera comum”. Esse é trilhado mediante o discurso e a ação dos sujeitos sociais que estabelecem interlocução pública e que, a partir dessa, deliberam em conjunto sobre as questões que dizem respeito a um destino coletivo (RAICHELIS, 2000).

Porém, a sociedade brasileira herdeira de profundas marcas de tutela, paternalismos, clientelismos e burocracia estatal, tem dificuldades de estabelecer espaços de participação onde seja possível a sociedade civil marcar presença e contribuir na tomada de decisões de caráter público, retirando assim das mãos do Estado esse controle único. Essa partilha de poder não significa porém, a diminuição do papel do Estado, que tem a função de regulador dentro da sociedade, ou seja, garantir que os direitos juridicamente garantidos venham a ser cumpridos de fato, contando para isso com a elaboração de políticas públicas que traduzam esses direitos e os tornem exequíveis. Portanto, entende-se que a cidadania não existe sem o Estado; a democratização do Estado consiste muito mais em garantir que a sociedade tenha espaços para discutir como ele está sendo governado, e não a idéia de se constituir uma cidadania sem ele (VIEIRA, 1998).

As dificuldades de se estabelecer uma esfera pública no Brasil são agravadas ainda, pela profunda desigualdade que marca a sociedade brasileira, desencadeada pelo modelo capitalista concentrador de renda, que vai empurrando uma crescente parcela da população para a margem da sociedade, diminuindo as possibilidades de exercício pleno da cidadania.

A política social brasileira é formatada a partir de um contexto autoritário no interior de um modelo de crescimento econômico concentrador de renda e socialmente excludente. Tem sido questionada por uma série de traços que a caracteriza como paternalista, clientelista, que exclui a participação da população nos processos de tomada de decisão, evidenciando a privatização do Estado por setores das classes dominantes, restringindo, na prática, os direitos de cidadania (GOMES, 2001, p. 21).

Assim como o Estado é permeado por contradições históricas, a sociedade civil também não constitui um campo homogêneo onde todos os interesses convergem numa única direção. A sociedade civil revela-se espaço de múltiplos e contraditórios interesses particulares e coletivos, o que complexifica ainda mais as relações no âmbito da esfera pública.

Esse é, sem dúvida, um importante pressuposto a ser analisado: não cair no equívoco de considerar a Sociedade Civil como espaço homogêneo, livre de contradições e disputas políticas e ideológicas. A Sociedade Civil é concebida equivocadamente como espaço homogêneo, sem que sejam consideradas as profundas contradições de classe, etnia, gênero, religião, etc. que lhe são constitutivas no contexto do capitalismo globalizado. Essa visão homogeneizada da Sociedade Civil está relacionada à forma como esta se organiza de maneira essencialmente unificada, durante a década de 1970, na luta contra o autoritarismo do Estado no regime militar. Com a abertura democrática na década de 1980, abrem-se espaços na sociedade civil para discussão de temas até então excluídos de uma agenda pública, entre eles a redefinição do conceito de cidadania e a possibilidade de participação da população na gestão da sociedade.

Esse cenário conforma uma significativa mudança nas relações até então estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil. A democratização que se põe em curso, nesse período no Brasil, caracteriza-se como um processo multifacetado que

resulta da disputa entre distintas concepções e projetos políticos presentes no interior da sociedade civil e inclusive nos diferentes níveis do aparato estatal (DAGNINO, 2002, p.74). Todo esse movimento significou mudanças significativas na forma como a Sociedade Civil se organizava para ocupar espaços de poder e participação. A democratização das relações entre Estado e Sociedade Civil, propiciou uma reconfiguração na estrutura e no conceito de Sociedade Civil, pois “com o retorno à constitucionalidade democrática, surgiu uma pluralidade de novos atores sociais, decorrentes de novas formas de associativismo que emergiram na cena política” (GOHN, 2002, p.74). Os movimentos sociais, até então porta-vozes das pressões populares por maior participação e representação nas decisões de caráter público, perdem esse espaço central dentro da Sociedade Civil, “porque não se tratava mais de estar de costas para o Estado, mas de participar de políticas de negociação, de democratizar o Estado” (GOHN, 2002, p.74).

Novos atores sociais surgem para ocupar os espaços que se configuram, especialmente nas parcerias que se abrem entre governo e sociedade civil organizada, via políticas públicas. No âmbito das políticas relativas a crianças e adolescentes, por exemplo, os Conselhos Gestores, as Conferências, os Fóruns e as Redes de Atendimento são alguns dos mais importantes espaços que foram criados a partir da implantação do ECA e do novo paradigma de gestão democrática das políticas sociais públicas. Esses espaços congregam representantes do governo e representantes da Sociedade Civil organizada, que juntos têm a função de deliberarem acerca das ações e dos rumos da política para crianças e adolescentes. Vê-se também, uma proliferação de organizações não-governamentais (ONGS), que se organizam no atendimento desse segmento da população, e passam a atuar junto com o Estado, na gestão e implementação, e principalmente no âmbito da execução das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes.

Percebe-se, assim, que, na atual conjuntura brasileira em que se abrem espaços de participação social e democratização das relações que envolvem o Estado e a Sociedade Civil, a efetivação e garantia dos direitos sociais, traduzidos nas políticas públicas, passa pela materialização da esfera pública. No âmbito das políticas públicas, a participação da sociedade civil nos espaços de gestão, elaboração e implementação torna-se fundamental, pois garante uma maior visibilidade e transparência nas ações do Estado enquanto regulador e principal responsável pela execução das mesmas.

Mas esses espaços não são espaços livres de contradição. Neles busca-se um consenso possível a partir do embate de diferentes pontos de vista e de diferentes projetos políticos e sociais que se fazem presentes. Essas contradições marcam os processos, hoje em curso no campo da gestão e implementação das políticas públicas, entre elas, aquelas relacionadas a crianças e adolescentes, dificultando ou favorecendo a tomada de decisões de caráter coletivo que corroborem na ampliação e garantia de direitos das mesmas. A Constituição de uma esfera pública no Brasil, passa assim pelo “reconhecimento da heterogeneidade dos atores e das concepções, práticas, experiências e propostas acumuladas geradoras de múltiplos interesses e demandas, nem sempre convergentes” (RAICHELIS, 2000, p.37), o que desafia e dificulta o estabelecimento de uma agenda comum que oriente as ações e decisões coletivas na direção da materialização dos direitos constitucionalmente assegurados.

O próximo item abordará mais exemplificadamente a natureza das principais contradições e limites para o avanço da nova institucionalidade proposta a partir do ECA, que tem na participação da sociedade, no controle social e na ampliação de uma esfera pública democrática suas principais bases.

2.2.3 O ECA e o cenário contraditório de sua institucionalização: os limites e as possibilidades para o desenvolvimento de um Sistema de Garantia de Direitos para crianças e adolescentes

Embora garantidora de significativos avanços em termo de direitos políticos e sociais, do qual é fruto o ECA, a regulamentação e implantação dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988 fez parte de um processo que se sucedeu à sua aprovação, no decorrer da década de 1990. Nesse período, o país já sentia os reflexos da onda globalizante em curso no mundo, e foi palco de um intenso processo de privatizações e desregulamentação do Estado, acompanhado de significativas reduções de investimentos sociais, tornando o processo de efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados uma árdua batalha.

Portanto, é nesse cenário contraditório das décadas que sucederam a aprovação do ECA, onde as transformações em curso, a nível mundial, refletiram na

realidade brasileira, atravessada pelo acirramento das expressões da questão social, que o ECA, mecanismo legal que traduz os princípios éticos da cidadania infanto-juvenil precisou encontrar espaço para ser implementado. Transformar a legalidade instituída em políticas que materializem esses princípios passa pelo embate contra as propostas de diminuição da intervenção do Estado, no adensamento da esfera pública e da democracia participativa, aumentando as possibilidades de partilha de poder e de publicização das decisões de caráter coletivo. Isso significa que a implementação do ECA veio ocorrendo na contramão do projeto neoliberal que, nesse mesmo período, ganha relevância no âmbito da sociedade brasileira.

Para analisar dialeticamente os avanços e retrocessos em termos de cidadania de crianças e adolescentes no Brasil nas últimas décadas, é necessário realizar mediações com um contexto mais amplo de determinações políticas, econômicas e sociais, buscando compreender como as mudanças em curso, no cenário mundial, foram e vêm sendo “interiorizadas” na sociedade brasileira.

Com o triunfo do capitalismo e a retomada do pensamento neoliberal, na década de 1980, sobretudo sob a égide dos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido, mudanças significativas vieram a desenrolar-se no plano político e econômico mundial. As respostas engendradas para a reestruturação do capital em nível mundial articularam-se sobre um tripé: significativas transformações nas relações de trabalho, dentre as quais a *reestruturação produtiva*, uma nova onda de globalização e de *financeirização* do capital e a *ideologia neoliberal*, que redefiniu o papel do Estado e da Sociedade Civil (NETTO; BRAZ, 2006).

As teorias de cunho neoliberal²⁰ que ganham ressonância nesse período, vão subsidiar a aplicação de um pacote de medidas que objetivavam combater a crise do sistema capitalista e retomar a dinâmica do capital, articulando para isso mudanças econômicas, políticas, sociais e ideológicas. O momento histórico em que se

²⁰ A ideologia neoliberal tem suas raízes nas idéias fundamentais dos teóricos da Escola Austríaca de Economia, originada do final do século XIX, que tem suas bases teóricas pautadas nos fundamentos do liberalismo clássico inaugurado por Hobbes e Locke. Amplamente difundido por importantes economistas como os austríacos Ludwig Von Mises e Friederich A. Hayeck o neoliberalismo constitui-se numa ideologia que busca legitimar, teoricamente um conjunto de mudanças na forma de gerir a economia e a sociedade transformando a corrente teórica neoliberal numa verdadeira concepção de mundo. As três idéias fundamentais dessa teoria são: a concepção da desigualdade natural entre os homens, a concepção da sociedade como mercado e a concepção de política do Estado Mínimo (GROS, 2003).

encontrava a acumulação capitalista, favoreceu a adoção da doutrina neoliberal, visto que

[...] enquanto sistema de idéias e noções explicativas da realidade, o neoliberalismo converte-se na ideologia perfeita para a etapa globalizante do capitalismo [...]. Trata-se, em suma, de legitimar teoricamente, um conjunto de mudanças na forma de gerir a economia e a sociedade, dentre as quais é central a diminuição do papel que o estado desempenha num processo de globalização financeira, dos mercados e da produção (GROS, 2003, p. 67).

Põe-se em curso uma ofensiva da acumulação capitalista, que traz em seu bojo mudanças cada vez mais rápidas, “formam-se novas articulações econômicas, políticas e culturais” (IANNI, 2002, p. 57), características do processo da crescente globalização que acompanha os “rearranjos” do capitalismo. Atingindo uma amplitude global, a forma como o capital veio e vem se estruturando, em sua reprodução ampliada, pela concentração e centralização que provoca, o desenvolvimento de forças produtivas e de relações de reprodução em dimensões mundiais repercutem significativamente na maneira como os países desenvolvem seus projetos nacionais.

A lógica de internacionalização da economia vem tornando cada vez mais difícil qualquer possibilidade de realização de projetos nacionais que se desenvolvam fora da lógica do capitalismo globalizado. Essa situação torna-se ainda mais complicada em relação aos países periféricos, que se encontram em situação de dependência econômica. “Amarrados” a uma dívida externa impagável, estes vêem diminuída sua autonomia na tomada de decisões internas, tendo que assumir compromissos econômicos, políticos e sociais impostos pelos organismos financeiros internacionais, - controlados pelas nações dominantes, sobretudo os Estados Unidos - para renovação ou concessão de créditos. Esses compromissos traduzem-se geralmente em diminuição de investimentos em diversas áreas, sobretudo na área social, intitulados por esses organismos como corte de gastos para equilíbrio de déficits fiscais. Disso decore uma significativa diminuição na alocação de recursos já anteriormente escassos no âmbito da execução e implementação de políticas sociais públicas.

Junto com a expansão do capital em nível mundial, globalizam-se além da economia, também os indivíduos e grupos sociais, a cultura, a política. Esse fenômeno foi construindo uma ideologia de sociedade global, que extrapola e “suprime” as sociedades nacionais, onde todos são sujeitos do mundo, a informação, a livre circulação de pessoas e idéias, faz com que se reconfigurem as relações em um novo cenário, onde os limites não são mais os Estados nacionais e, sim, o mundo. Porém, esse processo traz junto consigo uma outra globalização: da desigualdade e da pobreza. Ao se redefinirem as relações de produção, inúmeros contingentes da população, tanto em nível nacional como mundial se vêem destituídos de possibilidades de garantir sua sobrevivência de forma digna. Essa realidade reflete a precarização e desregulamentação de direitos historicamente conquistados, desmobilizando manifestações e lutas de caráter coletivo, sob o discurso individualizante inerente ao sistema capitalista. O reflexo desse cenário se expressa segundo Iamamoto (2004), da seguinte forma:

uma época de regressão de direitos e destituição do legado das conquistas históricas dos trabalhadores, em nome da defesa quase religiosa do mercado e do capital, cujo reino se pretende a personificação da democracia, das liberdades e da civilização. A mistificação inerente ao capital, enquanto relação social alienada que monopoliza os frutos do trabalho coletivo, obscurece a fonte criadora que anima o processo de acumulação em uma escala exponencial no cenário mundial: o universo do trabalho. Intensifica-se a investida contra a organização coletiva de todos aqueles que, destituídos de propriedade, dependem de um lugar nesse mercado, cada dia mais restrito e seletivo, que lhes permita produzir o equivalente a seus meios de vida. Crescem, com isso, as desigualdades de todos os naipes e, com elas, o contingente de destituídos de direitos civis, políticos e sociais. Esse processo é potenciado pelas orientações (neo) liberais, que capturam os Estados nacionais, erigidas, pelos poderes imperialistas, como caminho único para o crescimento econômico, cujo ônus recai sobre as grandes majorias (IAMAMOTO, 2004, p. 01).

No Brasil, o que se percebe é que a pobreza e exclusão desses contingentes trazem junto consigo reflexos, no campo da questão social, que afetam crianças e adolescentes, segmento especialmente vulnerável à exploração, violência e opressão de todos os tipos. O caráter conservador desse projeto naturaliza o cenário de desigualdade e violência que vai empurrando para a margem da cidadania

grandes contingentes populacionais, transformando a pobreza numa paisagem natural, “resíduo que escapou à potência civilizadora da modernização e que ainda tem que ser capturada e transformada pelo progresso” (TELLES, 2001, p. 19).

Ao “penetrar” realidades desiguais de diferentes países, a expansão exacerbada do capitalismo globalizado, transforma as paisagens nacionais e vai deixando um rastro de desigualdades profundas que se manifestam de formas diferenciadas, porém em nível global.

Mais do que nunca, as desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais estão lançadas em escala mundial. O mesmo processo de globalização, com que se desenvolve a interdependência, a integração e a dinamização das sociedades nacionais, produz desigualdades, tensões e antagonismos. O mesmo processo de globalização, que debilita o Estado-nação, ou redefine as condições de sua soberania, provoca o desenvolvimento de diversidade, desigualdades e contradições, em escala nacional e mundial (IANNI, 2002, p. 49).

Esse cenário econômico internacional que se estrutura traz certamente consequências significativas no que tange à construção da cidadania brasileira. Ao se redefinirem as relações entre Estado e sociedade, - que no caso do Brasil ainda estavam sendo construídas em vista de sua trajetória histórica repleta de autoritarismos e recente abertura democrática – tirando do Estado o papel de centralidade - , ocorrem mudanças que se traduzem no exercício dos direitos civis, políticos e sociais da população. A redução do papel do Estado e da soberania do Estado-nação caracteriza-se como um aspecto central no que tange às consequências para a cidadania:

O foco das mudanças está localizado em dois pontos: a redução do papel do Estado como fonte de direitos e como arena de participação, e o deslocamento da nação como principal fonte de identidade coletiva. Dito de outro modo, trata-se de um desafio à instituição do estado-nação. A redução do papel do estado em benefício de organismos e mecanismos de controle internacionais tem impacto direto sobre os direitos políticos. [...] Os direitos sociais também são afetados. A exigência de reduzir o déficit fiscal tem levado governos de todos os países a reformas no sistema de seguridade social. Essa redução tem resultado sistematicamente em cortes de benefícios e na descaracterização do estado de bem-estar. A competição feroz que se estabeleceu entre as empresas também contribuiu para a exigência de redução de gastos via poupança, gerando um desemprego estrutural difícil de eliminar (CARVALHO, 2007, p. 225, b).

No caso do Brasil, as consequências do processo de globalização da economia acompanhado da adoção da doutrina neoliberal, em termos de cidadania podem ter sido ainda mais devastadoras. Considerando-se a herança histórica de paternalismo, clientelismo e “estatismo”, que estão na raiz da construção da cidadania no Brasil²¹, vêem-se aumentadas as dificuldades do desenvolvimento de um sistema democrático, que é permeado pela reprodução de ações clientelistas e paternalistas. Pensando apenas nas particularidades do cenário brasileiro, cabe assinalar o tardio processo de abertura política pelo qual o país passou na década de 1980, com o fim da ditadura militar, que possibilitou a reorganização da sociedade civil, e a estruturação das instituições político partidárias. Os reflexos desse intenso processo de mudanças aparecem na constituição da Assembléia Constituinte e na elaboração da Carta Constitucional de 1988, que traz, em seu bojo, avanços em termos de garantia de direitos políticos e sociais, mas reflete também o conservadorismo de segmentos da burguesia brasileira, deixando evidente o embate entre distintos projetos político-sociais em curso no país.

²¹ Esse legado histórico é discutido por Carvalho (2007), que aponta para uma inversão na forma como os direitos foram se constituindo no Brasil. Segundo esse autor, ocorreu no Brasil certa inversão da trajetória natural da construção da cidadania. Primeiro vieram os direitos sociais, depois os civis e os políticos, quando o que ocorre em outras nações é uma ordem lógica natural em que primeiro se afirmam os direitos civis, depois os políticos e por último os direitos sociais. Segundo Carvalho, essa inversão influencia na construção da cidadania brasileira, já que a afirmação e exercício pleno dos direitos civis seria uma prerrogativa para o exercício efetivo dos direitos políticos e estes para o exercício efetivo dos direitos sociais. Essa inversão traria consequências significativas na forma como a cidadania vem sendo construída no país. Os direitos políticos e civis não são exercidos, a população não os conhece, e os próprios direitos sociais que saíram na frente, numa estratégia política nada ingênua (pacto populista) no Governo Vargas, foram oferecidos à população não como direitos, mas como favores, benesses do governo para com o povo (CARVALHO, 2007).

Essa disputa entre forças conservadoras e democráticas permeia o processo de institucionalização do ECA que sucedeu sua aprovação no início da década de 1990, exaltando as contradições presentes no âmago da sociedade capitalista e impondo limites na construção de um sistema de garantia de direitos.

O ECA foi resultado de uma conquista da sociedade, na integração e mobilização de setores que tinham como principal bandeira de luta a democratização das relações na sociedade (GARCIA, 1999, p. 94). Essa seja, talvez, ainda a chave para o enfrentamento dos limites até agora existentes para a materialização de seus preceitos: o avanço cada vez maior da democratização das relações sociais, que tem na organização e participação da sociedade a chave central.

3 O MOVIMENTO DIALÉTICO DA HISTÓRIA: TECENDO REDES DE PROTEÇÃO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A ruptura provocada no campo dos direitos e das políticas sociais pela Constituição Federal de 1988 na adoção de um modelo de proteção social pautado no Tripé da Seguridade Social e as posteriores regulamentações legais no âmbito das políticas de Saúde, Assistência Social, Educação, Criança e Adolescente e Idoso, exigiu a introdução de novos padrões de gestão do social, a partir de uma maior descentralização e horizontalidade das relações institucionais no campo dessas políticas, abrindo espaço também para a participação da sociedade na sua gestão e fiscalização. Nessa direção, mesmo no âmago das contradições do sistema capitalista e diante do acirramento da questão social no país, novas perspectivas mais democráticas e menos centralizadoras foram ganhando espaço no interior do desenvolvimento das políticas setoriais, inclusive da política de atendimento às crianças e adolescentes. Como parte desse processo de avanço inclui-se a perspectiva do trabalho em Rede de Atendimento.

Nesse capítulo, a partir disso, discutem-se as principais configurações, princípios e diretrizes que norteiam o desenvolvimento da política de atendimento a crianças e adolescentes nessa perspectiva de Rede e sua relação com o SGD da criança e do adolescente. Para tanto, num primeiro momento serão apresentados alguns aspectos conceituais relativos à perspectiva do trabalho em rede no contexto das políticas sociais brasileiras. Posteriormente se objetivará uma problematização acerca da realização do trabalho em rede no interior do SGD e os limites e possibilidades desse trabalho para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

3.1 A PERSPECTIVA DO TRABALHO EM REDE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

O conceito de Rede não é um conceito novo. A palavra *Rede* tem sua origem no latim *retis* e tem como significado o entrelaçamento de fios com regularidade de coberturas, que formam uma espécie de tecido. Essa terminologia, a partir do momento que ganha a noção de entrelaçamento, articulação de estruturas, passa a ser amplamente utilizada em diferentes situações, e vai ganhando novos significados ao longo dos tempos (KERN, 2002).

Kern (2003), ao estudar as origens das redes sociais na história, destaca as idéias do pesquisador Jean Pierre Darré, que tinha como pressuposto o pensamento que “os seres humanos vivem e sobrevivem porque a história da humanidade construiu-se com base em redes sociais” (KERN, 2003, p. 51). Kern (2003) refere que estas nascem muito antes da academia ou da ciência terem criado esse conceito. A partir de estudos feitos por um grupo de pesquisadores da Universidade Nacional de Mar Del Plata da Argentina

As práticas de redes encontram raízes especialmente na Europa, sobre espaços onde localmente inúmeras formas de solidariedade nasceram no último século, notoriamente desde François Fourier, fundador da escola falansterina e Charles Gide, pioneiro da cooperação. Estas fazem parte da família de teias e redes ‘intervenções coletivas’, acentuando a ação que dá lugar à vontade de buscar por si mesma o seu bem-estar (E.I.E.M, 1998, p. 8, apud KERN, 2003, p. 51).

O conceito de Redes vem sendo utilizado nas Ciências Sociais desde a década de 1940, atribuindo-se a ele diversos significados. As Ciências Sociais aplicadas tiveram influência significativa da Sociologia e da Antropologia na construção de conteúdos teóricos e práticos sobre esse tema (GUIMARÃES, 2007). Esses conceitos relacionavam-se a referenciais teóricos sistêmicos, construídos a partir de estudos das relações que os indivíduos estabelecem com a família, vizinhança, parentes e amigos, numa idéia de “interconexão entre as diversas esferas da vida do sujeito” (GUIMARÃES, 2007, p. 22).

Os estudos sobre Redes, realizados ao longo dos tempos pela Antropologia, estão fortemente relacionados às relações dos indivíduos com as redes sociais primárias, onde “a família aparece como a instituição base para a formação da identidade do sujeito e do sentimento de pertencimento do mesmo” (GUIMARÃES, 2007, p. 22). O termo “Rede Social” foi utilizado pela primeira vez em 1954, por John Barners, considerado o seu criador. Guimarães destaca que, ao se associar o termo “social” à Rede, esta passa a compreender “um campo de significados sociais, políticos e ideológicos” (GUIMARÃES, 2007, p. 21). A autora destaca ainda que “a concepção de rede social como um ‘sistema vivo’ de dimensão ontológica atribui a essa categoria relacional uma centralidade na composição dos ‘novos’ paradigmas de análise da sociedade” (GUIMARÃES, 2007, p. 22).

O conceito de Rede Social é utilizado também na administração pública. Até há pouco tempo, esse termo se referia na administração pública e privada à identificação de um “conjunto de serviços semelhantes, subordinados a uma organização central que exercia a gestão de forma hierárquica” (BOURGUIGNON, 2007, p. 248). Mais tarde, a rede social foi adquirindo diferentes concepções de interligações e adquiriu o significado de

interconexões entre ‘agentes, serviço, mercadorias, organizações, movimentos sociais, comunidades’, assumindo a noção de ‘atendimento em rede’, que realiza ações em parceria através de suas unidades operacionais, as quais são independentes, mas interligadas com relação ao processo, aos objetivos e aos princípios que compartilham, que se traduzem em vínculos horizontais que interconectam: agentes, serviços, produtos e os diversos tipos de organizações (GUIMARÃES, 2007, p. 21).

Dessa forma, hoje uma rede “pode ser o resultado do processo de agregação de várias organizações afins em torno de um interesse comum, seja na prestação de serviços, seja na produção de bens” (BOURGUIGNON, 2007, p. 248).

Kauchakje, Delazari e Penna (2007, p. 137) definem rede como “uma das formas de auto-organização e de relacionamento interorganizacional proposta por atores sociais interessados nos processos de transformação social com base na ação coletiva”. Os autores destacam ainda seu caráter “espontâneo de organização em oposição a uma dimensão formal e instituída”.

Teoricamente a Rede é compreendida a partir de diferentes perspectivas, que a tornam objeto de subdivisão conceitual. Essa divisão está relacionada aos conceitos de rede primária, que compreende a família²², e a rede secundária, englobando as organizações sociais (FALEIROS, 1997).

A abordagem conceitual sobre Redes vai mais além, e busca “esmiuçar” esse conceito a partir das diferentes características ou “formas” que as relações em Rede assumem. Baptista (2003), ao realizar uma análise sobre Redes, a partir da localização destas nos diferentes âmbitos e espaços sociais, fala de uma “rede de redes”, conceituada a partir dos referenciais de Faleiros (1997) e Guará (1995). No quadro a seguir observa-se essa classificação:

²² As redes primárias, além da família, constituem-se a partir das relações mais próximas estabelecidas pelos indivíduos, com a família, os amigos, a vizinhança, os parentes, com os quais este estabelece relações de afeto.

| Tipos de Redes | Características |
|-------------------------------------|--|
| Redes sociais espontâneas | Tecidas no espaço local, a partir de conexões informais “de vínculos mais ou menos fortes”, tendo por base as relações primárias, interpessoais e espontâneas. Incluem família, amigos, vizinhos; também o trabalho, a rua, o quarteirão, a comunidade, a Igreja. Acontece através da reciprocidade, circulação de informações e prestação de serviços imediatos. |
| Redes de serviços sociocomunitários | Têm como protagonistas históricos os agentes filantrópicos e as organizações comunitárias. Essas redes produzem serviços assistenciais de caráter mutualista; desenvolvem mutirões; organizam clubes, festas, cooperativas e implementam serviços de desenvolvimento de cidadania, melhoria ambiental e da qualidade de vida. |
| Redes setoriais públicas | Estruturam-se a partir do espaço público em função de necessidades tidas como direitos dos indivíduos. Prestam serviços específicos e especializados, consagrados pelas políticas públicas setoriais – educação, saúde, habitação, etc. |
| Redes setoriais privadas | São redes que, por serem de caráter privado, seguem as leis do mercado, oferecendo seus serviços mediante pagamento. Embora acessíveis a uma parcela restrita da população, estas redes costumam estender-se, via convênio, aos trabalhadores do mercado formal. |
| Redes sociais movimentalistas | Conformam-se como movimento social de denúncia e de vigilância e luta reivindicatória por melhores condições de vida e pela afirmação de direitos. Constituem-se a partir da articulação de grupos sociais de naturezas diversas, ligados através de relações interpessoais. Estas redes oxigenam todas as demais, assumindo o papel de instituintes de novas demandas de justiça. |

Quadro 2 – Classificação das Redes e suas características

Fonte: (BAPTISTA, 2003)

Nessa mesma perspectiva, Loiola e Moura (1997, apud KAUCHAKJE, DELAZARI E PENA, 2007) identificam diferentes campos para o reconhecimento desses tipos de redes. Esses campos, segundo os autores, correspondem ao campo interpessoal, dos movimentos sociais, do Estado dos negócios. O quadro abaixo caracteriza esses diferentes campos:

| Campos de reconhecimento das redes sociais | Características |
|--|--|
| Campo interpessoal | Se enquadram as redes primárias, naturais, submersas e de comunicação. |
| Campo dos Movimentos Sociais | Onde a rede corresponde à articulação e à interação entre organizações, grupos e indivíduos vinculados a ações e movimentos reivindicatórios, com vistas à mobilização de recursos, ao intercâmbio de dados e experiências e à formulação de políticas e projetos coletivos. |
| Campo do Estado | As redes representam formas de articulação entre agências governamentais e-ou destas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que lhes permitem enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas. São chamadas de redes institucionais, redes secundárias formais, redes sociogovernamentais e redes locais de inserção. |
| Campo dos Negócios | Em que são estabelecidas redes como forma de organização intermediária. |

Quadro 3 – Campos de reconhecimento das redes sociais

Fonte: (KAUCHAKJE, DELAZARI, PENNA, 2007)

É no campo do Estado que a configuração atual das Políticas Públicas no Brasil assume a perspectiva do trabalho em Rede como central para a sua operacionalização. O trabalho em rede apresenta-se como uma estratégia que viabiliza a partir de uma gestão social sintonizada com a realidade mais próxima, possibilidades de inclusão social. Bourguignon (2007) salienta que a gestão social é a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. Ela preocupa-se com “ações de caráter público e que as redes sociais nada mais são do que um destes canais ou estratégias de enfrentamento das expressões da questão social numa dada realidade municipal” (BOURGUIGNON, 2007, p. 247).

As diferentes políticas setoriais apresentam a perspectiva do trabalho em rede como fundamental para o atendimento efetivo das demandas sociais postas ao Estado. As estratégias de ações em rede são, dessa forma, projetadas através da legislação (ECA, LOAS), na busca pelo controle e flexibilização dos processos, numa busca de “integração crítica às políticas, às metas, às estratégias e aos programas estabelecidos nos diferentes níveis do sistema de atendimento do país” (BAPTISTA, 2003, p. 58).

Já Kauchakje, Delazari e Pena (2007), ao discutirem a gestão das políticas públicas no Brasil destacam que existem diferentes tendências, padrões e modelos de gestão que “percorrem e se atualizam em diversos contextos sociais e períodos históricos” (KAUCHAKJE, DELAZARI, PENA, 2007, p. 134). Nessa perspectiva, a gestão em rede seria um desses modelos²³ assim definida pelos autores:

Apresenta maleabilidade, combinando –se tanto com o modelo gerencial quanto com o participativo. Apesar de sua proposta não ser recente, tem sido inovadora para a cultura da gestão de políticas públicas brasileiras ao colocar como pauta central ultrapassar o traço histórico de ações políticas fragmentadas, sobrepostas e principalmente que não articulam as dimensões e os sujeitos locais, regionais e globais. Pode-se admitir que a gestão de políticas públicas em rede é uma estratégia de enfrentamento da questão social, visando ampliar seu impacto e a superação do trabalho setorializado e paralelo, pois, na perspectiva de rede, cada política setorial (habitação, saúde, cultura, assistência, economia, etc.) está interfacetada, assim como tem sua rede própria inserida na malha de redes em diferentes modalidades (de atores, de programas, movimentalista, de solidariedade, entre outras), permitindo um novo exercício do poder e da relação entre governo e sociedade civil (KAUCHAKJE, DELAZARI, PENA, 2007, p. 136).

²³ Kauchakje, Delazari e Pena (2007, p. 135-136) apresentam da seguinte maneira outros modelos de gestão que se entrecruzam e que perpassam a cultura política brasileira, sendo eles: “**Gestão Patrimonial**: fundamentada na própria formação sócio-histórica brasileira, caracterizada como a privatização das esferas do Estado, no sentido do privilégio na direção da política e alocação de recursos, de acordo com interesses particularizados. **Gestão burocrático-legal**: predominante no período da ditadura militar, em especial entre as décadas de 1970 e 1980, na qual as decisões no campo das políticas foram revestidas pela racionalidade tecnocrática, com aparência de neutralidade e objetividade. **Gestão gerencial**: imprime na gestão pública os princípios da gestão empresarial, no bojo da hegemonia das práticas e ideologia neoliberal das últimas décadas do século XX, questionando a eficiência do Estado e sua responsabilidade diante da questão social, trazendo, por exemplo, a transfiguração do cidadão em cliente, entre outros elementos da lógica da gestão relacionada ao fluxo do mercado e do consumo, tais como o incentivo e a administração da concorrência entre e internamente aos entes federados (estados, municípios) e das parcerias entre Estado e sociedade civil. Ao mesmo tempo, traz inovações gerenciais e democráticas que se traduzem na centralidade do planejamento estratégico e, decorrente dele, a proposição da participação de atores sociais significativos. **Gestão democrático-participativa**: Objeto de reivindicação nos anos de 1970, 1980 e 1990, esse modelo teve no marco legal da Constituição de 1988 o assentamento de suas bases. A eleição de governos comprometidos com movimentos sociais populares (no Legislativo e Executivo em alguns municípios, estados e na esfera federal) trouxe uma expectativa de implementação dessa modalidade de gestão no Brasil. No mesmo período, o modelo foi desafiado pelo contexto econômico e ideológico internacional que corroía o sentido da participação em sua radicalidade, ou seja, participação no controle sóciopolítico e no acesso aos recursos econômicos, culturais locais e globais. Nesse contexto, entretanto, apesar do constrangimento socioeconômico e cultural interno e internacional, paradoxalmente, tem havido experimentos no âmbito da sociedade e nos mecanismos do Estado de inovações democráticas”.

A estratégia de trabalho em redes é assim utilizada pelo Estado para a efetivação das políticas sociais públicas. Através da operacionalização das políticas na perspectiva do trabalho em rede, busca-se uma maior resolutividade das ações, garantindo a materialização dos direitos dos indivíduos. A organização do trabalho em rede de políticas sociais compreende a participação integrada do Estado e da sociedade, “tendo o Estado a função de concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos em lei” (OLIVEIRA, CAMARDELO 2006, p. 5). Dessa forma, o Estado enquanto gestor das políticas públicas tem centralidade no processo de organização do trabalho em rede, onde a presença deste deve ser uma referência global para sua consolidação.

O trabalho em rede caracteriza-se dessa forma pela participação da população nas decisões políticas, criando, portanto contextos de coparticipação, de controle público das ações, “em que todos os implicados possam construir soluções viáveis e satisfatórias, assumindo todas as suas responsabilidades” (KERN, 2006, p. 70). O trabalho em rede não pode, portanto, significar a substituição da ação e das responsabilidades do Estado. O Estado deve assumir o processo de planejamento, coordenação e articulação das ações, bem como definir diretrizes gerais de orientação para as políticas sociais, programas, projetos e serviços prestados pelas diversas instituições e organizações. Essas diretrizes devem estar voltadas ao rompimento das práticas de ajudas parciais e fragmentadas, e para a garantia de direitos integrais, com padrões de qualidade passíveis de ser avaliados e mensurados (OLIVEIRA, CAMARDELO, 2006).

As políticas públicas compreendem a materialização dos direitos sociais. É através da política pública que os direitos garantidos em lei podem ser aplicados, o que se compreende como uma “ação coletiva que tem por função *concretizar direitos sociais* demandados pela sociedade e previstos em lei” (PEREIRA, 2001, p.223). A política pública envolve ao mesmo tempo o Estado e a Sociedade, pois ela é *gestada* a partir de interesses coletivos, onde a população participa democraticamente dos processos de decisão e controle em relação às ações do Estado. Pereira (2001) contribui para esse debate ao afirmar que a política pública é:

Ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado. É o que preferimos chamar de *controle democrático* exercido pelo cidadão comum, porque é um controle coletivo, que emana da base da sociedade, em prol da ampliação da democracia e da cidadania (PEREIRA, 2001, p. 222).

Oliveira (2004), ao realizar um estudo sobre as redes municipais de políticas sociais enquanto espaço de articulação entre as políticas sociais públicas, apresenta alguns elementos básicos que devem nortear o planejamento e a intervenção de uma rede de política social. Esses elementos, segundo a autora, devem normatizar o compartilhamento dos objetivos e a integração das ações na perspectiva da “*organização integrada e complementar* dos benefícios, programas, projetos e serviços, na formação do *sistema de atendimento*, ou seja, na formação das redes” (OLIVEIRA, 2004, p. 6). Esses elementos são concebidos a partir de níveis de intervenção e são caracterizados da seguinte forma:

Proposição: a proposição deve ser diretriz política e operacional do trabalho e está ligada ao planejamento da política. As proposições encontram-se vinculadas aos planos municipais e devem definir e estabelecer as formas de articulação entre as redes de políticas sociais. As proposições devem ter como norte diagnósticos sociais baseados na realidade social dos mandatários da política, que permitam compreender a vida cotidiana desses sujeitos. Somente dessa forma, poderão atender de fato suas necessidades reais. As proposições devem, ainda, ser expressas de forma pública e acessível a todos. Devem ser construídas e repassadas com clareza e inteligibilidade aos implicados nas decisões políticas. Isso requer regras e objetivos claros e alcançáveis (OLIVEIRA, 2004).

Articulação: a articulação corresponde a um nível operacional que deve ser norteadada por uma estratégia política. A articulação requer a necessidade de uma integração entre *proposições* e *operacionalização* das ações “que passam por conjugações interinstitucionais, inter-rede, e inter-redes. Isso deve ser realizado a partir dos princípios, diretrizes, objetivos e funções afetas a cada política social pública”. Corresponde ao nível mais difícil de ser executado. Supõe romper com obstáculos estruturais e “exige novas condições político-institucionais radicalmente contrárias a práticas que vigoraram no passado” (OLIVEIRA, 2004, p. 08).

Operacionalização: presume ações qualificadas, o que pressupõe a união indissociável entre “*competência técnica e compromisso político*”. A competência técnica diz respeito à “utilização de um arsenal de conhecimentos, instrumentos, técnicas e habilidades”. Com o compromisso político busca-se a garantia de “princípios fundamentais como democracia, direitos humanos, emancipação e autonomia do sujeito demandatário das ações” (OLIVEIRA, 2004, p. 08).

Da mesma forma, a autora aponta também para as categorias que devem nortear a ação em rede, que compreendem segundo ela a “visibilidade social, responsabilidade compartilhada, resolutividade, integralidade e qualidade”²⁴ (OLIVEIRA, 2004, p. 06).

Bourguignon (2007, p. 250-251), a partir de contribuições de estudiosos do tema, estabelece também alguns requisitos fundamentais para o trabalho em rede e para sua sustentação, dos quais destaca:

- O município como espaço territorial onde as ações e serviços de atenção à família, criança e adolescente se desenvolvem;
- O Governo Municipal enquanto gestor e os Conselhos como órgãos que garantem o direcionamento das ações, a prestação de serviços de qualidade e a defesa dos direitos fundamentais do cidadão;

²⁴ Segundo Oliveira (2004, p. 10) essas categorias podem ser assim compreendidas: **“Visibilidade Social:** os discursos e as ações devem ser manifestos de forma pública e acessível a todos. Expressos com clareza e inteligibilidade aos implicados nas decisões políticas como: destinatários dos serviços, sejam eles usuários ou não, direção e funcionários das entidades, órgãos gestor, Conselhos, sociedade em geral. Isso requer regras e objetivos claros e alcançáveis. **Responsabilidade compartilhada:** as *proposições e a articulação* entre as múltiplas ações e a *operacionalização* das políticas sociais públicas são compromissos de todos os envolvidos (Poder Público Municipal, Órgãos Gestores, Conselhos Municipais, entidades e organizações prestadoras de serviços, usuários) seja nos processos decisórios, seja na gestão dos mesmos. Em suma, responsabilização pelo direito do cidadão e com qualidade da ação – e das redes. **Resolutividade:** concebida pela associação entre atender com agilidade e qualidade as necessidades do usuário, no sentido da melhoria de suas condições de vida, portanto na garantia de sua *saúde física* e sua *autonomia*. A agilidade e a qualidade das ações exige compreender que nenhum serviço ou política social é completo; desta forma, a prestação de qualquer serviço insere-se no exercício de trabalho coletivo. Ter resolutividade significa acessar os direitos de cidadania; isso pressupõe a interdependência entre serviços, programas, projetos e benefícios e entre políticas sociais. **Integralidade:** ‘Entendida como um conjunto articulado e contínuo de ações e serviços [...] individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema’ (SUS, Art. 7). A garantia de assistência integral exige complementaridade e articulação nas ações interinstitucionais que operacionalizam a política social específica, e desta, com as demais políticas sociais, via rede socioassistencial. **Qualidade:** as ações devem ser realizadas considerando os princípios da democracia dos direitos humanos, da emancipação. Isso requer competência técnica ao saber fazer bem, sabendo o porquê deste fazer, além do compromisso político com o trabalho realizado. Requer também interconexão entre os trabalhadores da área, serviços, programas, projetos, entidades, redes.”

- Desencadeamento de um processo de mobilização para participação dos agentes a serem envolvidos;
- Diagnóstico das necessidades dos grupos sociais vulnerabilizados e em situação de risco, para se definir prioridades;
- Definição de projetos específicos e intersetoriais com identificação de objetivos, metodologia de trabalho e previsão dos resultados a serem alcançados;
- Sinergia e articulação entre todas as instituições e agentes que prestam serviços no município através do compartilhamento de objetivos e ações;
- Suporte qualificado e gerencial às organizações envolvidas, ou seja, apoio técnico, administrativo, financeiro e político para desenvolvimento de seus propósitos;
- Parcerias sustentadas no respeito ao potencial de cada ator social;
- Processo contínuo de circulação de informações;
- Conquista de legitimidade junto ao município;
- Definição de uma coordenação capaz de manter vivo o processo de trabalho conjunto;
- Capacitação dos agentes envolvidos;
- Avaliação e redefinição de estratégias operacionais, como atividade permanente.

Percebe-se que a utilização da estratégia das redes sociais não é tarefa simples, e apresenta como primeiro desafio a implementação de um projeto articulado e integrado (BOURGUIGNON, 2007).

O embate realizado entre forças e movimentos sociais interessados na manutenção e ampliação dos direitos e da proteção social, contra as instituições e organismos que se mobilizam na direção da mercantilização dos serviços sociais e redução da intervenção do estado permeia os processos de gestão e efetivação das políticas públicas no país. Assim, a rede passa a ser também “uma articulação de atores em torno, vamos nos expressar assim, de uma questão disputada, de uma questão ao mesmo tempo política, social, profundamente complexa e processualmente dialética” (FALEIROS, 1997, p. 25).

Essas perspectivas apontam para os diversos limites e contradições que permeiam a implementação de um trabalho articulado em rede de atendimento.

Esses limites vão desde as características presentes na formação sócio-histórica do Brasil, em que sempre prevaleceram o paternalismo, clientelismo e patrimonialismo, reproduzidas historicamente na constituição da estrutura pública do Estado, até a conjuntura atual do campo das políticas públicas brasileiras. Esses fatores reproduzem a condição de que relações de favor e compadrio, características das redes primárias sejam reproduzidas na conformação do acesso às políticas sociais públicas (COUTO, 2004).

Além disso, chama-se a atenção para dificuldades relacionadas à grande tradição autoritária do país em contrapartida da pequena tradição democrática, e a não incorporação da concepção de esfera pública enquanto espaço de interesses coletivos e não individuais, que acaba reproduzindo a cultura patrimonialista, de tutela e favor. Além ainda, da disparidade entre as decisões públicas e as necessidades explicitadas na realidade social (OLIVEIRA, CAMARDELO, 2006).

Considera-se, assim, que o trabalho em rede, a partir do momento em que envolve os diferentes atores sociais do Estado e da sociedade, implicados nos processos de efetivação de direitos sociais através da materialização das políticas públicas constitui-se uma estratégia fundamental. Trabalhar em rede implica envolvimento dos sujeitos, compromisso e responsabilidades compartilhadas. Assim, na perspectiva do trabalho em rede torna-se possível dar mais visibilidade aos processos relativos à operacionalização das ações no âmbito das políticas públicas.

3.2 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM MOVIMENTO A PARTIR DE UMA REDE DE PROTEÇÃO

Conforme já referenciado no item 2.2.1 o SGD da criança e do adolescente consiste num “sistema estratégico jurídico-político-institucional para garantir os direitos da infância e da adolescência” (NETO, 1999, p. 41). A idéia de um sistema integrado e complementar, princípio no qual se pauta o SGD da criança e do adolescente vai absorver as mudanças nos modelos organizacionais das mais diversas áreas, que são também absorvidas pelo ECA em sua elaboração.

Brancher (2000, p. 128), ao se referir às mudanças de paradigma introduzidas pelo ECA, defende que elas estão determinadas por processos mais amplos

relativos a um novo modelo da “tecnologia da informação”. Esse paradigma seria também determinante de mudanças “da racionalidade dos processos produtivos e, com eles, do modelo organizacional e gerencial do Sistema de Garantia de Direitos”.

Essa idéia está ligada a referenciais como Castells (1999), que se refere a uma “sociedade em rede” que teria como fundamento essencial a estruturação com base em redes de informação, com tecnologias avançadas, com suporte no capitalismo globalizado, e que seriam determinantes da estrutura da sociedade contemporânea. A partir dessa lógica, Brancher (2000), com base em Castells (1999), afirma que o Sistema de Garantia de Direitos estaria fundamentado em alguns fatores essenciais ligados a essa idéia de funcionamento em rede, que seriam a *Penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias*, a *Lógica de Redes* e a *Flexibilidade*.

O primeiro fator, a Penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias diz respeito a que “todos os processos da existência individual e coletiva estão diretamente moldados pelo novo meio tecnológico”. A Lógica de Redes está intimamente ligada ao “uso da tecnologia da informação e presente em qualquer sistema ou conjunto de relações”. Já a Flexibilidade estaria relacionada à idéia de “processos reversíveis, organizações e instituições modificáveis, pela reorganização de seus componentes”. Esse fator diz respeito ainda a uma certa “capacidade de reconfiguração exigida pela constante mudança e fluidez organizacional”. (BRANCHER, 2000)

Para além dessa perspectiva organizacional e sistêmica, o trabalho em rede não pode ser compreendido fora de sua importante dimensão política. Conforme já referenciado anteriormente, a perspectiva do trabalho em rede nas políticas públicas brasileiras passa a ganhar corpo a partir do processo de abertura política e redemocratização das relações no interior do Estado, que tem seu cume na promulgação da Constituição Federal de 1988 e nas respectivas leis regulamentadoras de direitos que a sucedem, das quais o ECA é modelo.

Pensar o trabalho em rede, a partir dessa dimensão política, é olhar para a abertura que ocorre nos modelos de gestão e operacionalização no interior das políticas públicas, dentre elas, a política da criança e do adolescente, que passam a reconhecer, em seu cerne, a necessidade da entrada de novos atores públicos e sociais. Ou seja, pensar o desenho das políticas públicas a partir de um formato organizado em rede é correspondentemente pensar em processos de

democratização dessas políticas, que vêm sendo tensionados desde a década de 1970, e são incorporados de fato em seu interior, a partir de uma regulação jurídico-formal na década de 1990.

Essa perspectiva diz respeito principalmente à possibilidade de maior participação da sociedade no processo centralizado de gestão das políticas públicas no interior do Estado, pela busca de uma articulação entre a “democratização do processo com a eficácia dos resultados” (TATAGIBA, 2002, p. 47). O que tensiona, portanto, a adoção de um trabalho em rede, caracterizado por um intenso movimento de atores e forças sociais envolvidas com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas, é a exigência de buscar respostas mais eficientes diante do agravamento dos problemas sociais. Como resultado, tem-se um movimento de organização de sujeitos coletivos que adentram a cena pública, e ocupam espaços antes inexistentes tendo como objetivo, segundo sinaliza Tatagiba (2002)

Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. (TATAGIBA, 2002, p. 47)

No âmbito das políticas infanto-juvenis, essa tendência é absorvida na legislação, sobretudo com a criação de novos espaços institucionais que adentram a cena pública de gestão das questões relativas às crianças e adolescentes. Entre esses espaços pode-se citar os conselhos de direitos, os conselhos tutelares, os centros de defesa, todos eles com uma pretensa vinculação estratégica com a sociedade civil, que passa a ter possibilidades de se fazer representar por esses novos mecanismos criados e, sobretudo, de fazer representar os interesses de crianças e adolescentes, que ainda muito pouco protagonizam as lutas por seus interesses e direitos.

A introdução desses novos agentes provoca, também, uma outra alteração importante no que tange ao trato das questões que envolvem o público infanto-juvenil, que é expressa no ECA pela mudança de paradigma. Ocorre uma diminuição

da centralidade do poder da justiça nesse campo. Portanto, entende-se que a perspectiva do trabalho em rede, no interior da política da criança e do adolescente, está relacionada com uma alteração da forma centralizada, hierarquizada de poder anteriormente existente, bem como à entrada de novos atores sociais e públicos em cena, o que exige que sejam pensadas estratégias de gestão desse novo cenário, onde todos possam ocupar seus espaços e desempenhar seus papéis em torno de objetivos comuns.

No campo da política da criança e do adolescente, uma das estratégias criadas para responder aos processos democratizantes em curso foi a organização do Sistema de Garantia de Direitos. É, no interior do SGD, que ocorre a interação de diferentes espaços, instrumentos e atores sociais, realizando a articulação e retroalimentação e promovendo a complementaridade entre os eixos da promoção, da defesa e do controle social, nos quais se fundamenta tal sistema. Essa interação que ocorre dentro do SGD só é possível a partir da existência de uma rede. Embora sistema e rede estejam intimamente ligados, não compreendem sinônimos, e possuem conceitos diferentes.

O conceito de sistema está ligado a “um conjunto de elementos articulados segundo um princípio de funcionamento comum²⁵” (PORTO, 1999, p. 111). Já a rede está dentro desse sistema. É ela que vai permitir a inter-relação dos elementos desse sistema e destes com outros sistemas ou redes.

Segundo Bourguignon (2007, p. 248), “o termo rede sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir integralidade da atenção”. Nessa perspectiva, na área da criança e adolescente, segundo Hoffmann et al (2000, apud BOURGUIGNON, 2007, p. 248), a rede pode ser entendida como a integração de instituições, “ações, informações, profissionais, serviços e programas que priorizem o atendimento integral à criança e adolescente na realidade local de forma descentralizada e participativa”.

Brancher (2000) contribui com a análise do significado desses conceitos e explicita que:

²⁵ Porto (1999) exemplifica esse conceito. Os planetas do sistema solar, ou órgãos do corpo humano, formam sistemas, pois relacionam-se dentro de uma lógica de funcionamento, de modo que, alterando-se a posição de qualquer dos elementos, altera-se o modo de proceder do conjunto. Já um saco de bolas de gude, por exemplo, não formam um sistema, são apenas um conjunto.

No que se refere aos processos sociais, a expressão 'rede' comporta duas acepções. Em seu sentido analítico, representa a abordagem da trama de relações interpessoais de determinados sujeitos em determinadas circunstâncias, e nesse caso as redes sociais seriam estabelecidas pelas pessoas, não pelas organizações que integram. Em seu sentido metafórico relaciona-se ao conjunto ou sistema de conexões interorganizacionais (BRANCHER, 2000, p. 129-130).

Seguindo essa análise, ainda segundo o autor, no sentido mais analítico desse conceito, as redes sociais se referem a conjuntos de conexões estabelecidos entre indivíduos, “que cruzam a fronteira de várias categorias, tais como grupos, famílias e organizações” (BRANCHER, 2000, p. 130). Portanto, considerando que não se torna possível dissociar a prática dos indivíduos que integram as organizações, esse autor defende a idéia, com a qual se concorda, de que ao se referir a uma “Rede de Proteção” na relação deste com o SGD definido pelo ECA, está se utilizando esse conceito no seu sentido metafórico. Isso significa dizer, que são os operadores das diversas organizações que conformam o SGD que acionam esse sistema realizando em seu interior conexões que o movimentam, conformando assim a **Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente**.

Brancher (2000, p. 130) salienta que, ao movimentar esse sistema, tem-se como resultado da ação humana que está implicada na prestação de serviços a que se referem às relações organizacionais realizadas em seu interior “passam a guardar características em grande parte associadas ao tráfego das relações interpessoais subjacentes”. Seguindo essa lógica de raciocínio, o conceito de sistema não consegue abarcar a complexidade dessas relações, já que está mais referido a um conjunto fechado de “órgãos ou uma estrutura organizada entrelaçando os diferentes serviços de proteção” a crianças e adolescentes. A passagem que segue exemplifica esse raciocínio:

Assim, quando se fala em 'Sistema de Garantia de Direitos', melhor se tem em mente a compreensão teórica, abstrata e estática do conjunto de serviços de atendimento previstos idealmente em lei, enquanto a expressão 'Rede de Atendimento' expressa esse mesmo sistema concretizando-se dinamicamente, na prática, por meio de um conjunto de organizações interconectadas no momento da prestação desses serviços (BRANCHER, 2000, p. 131).

Nessa direção, a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente pode ser entendida como uma “estratégia de ação coletiva na forma de organização de atores sociais e de ação como rede, preconizando uma nova visão do processo de mudança social balizada na participação cidadã” (OLIVEIRA, 2006, p. 91). É o movimento em Rede compreendendo um conjunto articulado e organizado de programas, projetos e serviços, que vão formar um sistema planejado de proteção social às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e/ou risco social (OLIVEIRA, 2006).

Diante da adoção dessa concepção, busca-se dar visibilidade a essa dimensão de uma rede social de proteção que movimenta dinamicamente o SGD da criança e do adolescente, a partir de um esquema representativo a seguir:

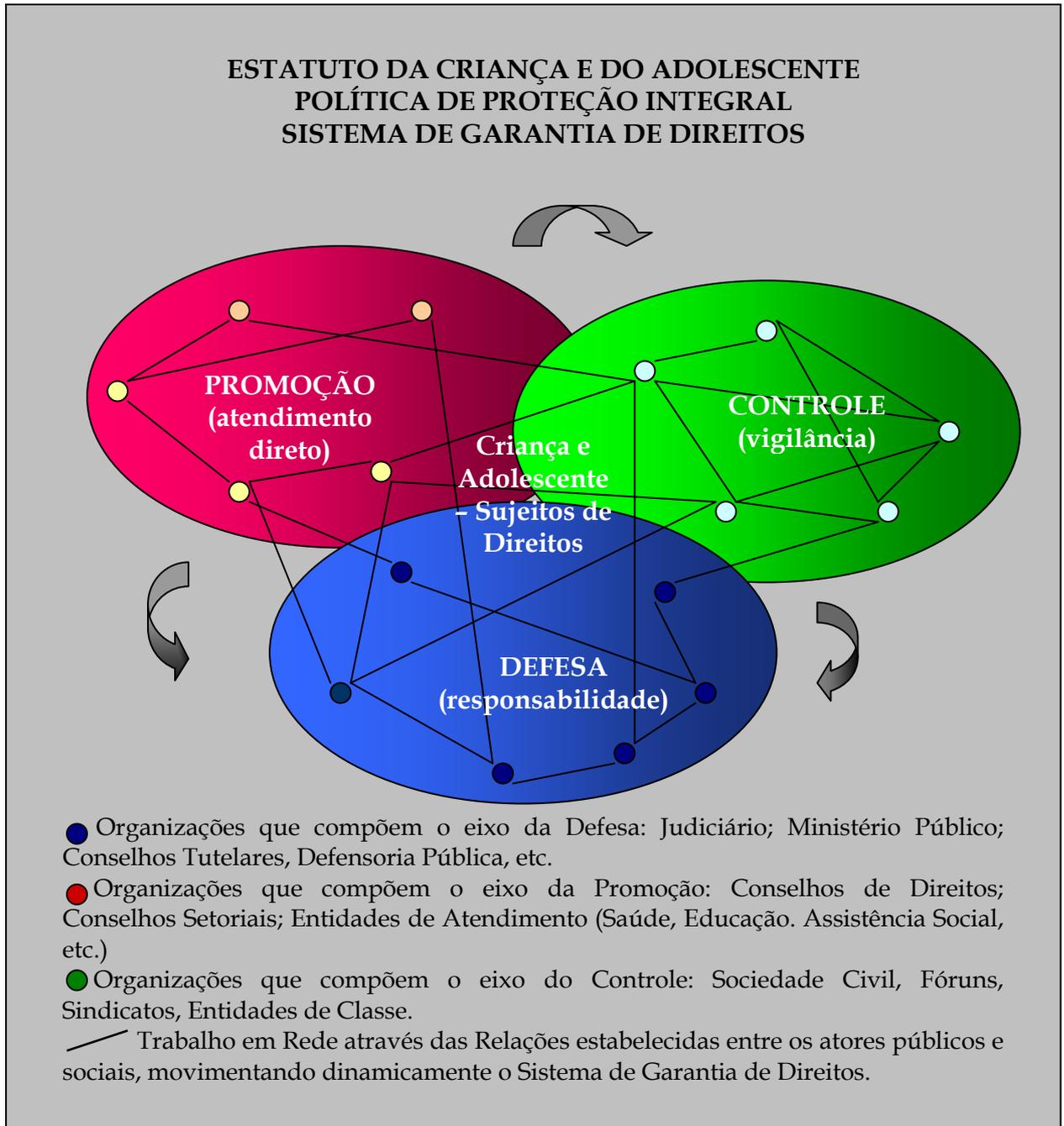


Figura 1 – Movimento dinâmico do Sistema de Garantia de Direitos a partir da rede de proteção.

Fonte: (Sistematização da autora, 2009).

A Rede de Proteção da Criança e do Adolescente, tema desse estudo, constitui-se como uma Rede Setorial Pública, que se organiza com o objetivo de garantir os direitos individuais e sociais das crianças e dos adolescentes, conforme os ditames legais constituídos a partir do SGD. Atua num espaço público,

envolvendo diferentes sujeitos, serviços, instituições, organizações, numa relação de horizontalidade, que é, também, permeada de contradições, conflitos e determinações que incidem no produto dessa rede.

As redes operam num sentido de horizontalidade, num espaço compartilhado, onde os sujeitos estão unidos por características e/ou objetivos comuns. São, portanto, uma forma de organização onde se rompem as hierarquias e se promovem relações horizontais. “Sua atividade e existência dependem da iniciativa de cada uma de suas partes ou nódulos e não de uma instância central e única” (CURY, 2001, p. 79).

Pode-se perceber, portanto, que as redes são tecidas a partir do compartilhamento de objetivos e interesses por atores sociais que mobilizam capacidades e recursos e articulam ações a partir dos espaços organizacionais que ocupam.

3.2.1 Sistema de Garantia de Direitos: atribuições e funções dos diferentes espaços e atores sociais na rede

O compartilhamento de objetivos e interesses, no interior de uma rede, é elemento essencial. Mas tão importante quanto, é também a necessidade da clareza das especificidades de papéis e funções de cada um dos espaços e atores que compõem o SGD. Dessa forma, aqui evidenciam-se as atribuições de algumas das principais instâncias desse sistema, que precisam ser eficazmente desempenhadas pelos atores sociais que as representam para que o SGD entre em movimento a partir das inter-relações entre os eixos da promoção, defesa e controle social.

No eixo da promoção temos os diferentes **Conselhos Setoriais e de Direitos** e as **Entidades de Atendimento** governamentais e não-governamentais. Essas instâncias são responsáveis pela formulação das políticas sociais básicas de saúde, assistência social, educação, bem como, no caso das entidades de atendimento à execução qualificada dessas políticas a partir das diretrizes definidas, de forma qualificada (GARCIA, 1999 (c)).

Uma das instâncias mais importantes no campo da promoção dos direitos de crianças e adolescentes são os **Conselhos de Direitos**. Os Conselhos de Direitos

são organismos fundamentais desse eixo, cabendo a eles monitorar a política de atendimento, em todas as suas linhas, para avaliar como está se dando o tratamento relativo a crianças e adolescentes no que se refere à saúde, educação, alimentação, habitação. O Conselho deve, portanto, “controlar, fiscalizar as políticas públicas em todos os níveis da federação, assegurando-lhes os correspondentes direitos ameaçados ou violados – promovendo-os” (PORTO, 1999, p. 115). Quando esses direitos não estão sendo garantidos, diante da ausência ou falha das políticas básicas é que se torna necessária a formulação de programas e projetos de cunho inclusório e transitórios para o atendimento das demandas apresentadas. Assim torna-se imprescindível que a política de atendimento dos direitos, (aquela que vai buscar a garantia dos direitos) esteja estreitamente relacionada com as demais linhas da política de atendimento, ou seja, as diferentes políticas sociais básicas.

Os conselhos são instâncias importantes no processo de construção de um novo paradigma na área da criança e do adolescente. Eles representam a possibilidade de instituição de novos mecanismos de ação política na garantia dos direitos que estão previstos no ECA (MARTINS, 2004). Os Conselhos de Direitos tem como objetivo principal

implementar a política de atenção à criança enquanto ação integrada, uma vez que as políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes tem necessidade de se articular às políticas das mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, trabalho e garantia de direitos, para haver um atendimento realmente efetivo para essa população. (MARTINS, 2004, p. 199)

A função do Conselho de Direitos, muitas vezes, se confunde com o papel do Conselho Tutelar (PORTO, 1999). Mas o **Conselho Tutelar** é um órgão que compõe o eixo da Defesa e tem atribuições bastante específicas. Ele tem como função primordial zelar pela garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, presentes no Art. 227 da Constituição Federal e fiscalizar a execução da política de atendimento que está prevista na lei. O Conselho Tutelar tem ainda a função de intervir nos casos em que estes direitos sejam violados, através da requisição de serviços e acionando a justiça, se necessário. Sua atuação primordial se dá no atendimento de crianças e adolescentes nas hipóteses do Art. 98 do ECA.

O Conselho Tutelar traz embutida em sua constituição uma concepção política de organização social e de poder. O Conselho Tutelar, conforme está previsto no ECA, constitui uma ampliação institucional para negociar interesses, onde a sociedade é chamada a participar lado a lado com o Estado. Ele daria sentido “à função de tutelar, de defender, de assistir. Essa função se fundamenta em uma concepção política de organização social regulada por leis e normas, com a constatação de relações de saber e de poder” (ANDRADE, 2002, p. 33). Como característica essencial e particular do Conselho Tutelar correlata à função de controle está o fato de que ele

é o único que traz a característica de ser lateral à justiça, por ter as atribuições de garantir a execução das leis e acompanhar os sujeitos titulares dos direitos, ou seja, as crianças, adolescentes e famílias que estejam sob sua tutela. No fato de que o Conselho se institui dentro do Estado a “autonomia” na execução de suas atribuições se dá nos limites do Direito, da própria carta legal e do que está expresso no ECA. (ANDRADE, 2002, p. 33)

A atuação do Conselho Tutelar pode ser complementada pela representação ao Ministério Público, quando suas decisões e requisições não forem atendidas, ou quando as medidas cabíveis diante da situação extrapolam suas atribuições (PORTO, 1999).

O **Ministério Público** é também um ator importante do eixo da defesa do SGD, e exerce uma função essencial na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Sua função está relacionada à garantia e defesa de direitos “sempre que estiver em pauta algum interesse de criança ou adolescente, devendo participar de todos os procedimentos relacionados com tal proteção” (PORTO, 1999, p. 120). Esse importante ator deve atuar sempre como

defensor constitucional dos direitos da criança e do adolescente, na exata medida da indisponibilidade desses interesses juridicamente tutelados, seu compromisso é com a efetividade da norma, de sorte que esta insira-se no cotidiano como uma realidade palpável, passível de ser percebida, apreendida e materialmente utilizada pelos beneficiários da tutela jurídica. (PAULA, 2000, p. 196)

O Ministério Público pode atuar como titular ou autor da ação ou intervir em razão da condição de uma das partes implicadas no processo judicial. O ECA prevê que nos processos em curso na Justiça da Infância e Juventude, o Ministério Público sempre deve ser ouvido, se não como o autor da ação, como um fiscal, portanto, “nenhuma decisão do Juiz da Infância e da Juventude será tomada sem se ouvir antes o Ministério Público” (PORTO, 1999, p. 121). O promotor deve sempre defender a parte que por razão da sua condição, seus recursos e/ou fragilidade merecem ser tratados com maior cuidado, como é o caso das crianças e adolescentes. Além dessas funções, o Ministério Público atuará ainda como um “ouvidor das queixas da sociedade quanto à atuação de agentes públicos ou de particulares na violação de direitos de qualquer criança ou adolescente” (PORTO, 1999, p. 121).

Outro espaço do eixo da defesa do SGD é o **Poder Judiciário**. O papel do juiz no sistema de Justiça da Infância e Juventude teve importantes modificações a partir das diretrizes estabelecidas pelo ECA. O papel do juiz a partir do ECA é o de “decidir, em casos concretos, a aplicação do direito objetivo” (SILVA, 2000, p. 209). Como parte do SGD da Infância e Juventude, espera-se do juiz

sensibilidade, conhecimento técnico e presteza no julgamento das causas a ele submetidas. Prioridade para as ações relacionadas a direitos coletivos e difusos, em virtude de sua abrangência. E a abertura de um canal de diálogo com a sociedade. (PORTO, 1999, p. 122)

A **Defensoria Pública** também constitui um canal essencial do eixo da defesa do SGD. Esse órgão, segundo afirma Porto (1999), tem como característica um amplo compromisso com os interesses gerais da sociedade e com a justiça. Nessa direção, torna-se fundamental uma aproximação desse organismo com a comunidade, estabelecendo-se um canal de comunicação, a compreensão adequada das questões demandadas pelos coletivos, e a busca pela solução jurídica apropriada. Deve constituir-se em um órgão ativo e comprometido com a mudança social (PORTO, 1999, p. 122).

A garantia da defesa, no papel do advogado, no campo da Justiça Infanto-Juvenil ganha relevância principalmente nos processos relativos ao ato infracional. Porto (1999) esclarece que o direito à Defensoria Pública

Não é uma invenção do Estatuto, mas consequência direta da adoção, pela nova lei, do procedimento acusatório e dos princípios a ele vinculados: contraditório e ampla defesa. Entre os requisitos da ampla defesa, está o equilíbrio técnico com a acusação, o que só se pode obter através de um corpo de profissionais tecnicamente bem preparados e compromissados com os interesses das crianças e adolescentes, de uma maneira geral. (PORTO, 1999, p. 123)

Há ainda o terceiro eixo do SGD, o do controle social que pode ser compreendido como constituído pela retaguarda política por parte da **Sociedade Civil** (PORTO, 1999, p. 124).

A atuação da sociedade civil organizada nesse terceiro eixo do sistema se dá a partir de dois aspectos principais: “a atividade de cobrança do funcionamento do SGD, direcionando as exigências a todas as instituições que dele fazem parte” e “a atividade de proposição, ou seja, de formulação de propostas a serem levadas aos espaços mistos, para serem defendidas pelos representantes da sociedade” (PORTO, 1999, p. 125).

A função da sociedade civil, nesse eixo, é de se organizar em espaços mais amplos, como Fóruns de debate e de Defesa das Crianças e adolescentes, funcionando como controladores e vigilantes da ação governamental, constituindo uma espécie de retaguarda dos conselhos deliberativos. Garcia (1999 (c)) explica que as intervenções da sociedade civil

não partem do eixo do controle. Elas agem a partir do eixo da promoção – nos conselhos ou no atendimento -, ou então no eixo da defesa, fazendo a defesa jurídico-social, administrativa e política dos direitos da criança e do adolescente. O eixo do controle é para juntar forças, juntar idéias, fazer pressão, impactar a opinião pública. Ele prepara e legitima a intervenção direta sobre a ação governamental e não-governamental, a partir do eixo da promoção e do eixo da defesa. (GARCIA, 1999, p. 264 (c))

Dentro do SGD existem ainda outros atores e espaços importantes. Aqui se destacaram alguns desses importantes espaços e suas funções primordiais. O movimento do SGD ocorre pelo movimento em rede desses espaços e atores, atuando complementarmente cada um a partir de suas atribuições específicas.

No item que segue, contextualiza-se brevemente um cenário específico: o da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho, objeto delimitado desse estudo.

3.2.2 A Rede de Proteção da criança e do adolescente de Carazinho: contextualizando o cenário do estudo

Para analisar a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho faz-se importante destacar o cenário e as principais configurações acerca desse objeto de estudo. Para tanto, destacam-se algumas características do lugar de onde se fala para pensar a constituição dessa rede.

Segundo informações do site oficial da prefeitura municipal²⁶, o município de Carazinho está localizado no Planalto Médio, centro-norte do estado do Rio Grande do Sul, a aproximadamente 284 km da capital Porto Alegre. Berço da colonização da região, emancipou-se no ano de 1931. Iniciou sua colonização a partir de 1827 por descendentes de portugueses, oriundos de São Paulo. No início do século XX, imigrantes alemães e italianos e descendentes deles vieram se juntar à população local (VARGAS, 2003).

Sua economia é voltada para a agricultura, com ênfase no plantio da soja, milho, trigo e aveia. Outra atividade importante é a pecuária de corte e de leite. Uma característica relevante do município é a sua localização privilegiada como importante entroncamento rodoviário, com acesso facilitado pelas rodovias BR-285 e BR-386. São importantes as contribuições de Vargas (2008) sobre a economia do município.

²⁶ Disponível no endereço: www.carazinho.rs.gov.br.

A produtividade agrícola é alta, acima das médias nacionais e estaduais. A mecanização está presente em quase todo o município e a tecnologia aplicada é a mais moderna, com amplo uso do plantio direto. As áreas das lavouras possuem, em sua maioria, entre 100 a 500 há. A indústria, anteriormente relacionada exclusivamente com a agricultura, hoje está se expandindo para outros setores, notadamente no Distrito Industrial, onde está instalada a Parmalat, entre outras, uma das maiores indústrias de laticínios da América Latina. O comércio é beneficiado pela localização da cidade. (VARGAS, 2008, p.01)

O site oficial da prefeitura municipal destaca ainda que a área territorial do município corresponde a 676 Km², e destes, 561 Km² são de extensão rural e 115 Km² de extensão urbana. Segundo o censo do IBGE de 2007, a população do município é de 58.192 habitantes, sendo que destes 56.823 estão localizados na área urbana do município e apenas 1.373 na área rural.

Ainda em relação à população do município, 51, 74% da população é do sexo feminino e 48,26%, do sexo masculino. O índice de desenvolvimento humano (IDH) do município no ano de 2000 é de 0,799 (FAMURS, 2003). Informações disponíveis no site do Ministério das Cidades indicam que a renda familiar per capita média da população no ano de 1991 era de 1,26 salários mínimos, e o percentual de pobres no ano de 2000 era de 20,7% .

Segundo informações prestadas pela secretaria municipal de Habitação e Assistência Social do município no ano de 2008, não há estatísticas oficiais, mas estima-se que há um grande fluxo migratório no município, devido à sua localização geográfica e seu ponto de entroncamento rodoviário. Essa condição seria agravada pelo município ser o único da região onde se instalam grandes indústrias, principalmente de transporte e manufatura de derivados de leite, o que atrairia um contingente populacional empobrecido pela busca de empregos e melhores condições de vida.

O município de Carazinho conta com uma rede de escolas públicas municipais e estaduais de ensino, e também com uma rede de Unidades Básicas de Saúde e um Hospital Geral. A partir do ano de 2008, foi instalado também no

município um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que funciona junto ao prédio da Secretaria Municipal de Habitação e Assistência Social. O município ainda não tem nenhum Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) instalado no município, o que revela uma maior organização em torno do atendimento direto nas situações de violações de direitos e menos ênfase no campo da promoção e prevenção de vulnerabilidades.

No município de Carazinho estão instalados sete conselhos setoriais de políticas sociais públicas. São eles:

- Conselho Municipal de Assistência Social;
- Conselho Municipal de Educação;
- Conselho Municipal de Saúde;
- Conselho Municipal de Entorpecentes;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Conselho Municipal dos Direitos do Idoso;
- Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência

O município conta com uma comarca do Ministério da Justiça onde está instalado o Juizado Especial da Infância e Juventude. Está instalada no município também uma entrância intermediária do Ministério Público que conta com uma promotoria especializada da Infância e Juventude. Há, também, a Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA) que funciona junto à delegacia da polícia civil do município. Há ainda um Conselho Tutelar funcionando no município, e está instaurado e em funcionamento no município, também, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Segundo dados levantados junto à Secretaria do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho (COMDICACAR), estão representados no Conselho os seguintes organismos governamentais:

- Secretaria Municipal de Habitação e Assistência Social;
- Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- Secretaria Municipal da Fazenda;
- Secretaria Municipal do Desenvolvimento;
- Secretaria Municipal da saúde;
- Polícia Rodoviária Federal;
- Delegacia de Proteção à Criança e Adolescente (DPCA);

- 39ª Coordenadoria Regional de Educação;
- Ministério do Trabalho;
- Brigada Militar.

Quanto a entidades não governamentais que tomam assento no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho (COMDICACAR) são as seguintes:

- Associação e Entidades Assistenciais do Município;
- Conselho Regional de Medicina;
- Instituição de Saúde e Assistência Hospitalar;
- Igrejas Históricas e Protestantes;
- Pastoral da Criança;
- Universidade de Passo Fundo (UPF);
- Associação Comercial e Industrial de Carazinho (ACIC);
- Escolas particulares;
- Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);
- Associação de Bairros (UACC).

Segundo dados levantados junto à Secretaria Municipal de Habitação e Assistência Social do município, estão inscritas no Conselho Municipal da Assistência Social as seguintes entidades que atendem crianças e adolescentes:

- Associação dos pais e amigos dos excepcionais - APAE;
- Associação Servos da Caridade – Patronato Santo Antônio;
- Sociedade de Amparo à Infância Carazinhense – SAIC;
- Hospital de Caridade de Carazinho – HCC;
- Sociedade Metodista de Amparo à Infância Carazinhense – SOMAIC;
- Sociedade Beneficente e Cultural Ilé Asé Alafim Oba Aganjú Jetioká;
- Associação de Grupos de Surdos;
- Cáritas Diocesana Nossa Senhora de Fátima;
- Associação Carazinhense de e para deficientes visuais – ACADEF;
- Movimento Feminino Comunitário MOFECOM – Casa da Mulher;
- Sociedade Beneficente Centro de Medicina Preventiva e Psicossocial – CMPP de Carazinho;
- Associação de grupos de pessoas portadoras de limitações físicas – Grupo Viver;

- Associação dos Deficientes físicos de Carazinho – ADEFIC.

Pensando nesse cenário no campo dos direitos da Criança e do Adolescente do município de Carazinho, tendo como referência a idéia da Organização de um Sistema de Garantia de Direitos para esse público, tem-se uma maior concentração em torno do eixo da promoção dos direitos da criança e do adolescente de Carazinho, representados pelos Conselhos de Direitos nas diferentes áreas, e pelas entidades de atendimento direto no campo das políticas sociais públicas de educação, saúde e assistência social. No campo da defesa, também, destaca-se uma estruturação em torno de importantes organismos e espaços, representados pelo Juizado Especial da Infância e Juventude, a Promotoria Especializada da Infância e Juventude a Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA) e o Conselho Tutelar.

No campo do controle social, algumas entidades de classe também se fazem representar, como é o caso da Associação Comercial e Industrial de Carazinho (ACIC) a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação de Bairros (UACC). Não há, porém, nenhuma entidade organizada especialmente em torno dos direitos da criança e do adolescente representada nesse eixo do Sistema de Garantia de Direitos no município. Não há, no município, nenhum fórum ou centro de defesa organizado pela sociedade civil no campo dos direitos da criança e do adolescente.

Está estruturado, no município, o Fórum do Programa chamado “REDE LEGAL” que segundo o plano elaborado em 2004, tem como objetivo:

Implementar e fortalecer a rede de políticas públicas de proteção sócio-educativas e de saúde, entre as estruturas governamentais e não governamentais e a mobilização da sociedade para o enfrentamento da exclusão, miserabilidade, violência social garantindo a proteção integral e a inclusão da criança e do adolescente, o que preconiza o ECA. (PROGRAMA REDE LEGAL, 2004).

O programa “REDE LEGAL” nasce, a partir da necessidade dos diferentes atores sociais envolvidos com a política da criança e do adolescente do município de Carazinho, com a finalidade de criar um espaço comum de troca, que pudesse ser um canal de comunicação dentro da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente

do município. O Programa passa, então, a ser ponto de encontro e de discussão de diferentes atores sociais que tem como meta contribuir no fortalecimento de ações mais articuladas em torno de objetivos comuns. É um programa importante que mobiliza diferentes atores em torno da defesa dos direitos de crianças e adolescentes no município, mas que está administrativamente ligado à Secretaria Municipal de Assistência Social, enquanto um programa de caráter governamental, não desempenhando uma função de controle social.

Fazem parte do comitê do Programa Rede Legal do município representantes das seguintes instituições governamentais e não-governamentais do município:

- Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS;
- 39ª Coordenadoria Regional de Educação – CRE;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho – COMDICACAR;
- Universidade de Passo Fundo – UPF;
- Cáritas Diocesana de Carazinho;
- Universidade Luterana do Brasil - ULBRA;
- Conselho Municipal de Entorpecentes – COMEN;
- Conselho Tutelar;
- Centro de Medicina Preventiva e Psicossocial - CMPP;
- Programa Saúde da Família – PSF;
- Secretaria Municipal de Saúde – SMS;
- Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SMEC;
- Centro de Atendimento Psicossocial Infantil - CAPSI;
- Pastoral da Criança;
- Associação de pais e amigos do excepcionais - APAE de Carazinho;
- Conselho Municipal dos Direitos da pessoa com Deficiência - CMDPD;
- Movimento Feminino Comunitário MOFECOM – Casa da Mulher;
- Patronato Santo Antônio;
- Hospital Comunitário de Carazinho – HCC.

Buscou-se, com isso, revelar um pouco do cenário no qual se realizou a pesquisa em torno da Constituição dessa Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município de Carazinho. Na sequência revelam-se as opções metodológicas feitas para a realização desse estudo.

4 TRILHANDO UM CAMINHO PARA DESVELAR A HISTÓRIA PRESENTE: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO JUNTO A REDE DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CARAZINHO

Para o alcance de conhecimentos que possibilitem avançar na análise dos processos sociais que se estabelecem socialmente, como por exemplo, a constituição de uma Rede de Proteção Social, torna-se necessário recorrer à ciência. Através da pesquisa científica torna-se possível traçar um caminho e a partir dele, avançar em direção ao objeto de estudo.

Aqui, dar-se-á visibilidade à forma como esse caminho foi trilhado, para iluminar a posteriori os resultados alcançados nesse percurso.

4.1 A METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA

A pesquisa científica está na base da construção da ciência cujo conhecimento supõe rigor teórico, metodológico e epistemológico na sua constituição. A pesquisa científica é uma atividade realizada para, a partir do contato com a realidade, descobrir respostas diante de questões que desafiam a construção de novos conhecimentos acerca de fenômenos e processos sociais, já que não é possível a proposição de intervenções consistentes que não estejam pautadas numa análise crítica da realidade.

A pesquisa em ciências sociais é de extrema importância, na medida em que seus estudos colaboram na construção de conhecimentos, a partir da articulação dialética entre passado e presente, constituindo-se dessa forma o objeto de estudo das ciências sociais num objeto histórico (MINAYO, 2001). A pesquisa é, portanto, um procedimento formal com um método bem definido, capaz de dar cientificidade ao estudo realizado. Ander-Egg (1978, p.28 apud MARCONI e LAKATOS, 2002) caracteriza a pesquisa como um “procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer

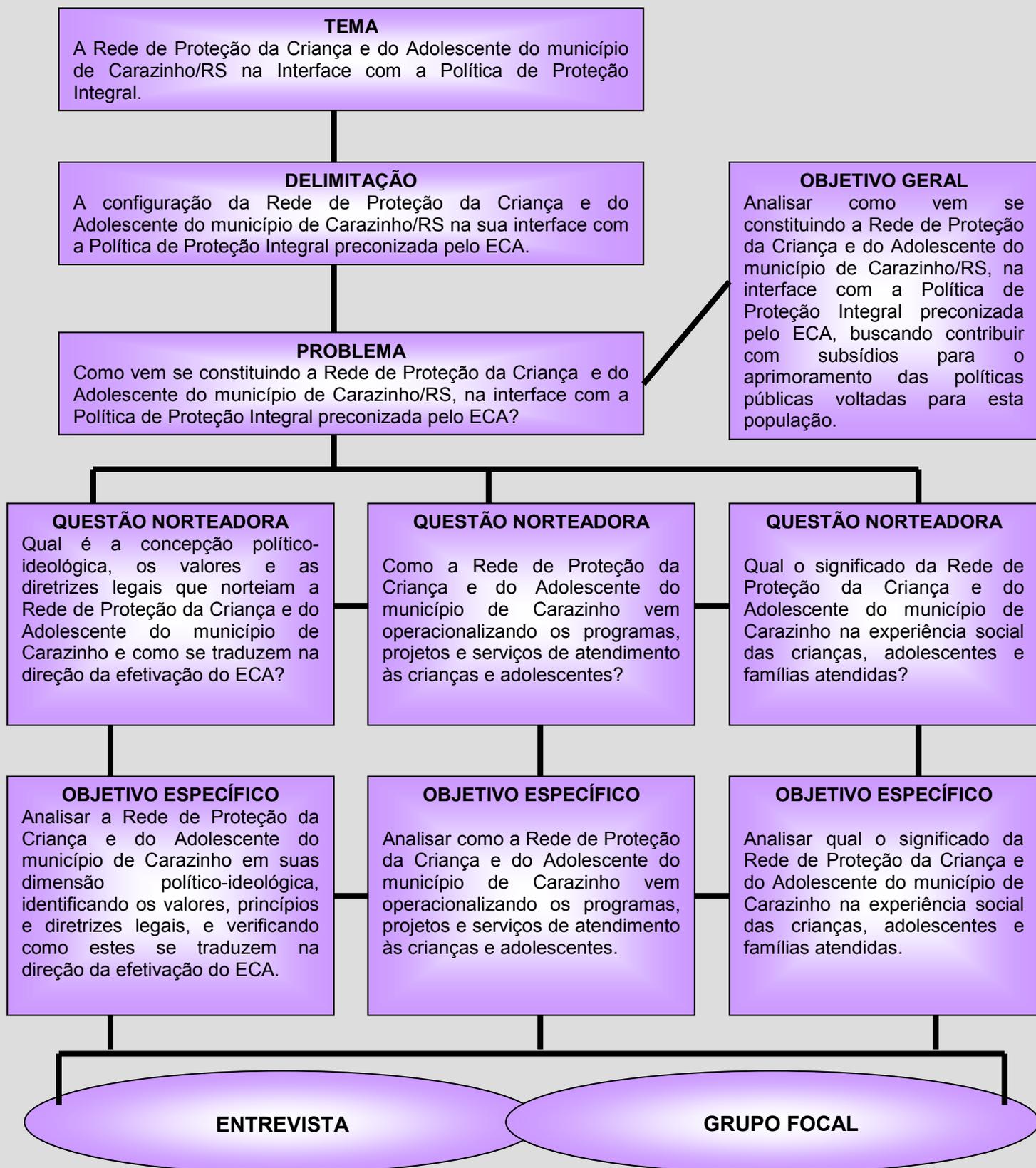
campo do conhecimento”. Dessa forma, a pesquisa científica exige do pesquisador esforço, estudo, embasamento teórico e principalmente compromisso ético com a ciência.

Na pesquisa científica realizada no Serviço Social, o compromisso ético com a ciência se soma ao projeto ético-político da profissão, à defesa de valores universais relacionados à igualdade, cidadania e justiça social. A partir dessa concepção e considerando a vinculação histórica que a profissão tem com as Políticas Sociais e com a Infância e Juventude no Brasil, torna-se premente que o Serviço Social, enquanto profissão contribua cientificamente com produções e estudos relacionados à garantia de direitos para crianças e adolescentes. A Lei de regulamentação da profissão dispõe sobre a competência dos Assistentes Sociais em “planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais” (BRASIL, 1993).

A aproximação à realidade local de Carazinho, em face da realização de um trabalho junto ao Conselho Tutelar no período de 2005, suscitou o interesse pela realização de um estudo exploratório para analisar como a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município vem se constituindo na interface com a Política de Proteção Integral preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Conforme refere Prates (2003), o planejamento da pesquisa deve ser permeado e fundamentado pelos valores do pesquisador e também por seu projeto ético-político.

O estudo realizado objetivou, dessa forma, analisar a constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município de Carazinho, com o intuito de ir ao encontro de possíveis respostas para as questões relacionadas às configurações da mesma, suas dimensões legal e política, suas prioridades, seus valores, efetividade e operacionalização dos programas, projetos e serviços. Para dar mais visibilidade à proposição do estudo, apresenta-se a seguir um quadro didático para dar visibilidade aos objetivos da pesquisa com base nos pressupostos metodológicos:

QUADRO METODOLÓGICO DA PESQUISA



Quadro 4 – Processo Metodológico da Pesquisa

Fonte: (Sistematização da autora, 2009)

A mobilização dos sujeitos envolvidos na operacionalização dos programas, projetos e serviços relativos a crianças e adolescentes do município, na estruturação de um trabalho articulado em “rede”, a partir do Programa “REDE LEGAL”, foi um dos elementos importantes que estimulou a realização de um estudo com vistas a analisar como ela vem se constituindo, na sua relação com o SGD, contribuindo, dessa forma, com informações pertinentes que pudessem fortalecer o processo de constituição de uma rede de proteção que garanta às crianças e adolescentes a proteção integral e os direitos sociais previstos pelo ECA. Com base no projeto ético-político profissional, torna-se premente que o Assistente Social possa contribuir na construção e ampliação de espaços onde são discutidos os rumos da política social e, assim, participar do processo de construção de espaços democráticos, onde se partilham experiências, circulam informações, pactuam decisões políticas e estão em disputa diferentes projetos societários.

A partir dessas concepções, será explicitada a metodologia utilizada nesse estudo, destacando também a sua relevância e fundamentando as escolhas teórico-metodológicas feitas.

Por metodologia entende-se o conjunto de instrumentos e técnicas utilizados para o planejamento, organização e execução da pesquisa. A metodologia compreende o caminho a ser percorrido na prática para a abordagem da realidade. Inclui ainda, as concepções teóricas de abordagem da realidade e o potencial criativo do pesquisador (MINAYO, 2001). A metodologia está intrinsecamente ligada ao método, é na metodologia que a teoria²⁷ e o método que norteiam o estudo são aplicados, conforme destaca Kern (2006):

²⁷ Minayo (2001) refere-se à teoria como “um conhecimento de que nos servimos no processo de investigação como um sistema organizado de proposições, que orientam a obtenção de dados e a análise dos mesmos, e de conceitos, que veiculam seu sentido” (MINAYO, 2001, p. 19).

toda metodologia deve ter sua vinculação à teoria e ao método. Se mudam a teoria e o método, muda a metodologia. A metodologia se torna aplicação da teoria e do método. É neste campo que se situam as estratégias, instrumentos, técnicas, documentos e o produto da ação profissional. A metodologia compreende o como fazer, o como operacionalizar. Esse campo precisa estar iluminado pelo referencial teórico e o método. É nesse fazer profissional, nesta operacionalização metodológica que se efetiva o trabalho profissional (KERN, 2006, p. 64).

Nesse estudo, elegeu-se como base de fundamentação o método dialético-crítico apoiado no materialismo histórico²⁸, a partir do qual se buscou a compreensão da gênese sócio-histórica numa perspectiva de totalidade, dos fenômenos sociais que determinaram o objeto de análise em questão. Triviños (1992, p. 51) apresenta o materialismo histórico como “a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade”.

Nessa perspectiva, ao utilizar-se desse método, aborda-se a realidade considerada a partir da história e do movimento. Gil refere que

quando se adota o paradigma dialético na pesquisa em serviço social, tende-se a enfatizar a mudança, a identificar as contradições que ocorrem nos fenômenos [...] não se restringem a investigar fenômenos isoladamente, mas sim as conexões com a multiplicidade dos fatos que o envolvem (GIL, 1999, p. 64).

A escolha desse referencial está fundamentada no fato de que se entende que analisar a constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município de Carazinho compreende considerá-la a partir de sua constituição histórica, do projeto político e dos valores que fundamentam os sujeitos que a constituem, as contradições, as forças em presença e os demais determinantes políticos, econômicos e sociais presentes.

²⁸ Nas ciências sociais existem várias correntes epistemológicas que se constituem em métodos científicos. As principais correntes utilizadas a partir do século XX são o positivismo, o estruturalismo e o materialismo histórico (RICHARDSON, 1999).

4.2 O MÉTODO

Como método, compreende-se o *universal concreto*. Ele provê as leis que são absolutamente objetivas, “sendo ao mesmo tempo leis do real e leis do pensamento, isto é, leis de todo movimento, tanto no real quanto no pensamento” (LEFEVBRE, 1983, p. 237). O método é maior que a metodologia, ele é uma *luz* que ilumina o caminho do pesquisador. “O método se dá pela razão, pelo entendimento, pela problematização” (KERN, 2006, p. 64) É o método que dá a direção na medida em que se busca o desvelamento de uma determinada realidade. É ele que vai orientar o pesquisador acerca de qual caminho a seguir para a interpretação das informações que emergem a partir da busca sistemática e organizada por novos conhecimentos diante da realidade.

O método na pesquisa dá cientificidade ao estudo. Sua utilização fundamenta-se no fato de que através dele torna-se possível “penetrar o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 106).

Buscou-se através da utilização do método dialético-crítico penetrar profundamente na análise dos fenômenos sociais em foco, a partir da apreensão do real, que se apresenta de forma móvel, múltipla, diversa e contraditória (LEVEVBRE, 1983). Esse método prioriza a descoberta das contradições, a ligação entre os fenômenos e a interpretação da realidade a partir de sua contextualização histórica. Dessa forma, a dialética busca, na história, os elementos para a explicação do real.

Triviños (1992) discute o materialismo histórico e apresenta três características que lhe são imanentes. Para o autor, essas características se referem primeiro à *materialidade do mundo*, segundo a qual todos os fenômenos e processos da realidade são materiais, todos são “aspectos diferentes da *matéria em movimento*”. A segunda característica diz respeito ao fato de que “a *matéria é anterior à consciência*”, sendo a consciência um reflexo da matéria, que se constitui numa realidade objetiva. Por último, o materialismo caracteriza-se por afirmar que “o *mundo é conhecível*”, e assim torna-se possível, a partir de diferentes dimensões de tempo, conhecer um objeto em profundidade, naquilo que constitui sua natureza.

Para apreender o real, a partir de seu movimento, considerando a totalidade da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município de Carazinho, tendo como fundamento o referencial dialético-crítico, utilizaram-se categorias ²⁹. Para tanto elegeram-se, como categorias teóricas do método, a **Totalidade**, a **Historicidade** e a **Contradição**. Através dessas categorias, que são transversais a todo o processo de pesquisa, buscou-se apreender o movimento do real em sua essência. A partir desse movimento, almeja-se a construção de um conhecimento ³⁰ que possa ser útil acerca da constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho. Esse conhecimento que se buscou alcançar é considerado como uma verdade provisória, que pode novamente ser negado e superado, num movimento dialético da história, já que na dialética o conhecimento da realidade é apenas parcial e imperfeito. A realidade possui uma complexidade e dinamicidade que não lhes permite nunca ser suficientemente estudada e conhecida.

A Totalidade, uma das principais categorias do método dialético compreende a “*ligação dos termos* que a metafísica conserva separados: o ser e o nada, o ser vazio e o ser pleno, o devir e o ser, a qualidade e a quantidade” (LEFEBVRE, 1983, p. 178). Assim a totalidade compreende o pensamento em movimento, em transição de um grau a outro, de uma determinação à outra, numa intensa relação com o real.

A categoria da totalidade relaciona-se à interdependência e à interconexão entre os fenômenos, onde há também luta de contrários, espaço de contradição. Na totalidade se compreende a inter-relação e a complementaridade do todo agindo sobre a parte e a parte agindo sobre o todo. Assim, é na totalidade que se constrói o movimento e a relação do mundo interno e externo dos sujeitos. Todos os fatos são interdependentes numa totalidade concreta, onde o todo não deve ser entendido

²⁹ Segundo Triviños, categorias são “formas de conscientização nos conceitos dos modos universais da relação do homem com o mundo, que refletem as propriedades e leis mais gerais e essenciais da natureza, a sociedade e o pensamento. Para o marxismo, as categorias se formaram no desenvolvimento histórico do conhecimento e na prática social. Esta última afirmação é fundamental. Ela significa que o sistema de categorias surgiu como resultado da unidade do histórico e do lógico, e ‘o movimento do abstrato ao concreto, do exterior ao interior, do fenômeno à essência’” (TRIVIÑOS, 1992, p. 55).

³⁰ Para Lefebvre “o conhecimento é um ‘reflexo’, ou seja, uma ‘reflexão’ da natureza pelo homem. Não é um reflexo imediato e total, mas um *processo de conhecimento* por abstrações, conceitos, leis, isto é, por *graus* sucessivamente conquistados de objetividade, a partir de um começo (prático, histórico, social e lógico)” (LEFEBVRE, 1983, p.226).

como a soma das partes, mas como o conjunto formado pelas partes relacionadas e articuladas.

Na perspectiva da totalidade, todos os fatos são conectados:

Nada é isolado. Isolar um fato, um fenômeno, e depois conservá-lo pelo entendimento nesse isolamento, é privá-lo de sentido, de explicação, de conteúdo. É imobilizá-lo artificialmente, matá-lo. É transformar a natureza – através do entendimento metafísico – num acúmulo de objetos exteriores uns aos outros, num caos de fenômenos (LEFEVBRE, 1983, p. 238).

A historicidade é o conhecimento do movimento. Nela, “o pensamento se afirma como *movimento de pensamento* ao mesmo tempo que *pensamento em movimento*, isto é, conhecimento do movimento objetivo” (LEFEVBRE, 1983, p. 178).

Na historicidade, o homem participa na construção da história, exercendo influência sobre o mundo e sobre as mudanças que ocorrem na sociedade. A partir dessa concepção, todos os fenômenos possuem um passado, conectado ou em luta com outros fenômenos. Lefebvre (1983) remete-se à historicidade como “lei do movimento universal” e define:

Deixando de isolar os fatos e os fenômenos, o método dialético reintegra-os *em seu movimento*: movimento interno, que provém deles mesmos, e movimento externo, que os envolve no devir universal. Os dois movimentos são inseparáveis. (LEFEVBRE, 1983, p. 238)

Na história, há sempre uma continuidade, num contínuo movimento, pela dinamicidade da realidade, onde o novo surge para dar continuidade ao movimento histórico, onde uma fase supera a outra, permanecendo repetições possíveis da fase antecedente.

Dessa forma, essa categoria impõe a exigência de analisar os fenômenos sociais como processo e torna-se, para analisar a constituição da Rede de Proteção

da Criança e do Adolescente de Carazinho, parte de um movimento histórico que deve ser considerado e analisado criticamente.

A Contradição, categoria central no método dialético-crítico, apresenta algumas características importantes, das quais se destaca, conforme Marconi e Lakatos (2003):

1) a contradição é interna, ou seja, toda realidade é movimento e não há movimento que não seja consequência de uma luta de contrários, de sua contradição interna, isto é, essência do movimento considerado e não exterior a ele;

2) a contradição é inovadora, não basta constatar o caráter interno da contradição. É necessário, ainda, frisar que essa contradição é a luta entre o velho e o novo, entre o que morre e o que nasce, entre o que perece e o que se desenvolve;

3) unidade dos contrários, a contradição encerra dois termos que se opõem: para isso é preciso que seja uma unidade, a unidade dos contrários.

A contradição pressupõe enxergar os lados contraditórios de um mesmo fenômeno. Uma determinada realidade não contempla apenas uma coisa, nela estão contidas contradições. Por exemplo, a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente pode ser espaço de proteção e também de desproteção, pode ser espaço de acolhimento e também de não acesso a direitos. Lefebvre (1983) explica que a contradição não significa absurdo. “Ser” e “nada” não são misturados, ou destruídos um pelo outro. O pensamento atravessa essas contradições e as relaciona, descobrindo a relação e a unidade entre elas, e assim determina as contradições em sua unidade e o movimento que as determina.

A dialética apresenta assim, novas formas de apreensão da realidade pelo pensamento humano. Hegel, segundo o que apresenta Lefebvre (1983) em seu estudo acerca da dialética, tenta elevar o pensamento humano a uma compreensão mais ampla e profunda da realidade. Considerando, em seu tempo histórico, a necessidade de evolução do pensamento humano, e uma vez que o real está em movimento, o pensamento dos homens também deve se pôr em movimento, da mesma forma que sendo o real contraditório, o pensamento do homem deve ser um pensamento consciente da contradição.

Colocando em movimento o pensamento humano e ultrapassando a tendência *sofista* ³¹ de “decompor” a verdade, através da oscilação entre o

³¹ Segundo Lefebvre (1983) os sofistas utilizavam a técnica do diálogo e da discussão com o objetivo de chocar e despedaçar as várias teses existentes, umas contras as outras.

verdadeiro e o falso, a dialética propõe “um *diálogo* livre e vivaz, que se move entre teses contraditórias, mas que é dirigido para o verdadeiro por um pensamento seguro e leal” (LEFEBVRE, 1983, p.171) Porém, esse diálogo livre entre teses contraditórias, não pode ser confundido com o *ecletismo*. Este desconsidera a verdade, contentando-se em misturar diferentes teses, sem nenhum compromisso com a razão. Da mesma forma, a busca pela verdade não é alcançada através de discussões vazias, pelo *ceticismo*, pela negação apenas pela negação. O espírito crítico pode e deve desconfiar das verdades estabelecidas e das afirmações absolutas, buscando confrontá-las, mas não deve parar aí, deve buscar integrar-se a uma razão maior (LEFEBVRE, 1983). Assim, para Lefevbre:

Para o pensamento vivo, nenhuma afirmação é indiscutível e inteiramente verdadeira; nem tampouco indiscutível e inteiramente falsa. Uma afirmação é verdadeira pelo que ela afirma relativamente (um conteúdo), e falsa pelo que afirma absolutamente; é verdadeira pelo que nega relativamente (sua crítica bem fundamentada das teses contrárias), e falsa pelo que nega absolutamente (seu dogmatismo, seu caráter limitado). Confrontando as afirmações, o pensamento vivo busca assim a *unidade superior*, a *superação* (LEFEBVRE, 1983, p.172).

Assim, na dialética, é pela negação daquilo que aparece de forma aparente, de forma imediata, que se torna possível pôr o pensamento em movimento, avançar para um nível mais alto de compreensão da realidade. Da mesma forma, confrontando outro momento, pela dinamicidade e riqueza do real e da vida humana, este pensamento pode se transformar, vindo a ser superado novamente, em contínua reflexão, conforme também afirmam Marconi e Lakatos:

Todo movimento, transformação ou desenvolvimento opera-se por meio das contradições ou mediante a negação de uma coisa – essa negação se refere à transformação das coisas [...] a negação de uma coisa é o ponto de transformação das coisas em seu contrário. Ora, a negação por sua vez é negada. Por isso se diz que a mudança dialética é a negação da negação (MARCONI e LAKATOS, 2003, p.102).

Resultado dessa negação da negação, segundo os autores, é uma nova coisa, pois esse processo engendra uma nova forma que suprime e contém ao mesmo tempo as antigas propriedades. Ou seja, nega, mas não exclui o oposto, vai confrontar o ponto de partida, ou seja, a *tese* que se tinha, com a proposição que foi feita, considerada como *antítese*, que nega a primeira; e, a partir dessa nova negação, constitui a *síntese*, que é a negação da tese e da antítese por intermédio de uma proposição positiva superior. (MARCONI e LAKATOS, 2003). Dessa forma, é pela negação que se dá a **superação**.

A verdadeira superação, conforme afirma Lefebvre (1983), se dá através do estímulo das diferenças, das diferentes teses, e não pela sua extinção. Quando uma tese tem razão na crítica que faz à outra tese, não anula o fato de que cada tese permanece unilateral, até mesmo naquilo que tem de positivo. Segundo o autor, não basta misturar as teses, pois dessa forma permanece-se no plano da unilateralidade. É preciso aprofundar o problema, levá-lo a um grau superior, e é a partir desse movimento mais profundo que a superação se torna possível.

Na superação, o que é superado é abolido, suprimido – *num certo sentido*. Não obstante, *em outro sentido*, o superado não deixa de existir, não recai no puro e simples nada; ao contrário, o superado é elevado a nível superior. E isso porque ele serviu de etapa, de mediação para obtenção do “resultado” superior; certamente, a etapa atravessada não mais existe em si mesma, isoladamente, como ocorria num estágio anterior; mas persiste no resultado, através da sua negação (LEFEVBRE, 1983, p.230).

Dessa forma, considerando o real como algo móvel, múltiplo, diverso e em constantes contradições, em que os sujeitos podem transformá-lo segundo suas ações (LEFEVBRE, 1983) é que se entendeu relevante analisar a constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente a partir da perspectiva dialética. Entende-se que essa perspectiva de leitura crítica da realidade serve de base para a apreensão das diferentes determinações presentes no espaço que envolve essa Rede.

Como qualquer realidade, a Rede constitui-se num espaço contraditório e em constante movimento, onde os sujeitos estabelecem diferentes relações. O produto dessas relações sociais é determinado, por diferentes valores e concepções de

mundo, por projetos políticos que se opõem e se complementam. Analisar a Rede, em sua constituição, consiste buscar, através da apreensão do real, novos conhecimentos, verdades parciais, sínteses, podendo assim contribuir para novas superações, transformações e construções na direção da melhoria dos processos sociais desenvolvidos pelos sujeitos sociais.

Dessa forma, Contradição, Totalidade e Historicidade são as categorias centrais do método que orientaram o estudo realizado em todas as suas etapas, sendo transversais a todo o processo, desde a elaboração da pesquisa, no direcionamento da análise dos dados, à interpretação dos mesmos, até a construção dos resultados obtidos no estudo.

Juntamente com essas categorias, elegeram-se também a priori as categorias *explicativas da realidade*, que são aquelas que nasceram a partir da aproximação da temática e do problema de pesquisa. Assim como o método, a teoria também é peça fundamental da metodologia, e exige estudo e aprofundamento de temas ligados ao objeto de estudo científico. Nesse aprofundamento teórico é que emergem as categorias explicativas da realidade que vão dialogar com os dados coletados durante o processo de análise, iluminado pelo método dialético-crítico. Esses referenciais teóricos, com os quais a aproximação se deu, a partir da delimitação do objeto científico de estudo, são pressupostos fundamentais para a realização do trabalho de coleta de campo, que não se dá a partir da neutralidade, pelo contrário, ele exige fundamentação e proximidade com a problemática estudada. Esse embasamento teórico, bem como a clareza conceitual de categorias e processos de coleta de dados é fundamental para a garantia da cientificidade da pesquisa e da consistência dos resultados alcançados, conforme esclarece Minayo (2000):

o trabalho de campo tem que ser pensado a partir de referenciais teóricos e também de aspectos operacionais que envolvem questões conceituais. Isto é, não se pode pensar um trabalho de campo neutro. A forma de realizá-lo revela as preocupações científicas dos pesquisadores que selecionam tanto os fatos a serem coletados como o modo de recolhê-los (MINAYO, 2000, p.107).

Dessa forma, a escolha das categorias explicativas da realidade é pressuposto fundamental para o desenvolvimento do estudo. As categorias

explicativas da realidade, eleitas para auxiliar no processo de análise do fenômeno estudado foram: Política de Proteção Integral, Crianças e Adolescentes como Sujeitos de Direito, Rede de Proteção Social da Infância e Juventude e Esfera Pública. Essas categorias, que foram eleitas a priori, serviram de indicadores, um norte que possibilitou a construção de pressupostos teóricos que contribuíram para dar mais visibilidade ao objeto em questão.

Além das categorias explicativas da realidade, outras categorias, que não foram selecionadas previamente, mas que surgiram empiricamente a partir da realidade pesquisada – as chamadas categorias *empíricas* -, foram objeto de análise para a construção, a partir da interpretação dos dados, das *conclusões parciais* do problema de pesquisa abordado, que serão apresentadas no próximo capítulo.

4.3 NATUREZA DA PESQUISA

A partir da primeira aproximação da realidade, optou-se pela realização de um Estudo de caso, que segundo Triviños (1992, p. 134), “é uma categoria de pesquisa cujo objetivo é uma *unidade* que se analisa aprofundamente”. As características essenciais de um estudo de caso estão relacionadas, segundo o autor, primeiro à natureza e abrangência da unidade a ser estudada, e também pela complexidade desse estudo, determinada pelo suporte teórico que orienta a investigação. Para exemplificar o autor afirma que:

Um enfoque a-histórico, reduzido às características culturais de um meio específico no qual se insere a unidade em exame, de natureza qualitativa-fenomenológica, é menos complexo, sem dúvida, que uma visão na qual se observa o fenômeno em sua evolução e suas relações estruturais fundamentais (TRIVIÑOS, 1992, p. 134).

O estudo realizado foi caracterizado, dessa forma, pela realização de uma análise profunda de um espaço específico: A Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município de Carazinho, que constituiu-se na unidade de análise, em uma perspectiva sóciohistórica. Ao olhar profundamente para a constituição

dessa Rede, objetivou-se analisá-la, a partir de uma visão que observasse sua evolução histórica e suas relações estruturais fundamentais, orientando-se a partir do suporte teórico buscado no materialismo histórico.

A historicidade diz respeito ao desvelamento processual do movimento constitutivo do real, pois a realidade é sempre um “devir”, significando movimento que visa reconstruir, a partir de sucessivas aproximações, o reconhecimento da processualidade dos fenômenos e das estruturas. Nessa perspectiva, ao estudar profundamente a constituição dessa Rede, buscou-se analisá-la à luz do momento histórico vivido, construído pelos homens, a partir das relações sociais estabelecidas entre si e com a natureza. Tem-se, portanto, a clareza de sua validade interna, expressão de um período histórico, sendo assim, não se propõe a produzir generalizações.

O estudo foi realizado através de uma abordagem qualitativa dos dados que, nas ciências sociais, preocupa-se em explicar questões mais complexas da realidade, relacionadas a universos de significados, que “correspondem a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 2001, p. 22).

Na pesquisa qualitativa, o que prevalece é a análise das relações, com as quais o pesquisador busca se conectar e se envolver, buscando conhecer intimamente a história e a natureza dos fatos e dos sujeitos pesquisados. Isso exige do pesquisador interesse em vivenciar a experiência de pesquisar.

Segundo Martinelli, a pesquisa qualitativa:

[...] privilegiam o uso de uma abordagem em que o contato do pesquisador com o sujeito é muito importante. Nessas pesquisas, ao invés de trabalharmos com grandes temas, com grandes cronologias, o fazemos de forma mais localizada. Trabalhamos com os fatos de forma a poder aprofundar tanto quanto possível a análise [...]. Nesse sentido, priorizamos não os fatos épicos, os fatos de grande dimensão, mas aqueles que estão mais próximos do sujeito e que repercutem diretamente na sua vida (MARTINELLI, 1999, p. 22).

Outra característica importante da pesquisa realizada foi o foco de interesse mais voltado ao processo do que simplesmente aos resultados. Os pesquisadores qualitativos tendem a analisar seus dados indutivamente; assim não há uma coleta

de provas com o objetivo de confirmar hipóteses definidas antecipadamente. As abstrações são construídas à medida que os dados empíricos coletados vão sendo agrupados. Esta abstração é alcançada através de busca de sustentação teórica às categorias emergentes na análise das informações.

Para Ludke e André (1987), o estudo qualitativo é o que se desenvolve em situação natural: é rico em dados descritivos; tem plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada. Outra preocupação essencial da abordagem qualitativa diz respeito ao objetivo de perceber “aquilo que o sujeito experimenta, o modo como ele interpreta as suas experiências e o modo como ele próprio estrutura o mundo social em que vive” (BOGDAN e BINKLEN, 1991, p. 51).

Um fenômeno social não pode ser analisado isoladamente, pelo contrário requer uma abordagem dinâmica em que os opostos se relacionam, e a contradição se faz presente, no universo das relações econômicas, políticas e sociais e culturais. Diante disso, a abordagem qualitativa, na pesquisa em ciências sociais, torna-se relevante para a interpretação dos fenômenos sociais, a partir de estudos norteados pelo método dialético crítico, onde a historicidade, a totalidade e a contradição são categorias sempre presentes.

Martinelli (1999) aponta ainda as seguintes considerações em relação à pesquisa qualitativa:

- a primeira é quanto ao seu caráter inovador como pesquisa que se insere na busca de significados atribuídos pelos sujeitos às suas experiências sociais;
- a segunda é quanto à dimensão política desse tipo de pesquisa que, como construção coletiva, parte da realidade dos sujeitos e a eles de forma crítica e criativa;
- a terceira é que exatamente por ser um exercício político, uma construção coletiva, não se coloca como algo excludente ou hermético, é uma pesquisa que se realiza pela via da complementaridade, não da exclusão (MARTINELLI, 1999, p. 16).

Partindo dessas concepções, compreende-se que a abordagem qualitativa para a análise do processo de constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho é adequada ao pensar nessa construção enquanto um processo histórico, político, mas que é também coletivo e carregado de significados para os sujeitos que dele fizeram e fazem parte.

4.4 SUJEITOS E FONTES DA PESQUISA

Sendo a pesquisa desenvolvida, um estudo de caso, o Universo abordado compreendeu a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do Município de Carazinho. Universo ou população, segundo Marconi e Lakatos (2002, p. 41), corresponde ao “conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum”. No caso da Rede de Proteção estudada, a partir dos referenciais teóricos escolhidos para a definição conceitual dessa categoria, já apresentados, o elemento que une numa mesma dimensão os diferentes sujeitos que a integram é a busca pela articulação e organização de um conjunto de programas, projetos e serviços, formando um sistema planejado de proteção social às crianças e adolescentes.

Dentro desse Universo que é a Rede, definiu-se uma amostra a ser investigada. Amostra corresponde a uma “parcela convenientemente selecionada do universo (população); é um subconjunto do universo” (MARCONI e LAKATOS, 2002, p. 30). Ou ainda, segundo Seltizz (1987, p. 25) “é a seleção de alguns elementos da população com a intenção de descobrir algo sobre a população da qual são extraídos”.

A amostra que foi selecionada para o estudo é caracterizada como não probabilística, pois sua definição não deriva de cálculos de representação estatística. Marconi e Lakatos caracterizam esse tipo de amostra e detalham a sua dimensão intencional:

A característica principal das técnicas de amostragem não-probabilística é a de que, não fazendo uso de formas aleatórias de seleção, torna-se impossível a aplicação de fórmulas estatísticas para cálculo, por exemplo, entre outros, de erros de amostra. Dito de outro modo, ser objeto de certos tipos de tratamento estatístico [...] O tipo mais comum de amostra não probabilística é a de denominação intencional. Nesta o pesquisador está interessado na opinião (ação, intenção, etc.) de determinados elementos da população, mas não representativos dela. Seria, por exemplo, o caso de se desejar saber como pensam os líderes de opinião de determinada comunidade. O pesquisador não se dirige, portanto, à “massa”, isto é, a elementos representativos da população em geral, mas àqueles que, segundo entender, pela função desempenhada, cargo ocupado, prestígio social, exercem função de líderes de opinião na comunidade. Pressupõe que estas pessoas, por palavras, atos ou atuações, têm a propriedade de influenciar a opinião dos demais (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 51-52).

Além de não probabilística, a amostra é definida também por quotas, que de todos os procedimentos de amostragem não probabilísticos é considerado o mais seguro e compreende, segundo Gil (2002), três etapas:

- a) classificação da população em função de propriedades tidas como relevantes para o fenômeno a ser estudado;
- b) determinações da proporção da população a ser colocada em cada classe, com base na constituição conhecida ou presumida da população; e
- c) fixação de cotas para cada observador ou entrevistador encarregado de selecionar elementos da população a ser pesquisada, de modo tal que a amostra total seja composta em observância à proporção das classes consideradas (GIL, 2002, p. 104).

A amostragem por quotas garante que seja possível incluir, na amostra, diversos elementos da população, e também garantir, a partir das diferenças desses subgrupos, a inclusão de elementos suficientes de cada estrato (SELTIZZ, 1987).

Partindo desses pressupostos que foram definidos a priori, o Universo da Rede foi dividido por quotas ou estratos, na intenção de garantir colher dados referentes a cada um dos segmentos que fazem parte da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município de Carazinho. Essas quotas foram divididas da seguinte maneira:

- **A:** Sujeitos envolvidos na gestão e elaboração das políticas municipais para Infância e Juventude.
- **B:** População destinatária das políticas para Crianças e Adolescentes.
- **C:** Grupo de trabalho do Programa “REDE LEGAL” do município (formado por representantes das instituições governamentais e não governamentais que compõem a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município, em sua maioria operadores técnicos de programas, projetos e serviços oferecidos por essa rede. Esse grupo se reúne periodicamente para reuniões e discussões).

Na eleição da amostra não se objetivou alcançar um número elevado de sujeitos, mas sim, conforme a opção pela amostra por quotas, garantir que diferentes extratos dessa rede participassem da pesquisa, numa tentativa de “cercar o fenômeno estudado” e, a partir da dimensão do fenômeno estudado, analisar com profundidade as contribuições desses sujeitos para a pesquisa.

Do estrato **A** foram entrevistados um gestor da Secretaria de Habitação e Assistência Social do município e um membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho (COMDICACAR). O critério de escolha foi a intencionalidade, diante da posição estratégica desses sujeitos frente à gestão da política da Criança e do Adolescente no município.

Do estrato **B** foram entrevistadas duas famílias eleitas aleatoriamente. Essas são famílias que são ou foram atendidas por diferentes serviços e programas da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município. Esse estrato foi escolhido com o intuito de investigar, conforme um dos objetivos do estudo, qual é a experiência dos sujeitos atendidos, demandatários das ações, junto à Rede de Proteção da Criança e do Adolescente constituída no município.

Esses sujeitos foram eleitos utilizando como base o cadastro de usuários do Conselho Tutelar, órgão que faz encaminhamentos para os diferentes serviços dessa Rede. Esse cadastro foi utilizado para que fosse possível acessar os telefones e endereços dos usuários para convidá-los a participar da pesquisa e agendar a entrevista domiciliar. Para ter acesso a essas informações realizou-se contato com o Conselho Tutelar, informando o objetivo e caráter da pesquisa e sua prévia aprovação pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município. A aleatoriedade da escolha foi garantida através do sorteio do número das pastas de arquivo do Conselho Tutelar. As pastas sorteadas corresponderam a

05 (cinco) famílias eleitas para o processo de coleta de dados. Porém, das cinco famílias eleitas nesse estrato, três não foram encontradas, pois não possuíam em seu cadastro número de telefone para contato, ou o número não correspondia ao que estava registrado. Da mesma forma, ao tentar localizá-las a partir do endereço, esse já não correspondia ao informado na ficha cadastral do Conselho Tutelar. Ao contatar o Conselho Tutelar, obteve-se a informação de ser comum a mudança de endereços das famílias atendidas, sobretudo daquelas que se encontram em maior vulnerabilidade social, que mudam freqüentemente de bairro e até de município, tendo o próprio conselho dificuldades para sua localização.

Do estrato **C** foram entrevistados integrantes da equipe do Programa Rede Legal do município. Este comitê é formado por representantes de 19 (dezenove) instituições que compõem a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município. Esse grupo se reúne periodicamente para discutir e elaborar ações e mobilizar recursos na direção da implementação efetiva da rede de atendimento.

Todos os integrantes do comitê foram convidados a participar da coleta coletiva de dados, considerando a média de participação nas reuniões mensais que é de cerca de 10 a 12 pessoas, não extrapolando o número máximo de sujeitos indicado para a utilização dessa técnica de coleta de dados. Se fizeram presentes os representantes dos seguintes espaços:

- Associação Servos da Caridade – Patronato Santo Antônio;
- Conselho Municipal de Entorpecentes - COMEN;
- Pastoral da Criança;
- Centro de Atendimento Psicossocial Infantil - CAPSI;
- Cáritas Diocesana Nossa Senhora de Fátima;
- Secretaria Municipal da Saúde;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho - COMDICACAR;
- Centro de Medicina Preventiva e Psicossocial – CMPP;
- Conselho Tutelar;
- Secretaria Municipal de Educação e Cultura - SMEC.

Portanto, participaram da coleta de dados, nesse estrato, 10 (dez) representantes de entidades governamentais e não-governamentais que fazem parte desse grupo de trabalho, e que são também operadores da política, ou seja,

operacionalizam as ações de atendimento à criança e ao adolescente nos diferentes espaços e organizações da Rede de Proteção.

Tendo como base essa amostra e essas fontes de pesquisa, buscou-se desvelar o objeto de investigação em todos os seus aspectos que se referem desde a dimensão política, legal, aos valores e prioridades da Rede, até sua abrangência e efetividade na operacionalização das ações. A diversidade de fontes para coleta de dados sustenta-se na intenção de cercar o fenômeno, analisando-o e compreendendo-o, a partir de suas múltiplas determinações e contradições, enquanto processo político e histórico dentro de uma totalidade real e concreta.

4.5 INSTRUMENTOS, TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Para a obtenção de resultados válidos e para a garantia da cientificidade do estudo, fez-se necessário o planejamento e definição cuidadosa de cada uma das etapas metodológicas da coleta e análise dos dados. A escolha dos instrumentos, técnicas e procedimentos de coleta e análise utilizados está diretamente relacionados com o objeto de estudo em questão, que compreendem desde a natureza dos fenômenos, os prazos, até os recursos financeiros e humanos disponíveis para a realização da pesquisa (MARCONI e LAKATOS, 2002).

Partindo-se desse pressuposto fizeram-se as seguintes opções: Num primeiro momento, buscou-se autorização legal para a realização do estudo. Para isso, o projeto de pesquisa previamente elaborado foi apresentado ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao Programa “REDE LEGAL” e à Secretaria Municipal de Habitação e Assistência Social de Carazinho, a qual está vinculada à gestão e execução da Política Infanto-juvenil do município. Esses organismos deliberaram e se posicionaram favoráveis à realização do estudo.

Após essa autorização prévia, o projeto de pesquisa seguiu sua fase de elaboração e conclusão. Após o término da elaboração do projeto de pesquisa, ele foi submetido à avaliação da Comissão Científica da Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Concomitantemente buscou-se realizar o adensamento teórico da temática discutida e das categorias teóricas eleitas, através da revisão bibliográfica.

Após retorno do projeto da Comissão Científica da PUCRS, atendidas as devidas alterações sugeridas, solicitou-se ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao Programa “REDE LEGAL” e à Secretaria Municipal de Habitação e Assistência Social do município de Carazinho a assinatura dos termos formais de autorização para a realização da pesquisa³². De posse dessas autorizações, o projeto foi encaminhado para o comitê de ética da PUCRS. Tendo sido aprovado no Comitê de Ética deu-se o início da execução do estudo, iniciando-se assim a coleta dos dados. Ressalta-se que, para fins de garantir maior qualidade no processo de coleta e análise de dados, os instrumentos foram previamente testados para garantir que estivessem respondendo adequadamente aos fins previstos. Finda a fase de testagem dos instrumentos de coleta de dados, partiu-se para o processo de coleta, no qual foram utilizadas as seguintes técnicas:

Grupo Focal: O grupo focal consiste numa entrevista focalizada do tipo não estruturada³³ aplicada a um grupo de pessoas. Um grupo Focal segundo definição de Powel e Single (apud GATTI, 2005, p.7) “é um conjunto de pessoas selecionadas e reunidas por pesquisadores para discutir e comentar um tema, que é objeto de pesquisa, a partir de sua experiência pessoal”. A utilização do grupo focal como técnica de pesquisa objetiva-se pelo fato de poder captar, a partir das trocas realizadas no grupo, conceitos, sentimentos, atitudes, crenças, experiências e reações, que se expressem nos processos constitutivos da Rede de Proteção, e que não seria possível através de outros meios, conforme afirmado por Gatti:

O grupo focal permite fazer emergir uma multiplicidade de pontos de vista e processos emocionais, pelo próprio contexto de interação criado, permitindo a captação de significados que, com outros meios, poderiam ser difíceis de se manifestar (GATTI, 2005, p. 9).

O grupo focal foi utilizado para abordagem junto ao estrato **C** da amostra da pesquisa, ou seja: Grupo de trabalho do Programa “REDE LEGAL” do município. A técnica de grupo focal realizada com a equipe de trabalho da rede foi previamente

³² Encontram-se em anexo os pedidos de autorização formal para a realização da pesquisa.

³³ Na entrevista não estruturada o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. Nesse tipo de entrevista as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação informal (MARCONI e LAKATOS, 2002).

agendada, garantindo a disponibilidade para participar. A entrevista grupal foi realizada tendo como direção um roteiro de tópicos-guia ³⁴ previamente elaborado, com base nas categorias centrais do problema de pesquisa, mantendo-se a possibilidade de fazer ao grupo as perguntas que se consideraram pertinentes ou necessárias, para que este pudesse problematizar as questões apontadas pelo entrevistador.

O Grupo Focal realizado com o grupo do Programa “REDE LEGAL” durou o tempo aproximado de duas horas. O grupo foi informado pelo entrevistador acerca da liberdade na participação e possibilidade de desistência a qualquer tempo, conforme explicitado no termo de consentimento livre e esclarecido que foi lido aos participantes no início da coleta. O grupo também foi deixado à vontade para encerrar a entrevista, que poderia ser retomada em outra oportunidade caso o processo ficasse cansativo prejudicando o processo da coleta de dados.

No início do processo de coleta de dados, o grupo foi respondendo timidamente aos questionamentos levantados pelo entrevistador e as respostas estavam centradas sempre nos mesmos sujeitos. Perceberam-se, também, respostas bastante condicionadas a um discurso formal e abstrato, sem evidenciar experiências concretas dos sujeitos. A partir dessa observação, realizaram-se alguns questionamentos a partir das contribuições feitas pelos próprios participantes evidenciando contradições e buscando a participação ativa de todos no processo. Aos poucos, os participantes foram envolvendo-se nas problematizações, explicitando experiências particulares, enquanto operadores da rede em seus espaços de atuação, expondo dissensos e consensos, construindo posicionamentos coletivos, colaborando para que o grupo focal alcançasse o seu objetivo.

Foi possível, portanto, através da utilização dessa técnica, estabelecer, com esse grupo de trabalho, um processo de reflexão e análise da forma como essa rede vem se constituindo historicamente e das motivações, razões e implicações destes sujeitos com essa rede.

³⁴ O Roteiro de tópicos-guia para a realização da entrevista em grupo focal encontra-se como apêndice.

Entrevista³⁵ : Foi utilizada a entrevista do tipo semiestruturada. Esse tipo de entrevista caracteriza-se por conter perguntas guias, apoiadas em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa, ao mesmo tempo em que oferece possibilidade de interrogativas, que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Assim o informante segue de forma espontânea a linha de seu pensamento e participa na elaboração do conteúdo da pesquisa. (MARCONI e LAKATOS, 2002). A entrevista semiestruturada foi utilizada para coleta de dados junto aos gestores da política e às famílias atendidas pela Rede de Proteção da Criança e do Adolescente.

As entrevistas realizadas com os gestores foram previamente agendadas, e a realização de ambas atingiu os objetivos propostos. Os gestores convidados a participar da pesquisa se mostraram prontamente interessados em colaborar e contribuir com suas experiências para o conjunto dos dados levantados no estudo.

Já com as famílias entrevistadas, aquelas com as quais se conseguiu contatar, aceitaram participar da pesquisa, mas mostraram-se um tanto receosas no início. Percebeu-se a preocupação dos sujeitos escolhidos nesse estrato com uma possível identificação da autoria das informações prestadas. Foi necessário insistir na garantia de sua desidentificação, garantida mediante o termo de consentimento livre e esclarecido que foi lido e explicado para os sujeitos pesquisados. Também ressaltou-se o objetivo da pesquisa de contribuir para o fortalecimento da Rede de Proteção e conseqüente garantia do acesso dos direitos de crianças e adolescentes no município. Mesmo diante da segurança da não identificação da identidade dos entrevistados, em uma das famílias não foi possível gravar a entrevista, pois os entrevistados mostraram-se constrangidos mediante a gravação da mesma.

Para a realização das entrevistas foram utilizados formulários³⁶ diferentes para cada um dos estratos da amostra. O formulário é um instrumento de pesquisa que é aplicado diretamente pelo pesquisador. A utilização deste relaciona-se ao fato de que com a presença do entrevistador, torna-se possível explicar o objetivo da pesquisa, elucidar os significados de perguntas que não sejam bem compreendidas pelo entrevistado e assim obter dados mais completos e úteis. Possibilita ainda, a

³⁵ A entrevista é um procedimento utilizado na investigação social para a coleta de dados e consiste num encontro entre duas pessoas, para que uma delas possa obter informações acerca de um determinado assunto através de uma conversa profissional (MARCONI e LAKATOS, 2002).

³⁶ Os formulários para realização das entrevistas encontram-se como apêndice.

oportunidade de estabelecer uma interação com o entrevistado, através do contato pessoal (MARCONI e LAKATOS, 2002).

Os formulários foram elaborados com base nas categorias chaves que orientam o problema de pesquisa, buscando obter de cada um dos segmentos da rede as respostas mais adequadas em relação ao objeto de investigação, bem como responder às questões norteadoras e assim chegar às possíveis respostas ao problema de pesquisa.

Exceto a entrevista com uma das famílias escolhidas na amostra, as demais foram todas gravadas e transcritas na íntegra pelo pesquisador, possibilitando a utilização das expressões dos sujeitos em sua forma original. A transcrição das entrevistas gravadas possibilitou ao pesquisador a primeira aproximação com os dados coletados na pesquisa. Também ressalta-se a apresentação a todos os participantes da pesquisa, antes da realização das entrevistas, do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido³⁷, autorizando o pesquisador a fazer uso das informações coletadas, analisá-las, interpretá-las e sistematizá-las, posteriormente publicizando os resultados obtidos no processo de investigação.

O processo de análise dos dados será abordado no item que segue.

4.6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Os dados coletados foram analisados através da técnica de *análise de conteúdo*. A análise de Conteúdo é definida por Bardin como:

um conjunto de técnicas de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

³⁷ Os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido que serão apresentados aos participantes da pesquisa encontram-se como apêndice.

A Análise de Conteúdo se processa a partir de três fases: *pré-análise*, *exploração do material e tratamento dos dados* (BARDIN, 1977), e posteriormente a isso se realiza ainda a inferência e interpretação deste material.

A *pré-análise* consiste em uma leitura flutuante do material, visando estabelecer contato com os documentos e conhecer o texto, permitindo-se “invadir” por impressões e orientações surgidas. Esse processo tem como objetivo a escolha dos documentos que consistirão o corpus³⁸ para análise. Bardin apresenta a *pré-análise* como:

fase de organização propriamente dita. Corresponde a um período de intuição, mas tem por objectivo tornar operacionais e sistematizar as idéias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano analítico (BARDIN, 1977, p. 95).

O *corpus* foi organizado a partir das entrevistas transcritas e os documentos a serem analisados. Após a elaboração do *corpus*, iniciou-se a codificação do material³⁹. A etapa da codificação corresponde, segundo Bardin (1977), ao recorte, ou escolha de unidades de registro, da enumeração, ou regras de contagem e da classificação e agregação que corresponde à escolha das categorias.

Os dados coletados na pesquisa foram organizados em tabelas, a partir da definição das unidades de análise recortadas em categorias. Os conteúdos foram classificados a partir das categorias explicativas da realidade previamente eleitas que constituíram eixos norteadores dos objetivos propostos na pesquisa e, também, a partir daquelas que emergirem dos dados coletados na pesquisa – as categorias empíricas, dando prosseguimento ao processo de *exploração do material* para a interpretação e análise do conteúdo (BARDIN, 1977).

O processo de categorização é fundamental na análise de conteúdo. Ela corresponde à “classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação, e seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos” (BARDIN, 1977, p. 111). Nesse sentido, é que

³⁸ Corpus: conjunto de documentos selecionados para serem submetidos aos procedimentos analíticos (BARDIN, 1977).

se realizou a partir da classificação dos enunciados dos sujeitos em categorias iniciais o processo de agrupamento dos elementos comuns a partir de cada eixo do problema de pesquisa previamente definido, até chegar a categorias centrais ou finais, realizando assim o processo de categorização dos dados coletados. Esse processo pode ser assim representado:

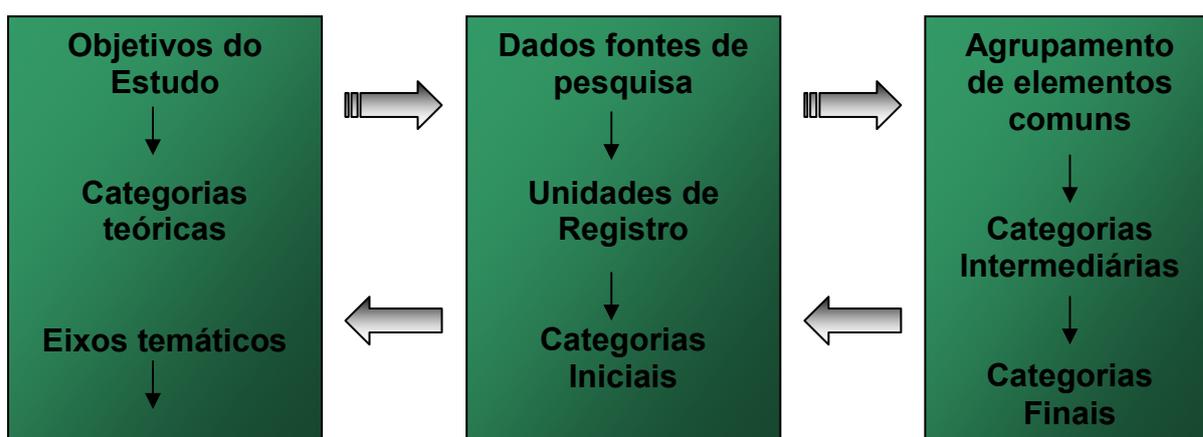


Figura 2 – Processo de categorização dos dados

Fonte: (Sistematização da autora, 2009)

Tomando por base esse processo de categorização foram realizados “recortes” selecionando e agrupando os elementos - *categorias epistemológicas (ou explicativas da realidade)* que emergiram da análise da realidade e de sua complexidade. A partir de então, deu-se início ao *tratamento dos dados* por meio da descrição analítica, pelo aprofundamento do estudo orientando-se pelas categorias do método, pelos referenciais teóricos e questões norteadoras do projeto. Dessa forma, realizou-se a interpretação inferencial dos dados já categorizados, desenvolvendo-se uma síntese conclusiva que mediou o conjunto dos dados teóricos com o material coletado por meio da análise dos significados (BARDIN, 1977). Esses dados são representados, no próximo capítulo, de forma descritiva e em forma de esquemas representativos.

Os resultados alcançados da análise e interpretação desses dados têm o objetivo claro de contribuir na construção de conhecimentos acerca do processo de constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho. E, como imperativo ético da profissão, os resultados obtidos pela investigação do

objeto de análise em questão serão devolvidos e publicizados também para os sujeitos investigados. A devolução dos resultados será feita numa reunião do grupo de trabalho do Programa “REDE LEGAL”, e também em uma reunião do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, num horário a ser agendado.

5 O REVELAR DO TEMPO PRESENTE: CAMINHOS E DESCAMINHOS DA PROTEÇÃO INTEGRAL A PARTIR DE UMA EXPERIÊNCIA CONCRETA DA REDE DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CARAZINHO

Toda a argumentação até agora realizada, bem como todo o esforço metodológico ilustrado teve como foco central iluminar a análise e a interpretação das informações colhidas junto a diferentes sujeitos sociais que protagonizam a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho. São essas interpretações, à luz do método e das teorias, é que serão abordadas nos itens que seguem.

Diante da riqueza de dados empíricos colhidos junto às fontes de pesquisa, foi árduo o processo de classificação para a definição de categorias finais que viessem ao encontro do objetivo ao qual o presente estudo se propôs. Foi também, prazeroso, pois movimentou no pesquisador a necessidade de se envolver intrinsecamente e deixar-se absorver profundamente no universo dos dados, realizando um processo contínuo de construção e desconstrução de posições e possíveis respostas.

Como resultado do processo de categorização, busca-se, no quadro que segue, ilustrar o caminho percorrido que iluminou as interpretações acerca do processo de constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho, apresentando as categorias eleitas a partir dos dados empíricos coletados. Em face da riqueza desses dados que a partir dos recortes para análise, transformam-se num grande rol de categorias iniciais, não se torna possível apresentá-las na íntegra. Evidencia-se, dessa forma, que o quadro foi construído a partir das categorias intermediárias, ocultando-se por questões de adequação ao trabalho, as categorias iniciais que, agrupadas, deram origem às categoriais intermediárias, das quais se parte para a apresentação que segue.

| Eixos Temáticos | Categorias Intermediárias | Categorias Finais | Categorias Teóricas | Categorias do Método |
|--|--|---|--|-----------------------------|
| Concepção Ideo-Política do trabalho em Rede | Desafio | Rede de Política Social | Política de Proteção Integral | Totalidade |
| | Definição de responsabilidades | | | |
| | Garantia de Direitos | | | |
| | Conservadorismo | | | |
| | Compartilhamento | | | |
| | Articulação e Horizontalidade | | | |
| Proposição e Gestão da Política da Criança e do Adolescente | Estratégia metodológica | Descentralização político-administrativa | Esfera Pública | Historicidade |
| | Gestão centralizada | | | |
| | SUAS | | | |
| | Financiamento | | | |
| | Planejamento | | | |
| | Sociedade Civil | | | |
| Organização e Funcionamento da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente | Controle Social | Processo de reordenamento institucional | Rede de Proteção da Criança e do Adolescente | Contradição |
| | Recursos Humanos | | | |
| | Abrangência | | | |
| | Processo de Articulação dos atores institucionais | | | |
| | Organização centralizada | | | |
| | Funcionamento contraditório | | | |
| | Articulação | | | |
| | Prioridade absoluta | | | |
| Correlação de Forças | | | | |
| Experiência Social dos Sujeitos Atendidos na Rede de Proteção da Criança e do Adolescente | Assistência Social como Política residual | Paradigma da Proteção Integral | Criança e Adolescente como Sujeitos de Direitos | |
| | Transversalidade | | | |
| | Acolhimento | | | |
| | Moralização | | | |
| | Falta de resolutividade | | | |
| | Não acesso à direitos sociais básicos | | | |

Quadro 5 – Síntese do processo de categorização dos dados

Fonte: (Sistematização da autora, 2009)

Para as interpretações que seguem realizou-se o caminho inverso ao da categorização, ou seja, as categorias finais que emergiram do processo de análise serão discutidas a partir dos elementos que as constituíram, enquanto centrais, na construção do objeto de estudo.

5.1 O DESAFIO DO TRABALHO EM REDE: TER CONDIÇÕES DE CORRESPONDER E DE GARANTIR DIREITOS

A perspectiva do trabalho em rede, conforme já referido anteriormente, ganha terreno no campo das políticas sociais públicas brasileiras, principalmente a partir da década de 1990 no Brasil. Essa perspectiva está referenciada no ECA e também na LOAS, e passa sistematicamente a integrar como estratégia à proposição e operacionalização das ações voltadas aos destinatários dessas políticas. O trabalho em rede conforme referenciais teóricos abordados (OLIVEIRA, 2004, BOURGUIGNON, 2007, BAPTISTA, 2003) pressupõe, sobretudo, o envolvimento de diferentes sujeitos do Estado e da Sociedade Civil, o compartilhamento de objetivos, de compromissos e de responsabilidades por parte desses sujeitos, e o avanço para práticas democráticas que superem o histórico conservadorismo presente na política pública brasileira.

Nesse sentido, o **trabalho em rede** passa a ser também um desafio para os diferentes atores envolvidos na gestão, proposição e operacionalização das ações em rede. Esses aspectos ficam evidentes na fala dos gestores e operadores da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho que, questionados a respeito de sua concepção de trabalhar em rede, remetem suas respostas na direção do significado de um desafio, mudança nas formas tradicionais de fazer política e a exigência de novas posturas e responsabilidades. Destaca-se a fala de um dos gestores entrevistados:

“Primeiro que acho que é um desafio, é uma coisa nova [...] trabalhar em rede é uma coisa bem recente, e tudo que é recente é bem difícil.” (GESTOR E-1)

Em relação ao significado do trabalho em rede, manifestam-se também pelos sujeitos entrevistados, as inovações e possibilidades que se abrem com a introdução dessa estratégia no interior das políticas públicas.

“A rede significa pra mim a possibilidade da existência de muitos caminhos, da concepção de que é necessário compartilhar.” (PROFISSIONAL E-3)

“...articular as diferentes experiências e valores, é uma troca em liberdade.” (PROFISSIONAL E-3)

Outra concepção em relação à Rede expressa pelos sujeitos entrevistados diz respeito a seu entendimento do que seja uma rede. Percebe-se que, nos referenciais sobre o assunto, para esses sujeitos prevalece a idéia de um trabalho que é realizado pelas pessoas, na busca pelo estabelecimento de articulações e conexões entre as diferentes organizações e serviços que compõem o SGD. Brancher (2000, p. 130) explica que a expressão Rede de Proteção vem sendo utilizada para designar o SGD da criança e do adolescente, e que “embora seu funcionamento esteja calcado em relações interpessoais que, em dado momento, os operadores de cada organização possam acionar”, o que se designa por SGD, “reflete um sistema de conexões entre as diferentes organizações integradas por esses indivíduos”, ou seja, é movimentado dinamicamente por esses sujeitos, o que torna corrente denominar de rede.

“A rede pra mim são as instituições que fazem parte da rede de atendimento e assim ó, que você possa tá trocando informações.” (PROFISSIONAL E-3)

“[...] eu primeiro vejo instituições, depois vejo serviços e depois vejo pessoas.” (PROFISSIONAL E-3)

“[...] então são pessoas muito mais que instituições, ou serviços, são pessoas interessadas.” (PROFISSIONAL E-3)

O trabalho, na perspectiva de rede, tem para esses sujeitos o sentido do **compartilhamento** de ações e experiências. Esse compartilhamento abre possibilidades para o avanço na direção de uma maior **articulação** das ações prestadas aos sujeitos atendidos pela política e possíveis avanços quanto à fragmentação das mesmas em diferentes políticas, programas e projetos. Essa perspectiva pode ser ainda vislumbrada na concepção de rede estabelecida por um dos operadores da política quando afirma que

“ ...o melhor significado de Rede é a inter-relação entre os diversos serviços, priorizando sempre a comunicação.” (PROFISSIONAL E-3)

Essas compreensões apresentadas pelos sujeitos entrevistados coadunam com a idéia de Bourguignon (2007, p. 248) ao se referir que o “termo rede sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção”. Trabalhar nessa perspectiva no interior da política da criança e do adolescente pressupõe que os sujeitos atendidos a partir dessa perspectiva de trabalho – em rede – serão vistos como sujeitos inteiros, e terão consideradas suas necessidades básicas para a garantia de seus direitos fundamentais.

Para o alcance desses objetivos, torna-se necessário movimentar um conjunto articulado de ações e serviços no interior do SGD. A integralidade de atendimento corresponde assim, a um conjunto articulado e contínuo de ações e serviços, que são exigidos para cada situação em particular, em todos os níveis de complexidade do sistema, seja no âmbito das políticas sociais básicas, ou na política

de atendimento dos direitos das crianças e adolescentes⁴⁰. Oliveira (2004, p. 11) refere que a garantia da integralidade no atendimento “exige complementaridade e articulação nas ações interinstitucionais que operacionalizam a política social específica, e desta, com as demais políticas sociais, via rede socioassistencial”.

A perspectiva da **complementaridade** das ações dos diferentes atores sociais no interior da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho também aparece na fala dos entrevistados. Essa perspectiva aparece bastante ligada a uma necessidade de cada um dos atores sociais que compõem a rede no interior do SGD ter clareza quanto ao reconhecimento da especificidade de sua função e responsabilidade.

“O principal desafio é cada um reconhecer o seu papel. Porque o Estatuto ele coloca bem o papel de cada um.” (GESTOR E-1)

“[...] cada um trabalhando no seu papel, né, e unidos.” (PROFISSIONAL E-3)

A concepção de Rede manifestada pelos entrevistados explicita claramente as características principais exigidas para a adoção dessa estratégia com relativa eficácia. Entre essas características, está também a **horizontalidade** nas relações que se estabelecem entre os diferentes atores sociais no interior de uma rede de política social. Essa percepção fica evidente na fala de um dos operadores técnicos da política da Criança e do Adolescente de Carazinho quando manifesta que

“ [...] a característica de uma rede é não existir ‘chefe’ ou mais ou menos importante, a organização deve ser baseada na relação entre as entidades, deixando de haver a necessidade de centralização, em trabalho em rede todos são importantes e a relação deve ser sempre horizontal.” (PROFISSIONAL E-3)

⁴⁰ Conforme abordado no item 2.2.1 sobre o SGD da criança e do adolescente, as políticas sociais básicas visam a garantia dos direitos fundamentais de saúde, educação, assistência, habitação, etc. A política atendimento dos direitos se refere à efetiva garantia dos direitos, através de medidas de proteção previstas no ECA, àqueles que tem seus direitos ameaçados ou violados, no atendimento a situações agudas e temporárias.

A perspectiva da horizontalidade desafia o formato institucional historicamente presente no bojo das políticas públicas no Brasil. As políticas públicas brasileiras foram sendo construídas no bojo do processo da formação social do país, perpassado por relações que privilegiaram o autoritarismo, a cultura do mando e do favor, o clientelismo, o paternalismo e a privatização do público. As políticas públicas formatadas na envergadura desse processo foram acumulando fortes marcas de centralização e hierarquização. A possibilidade de uma maior horizontalidade nas relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade civil na conformação de uma nova cultura política corresponde a possibilidades reais de uma maior democratização dessas relações, pressuposto fundamental para a ampliação da cidadania. Nesse sentido, pensar o processo de conformação de uma cultura política no Brasil requer considerar

por um lado, os traços conservadores e autoritários da formação social, cultural e econômica brasileira que historicamente se reproduziram na execução das políticas sociais. E, por outro lado, a possibilidade de se forjar uma cultura de direitos a partir das lutas por políticas sociais universais, enquanto direito do cidadão e dever do Estado. (OLIVEIRA, 2008, p. 114)

Evidencia-se que a introdução da perspectiva do trabalho em rede traz para o interior das políticas públicas, e entre elas, para o interior da Política da Criança e do Adolescente, concepções novas, que possibilitam avançar no campo da universalização dos direitos sociais. A política pública, conforme esclarece Pereira (2008, p. 96), tem a conotação de englobar a política social. Ela é entendida como “uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos”.

O trabalho em Rede aparece na concepção dos sujeitos entrevistados na Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho como uma estratégia voltada para a efetiva garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

“A rede é fundamental para que tenhamos êxito na proteção da criança e do adolescente.” (GESTOR E-2)

“[...] para a materialização dos direitos da população, em especial das crianças e adolescentes, a política de atendimento deve ser executada em forma de rede.” (PROFISSIONAL E-3)

Dessa forma, o trabalho em rede é compreendido por seus atores como uma **estratégia metodológica** no interior da política da criança e do adolescente para garantir a efetiva garantia dos direitos dessa população, conforme prevê o ECA. Na medida em que se trabalha em rede se potencializam recursos, compartilham objetivos e responsabilidades e se facilita o fluxo de informações, tornando maiores as possibilidades para um atendimento que leve em conta as necessidades fundamentais da população atendida.

A perspectiva do trabalho em Rede como uma estratégia vinculada à operacionalização da política social pública voltada para esse segmento aparece na fala dos sujeitos articulando a questão da **rede** com a questão da **proteção**. Dessa forma, a rede é vista pelos sujeitos também como uma ferramenta importante no interior das políticas públicas que contribui para a implementação de ações mais eficazes:

“[...] quando se fala em proteção deve ser pensado em um desenvolvimento de projetos para a melhoria das condições da população alvo que se pretende atingir com essa Rede.” (PROFISSIONAL E-3)

Assim entendido, o trabalho em rede pode subsidiar o desenvolvimento da Política da Criança e do Adolescente, enquanto “medidas e formas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais” (PEREIRA, 2008, p. 96); ou seja, as ações em rede podem contribuir significativamente com maiores possibilidades para que as ações das políticas sociais públicas voltadas para o segmento a que se destinam, nesse caso crianças e adolescentes, venham de fato a responder às reais necessidades demandadas por esses sujeitos, influenciando concretamente nessa realidade, transformando-a. Nesse sentido, o trabalho em rede pode ser entendido como um

canal ou estratégia de “enfrentamento das expressões da questão social numa dada realidade municipal” (BOURGUIGNON, 2007, p. 247).

Pereira (2008) esclarece ainda que a política pública não é sinônimo de política estatal. Pelo contrário, esta se identifica com o que no latim se denomina de *res pública*, que significa coisa pública, ou seja, aquilo que pertence a todos, comprometendo dessa forma tanto o Estado quanto a sociedade. Portanto, ao se falar de política pública, ou política social pública, “está se falando também de uma forma de organização política que se pauta pelo interesse comum, da comunidade, da soberania popular e não da soberania dos que governam” (PEREIRA, 2008, p. 94).

A concepção do trabalho em rede expresso pelos sujeitos que integram a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho reflete um entendimento de que a utilização da estratégia das redes no interior das políticas sociais públicas pode contribuir para que estas respondam de fato ao que Pereira (2008) define como política pública, que tem como fundamento principal a soberania popular que traz a possibilidade de “todos os cidadãos manifestarem a sua vontade como *vontade geral*, que deve ser respeitada e incorporada nas leis, assim como exercerem com legitimidade o controle democrático” (PEREIRA, 2008, p. 94).

Essa perspectiva diz respeito às possibilidades que se abrem para a **entrada em cena de novos atores** até então ausentes das discussões relativas aos direitos infanto-juvenis. Os avanços, no campo dos direitos de crianças e adolescentes, apoiam-se fundamentalmente em perspectivas democratizantes que dependem da atuação forte tanto do Estado, quanto da Sociedade Civil.

“vejo que este é o caminho à participação de toda a sociedade.”
(GESTOR E-2)

“Penso que precisamos conscientizar mais a sociedade de sua responsabilidade, pois há pouca participação da mesma”.(GESTOR E-1)

Essa visão destacada pelos sujeitos aponta para a **importância de fortalecimento da esfera pública**, enquanto um espaço de encontro entre diferentes atores sociais, com destaque para representantes do governo e da

sociedade civil. A construção dessa esfera assume, conforme indica Dagnino (2002, p. 13), no cenário atual brasileiro, ao invés de confrontos, antagonismos e oposições declaradas, muito mais a adoção de “uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da ‘participação da sociedade civil’”. Nesse sentido, a incorporação de novos atores nas discussões relativas ao campo do direito infanto-juvenil e a incorporação de propostas distintas no debate quanto aos rumos dessa política podem contribuir segunda sinaliza Dagnino (2002, p. 300) para a “desprivatização das estruturas decisórias do Estado” e avanços democráticos que repercutam na ampliação da cidadania infanto-juvenil, entendendo que “resgatar e reforçar esse significado, na disputa, no debate e na deliberação em torno da constituição do interesse público, é tarefa fundamental da sociedade civil”.

A participação é um fundamento essencial para o exercício da práxis política. É através da participação dos indivíduos na busca por seus interesses, pelo movimento de reivindicação de suas necessidades e de seus direitos enquanto classe que essa práxis se concretiza. Nessa direção, a “participação pode ser entendida como processo social, no qual o homem se descobre enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais” (SOUZA, 2004, p. 170).

Cabe destacar, aqui, a especificidade do campo relativo aos direitos das crianças e adolescentes. Estes, enquanto sujeitos portadores de direitos, não são os próprios protagonistas da luta por esses direitos, diante de sua condição peculiar de desenvolvimento⁴¹. Dessa forma, as reivindicações no campo dos direitos desse segmento mobilizam atores tanto da sociedade civil quanto da sociedade política (SALES, 2007) na luta pelos seus interesses.

Na perspectiva da Política da Proteção Integral e do SGD, construído a partir das diretrizes do ECA, assegurar proteção integral para crianças e adolescentes passa, para além do atendimento de necessidades básicas relativas à saúde, alimentação, educação, esporte, pela garantia de outros direitos. Conforme ressalta Garcia (1999 (b)), crianças e adolescentes precisam de dignidade, de respeito, de liberdade, participação. É justamente a condição de assegurar esses direitos que

⁴¹ Não se exime a condição de protagonistas de crianças e adolescentes que, em muitos momentos integram movimentos em prol da luta por seus direitos, estimulado por Organizações não governamentais, movimentos sociais, conselhos tutelares e direitos. Porém, essas ações são coordenadas por profissionais, militantes e políticos, adultos.

materializam a condição de sujeitos de direitos para crianças e adolescentes, e rompem com o padrão anterior de situação irregular.

A garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes relaciona-se com o paradigma da proteção integral presente no ECA, a partir do qual crianças e adolescentes são reconhecidos como cidadãos, possuindo todos os direitos dos adultos, além de direitos especiais, devida à sua condição de pessoas em desenvolvimento. Nesse sentido, o texto do ECA é bastante claro ao referir que crianças e adolescentes “gozam de todos os direitos fundamentais”, além da proteção integral garantida pelo estatuto. Esses direitos são relativos a todos os direitos na Constituição Federal e também em outras legislações, que são estendidos às crianças e adolescentes e a elas aplicados imediatamente (PORTO, 1999 (b)).

Em relação à compreensão dos atores sociais que compõem a Rede de Proteção de Carazinho, quanto aos direitos dos quais crianças e adolescentes são destinatárias, estes são compreendidos e verbalizados, conforme aponta a fala de um desses sujeitos ao fazer referência aos direitos que o trabalho em rede deve buscar efetivar:

“A proteção deve ser em todos os sentidos, fazendo com que a criança tenha acesso ao lazer, escola, esporte, saúde...” (GESTOR E-2)

Percebe-se também, no entanto, que **a referência ao campo dos direitos para crianças e adolescentes ainda está ligada ao atendimento das necessidades básicas**, como saúde, educação, esporte. Não é feita nenhuma referência ao direito de liberdade, de dignidade e de respeito, principais avanços introduzidos pelo ECA e que evidenciam a ruptura de paradigma que ele busca afirmar. Garcia (1999) fala claramente da necessidade de avanço em relação ao novo paradigma de proteção integral, quando afirma que essa ruptura pode ser qualificada como

passagem do atendimento de necessidades (saúde, educação, moradia, profissionalização) para o atendimento de direitos. **É isto o que muda e isto é muito importante.** Hoje temos um sujeito de direitos e não mais um “objeto de tutela”, como se convencionou dizer. As necessidades não atendidas constituem violação de direitos e esta mudança não é colocada no Estatuto apenas como discurso. É tão importante, que a própria legislação prevê um sistema de atendimento e de garantia de direitos. (GARCIA, 1999, p. 106)

Fica evidente na voz dos atores sociais que compõem a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho que essa concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos fundamentais não é um consenso. Embora o ECA tenha balizado a concepção de cidadania para esse segmento, ao ouvir aqueles que cotidianamente atendem a esse público, evidencia-se que ainda há **necessidade de se avançar na compreensão acerca do paradigma de proteção integral** introduzido pelo ECA na sociedade brasileira. Ao serem questionados sobre os principais limites encontrados atualmente no município de Carazinho para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes pela Rede de Proteção, as respostas indicaram a necessidade do avanço na concepção sobre a cidadania desse segmento:

“Acho que o desafio primeiro é entender a criança e o jovem como sujeitos de seus direitos. Isso é difícil. E o segundo é ter condições de corresponder e de garantir esses direitos”. (GESTOR E-1)

Outra concepção que demonstra a falta de consenso sobre a condição de sujeitos de direitos e signatários de prioridade absoluta pode ser observada na fala de um dos profissionais entrevistados quando este se refere à política da criança e do adolescente no município:

“[...] da questão da política também, de se criar um consenso né, de que criança e adolescente tem que ser prioridade. Eu vejo falando isso, o Conselho Tutelar, o Ministério Público, o Poder Judiciário um pouco, pelo menos nos discursos, muito pouco, então não tem esse consenso de que é realmente”. (PROFISSIONAL E-3)

Aqui mais uma vez é preciso abrir um parênteses para a importância da dimensão da esfera pública na construção desse consenso sobre crianças e adolescentes como sujeitos de direitos fundamentais e destinatários de prioridade absoluta. É no âmbito dessa esfera que concepções distintas ganham voz e são disputadas. Sales (2007, p. 104) afirma que a esfera pública é o “redemoinho de experiências, ponto de inflexão de existências, parâmetro de condutas, estandarte de modos de vida, os indivíduos vêm e são vistos no âmbito dessa esfera”. É somente quando a questão da criança e do adolescente ganha visibilidade na esfera pública é que se passa a conceber uma nova dimensão no trato para com esse segmento e a exigir do Estado novas posturas, que se consubstanciam no ECA. Da mesma forma, é somente no âmbito dessa esfera que se torna possível a construção de um consenso que legitime o paradigma da proteção integral.

Nas falas dos sujeitos acima evidenciadas revela-se que ainda estão presentes na sociedade brasileira concepções historicamente construídas em relação às crianças e adolescentes como sujeitos passíveis de tutela por parte dos adultos. Quando se admite que a condição de sujeitos de direitos para esse segmento ainda desafia o trabalho no interior das políticas sociais públicas, aquelas que deveriam sobretudo garantir efetivamente essa condição, fica evidente que

não é simples o reconhecimento social e estatal de que as crianças e adolescentes têm o direito de receber atendimento comprometido com o desenvolvimento da emancipação⁴², até porque o parâmetro estatal que acompanhou a “história dos pequenos” foi o da tutela. (BIDARRA, OLIVEIRA, 2008, p. 167)

Nenhum processo de mudança social da envergadura da adoção de uma concepção como a presente na Política de Proteção Integral, num cenário onde se convivia com as perspectivas jurídicas e legais da Política da Situação Irregular ocorre nulo de contradições. A introdução dessa nova perspectiva no campo dos direitos infanto-juvenis não ocorreu e não avança sem ter como forte contraponto as

⁴² Bidarra e Oliveira (2008, p. 166) esclarecem que o termo emancipação deve ser entendido como “aquele em que o sujeito se reconhece e se identifica com a construção do mundo do qual é parte. Nessa construção tudo aquilo que é criado, sejam bens simbólicos ou bens materiais, não é feito por meio de um processo de mistificação, porque tem presente a compreensão do sujeito sobre a ação direta que empreende., bem como o sentimento de pertencimento àquilo que constrói”.

perspectivas antidemocráticas e conservadoras que buscam anular e dificultar o processo de avanço civilizatório do qual o ECA faz parte. Também isso não significa que a própria legislação esteja livre de contradições, já que foi elaborada num período de intensa movimentação política num terreno histórico e social específico. Porém, evidencia-se que há uma “penetração do pensamento conservador na realidade, ao se produzir velhas práticas e tendências culturais tidas como superadas no marco da transição democrática e do regime democrático” (NEVES, 2008, p. 95).

Atreladas a essa percepção estão as fortes críticas na direção do ECA e das perspectivas de Proteção Integral nele contidas. Esse espectro aparece também na fala dos atores da rede de Proteção da Criança e do Adolescente, quando questionados a respeito do significado da proteção para esse segmento. Ao mesmo tempo em que há um reconhecimento no discurso desses atores acerca de que crianças e adolescentes são portadores de direitos, tem prioridade absoluta e carecem de proteção integral por parte do Estado, da sociedade e da família, as falas remetem para o caráter conservador ainda presente no trato para com esse segmento:

“A maioria das pessoas acredita que a proteção está muito ligada ao ‘assistencialismo’, ao fato de que diversos serviços da rede de proteção do município serem oferecidos gratuitamente. Também tem a questão de proteção relacionada ao ‘passar a mão na cabeça’ das crianças e adolescentes...” (PROFISSIONAL E-3)

“Eu penso que é muito importante, que a Criança e o Adolescente têm que ser protegida, embora assim eu veja que muitas vezes é falado muito na questão dos direitos e talvez pouco na questão dos deveres”.(PROFISSIONAL E-3)

Compreende-se diante do exposto o quanto ainda estão presentes na cultura política brasileira as marcas históricas das formas de assistência e proteção que se desenvolveram a partir de um viés discriminatório em relação às crianças e adolescentes. Os avanços nesse sentido, no campo da infância e juventude no Brasil, são introduzidos a partir do ECA, mas é preciso lembrar que estes ocorrem na esteira de processos de transformação social que traz à cena a luta por avanços no campo dos Direitos Humanos, principalmente dos direitos sociais em seu interior,

na busca pela afirmação de um conjunto de direitos naturais e alienáveis, imprescindíveis e universais inerentes a todo o ser humano (BIDARRA, OLIVEIRA, 2008).

A afirmação desses direitos é uma tarefa árdua, pois exige, além de garantias no campo jurídico formal, mudanças mais profundas relacionadas à adoção de maiores padrões de equidade e justiça social para o conjunto da população. Em nossa sociedade, a lógica tem sido muito mais a da afirmação da diferença pautada no viés de uma suposta ordem natural das coisas, fazendo com que a mudança pretendida no campo dos direitos humanos e fundamentalmente em relação aos direitos da criança e do adolescente

não se constitui numa tarefa simples porque esses conceitos estão impregnados e hierarquizados de acordo com os valores dominantes nessa sociedade. Historicamente, as crianças e os adolescentes estão numa ordem de importância secundária à dos adultos porque em nossa tradição cultural a condição de liberdade, do respeito e da dignidade é *status* inerente à maioridade, isto é, são atributos que denotam o início do reconhecimento da vida adulta. (BIDARRA, OLIVEIRA, 2008, p. 171)

É para avançar na garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes que se gesta a idéia do SGD. Mas esse SGD só ganha vida e dinamicidade pela ação concreta de sujeitos concretos que vivem no tempo histórico dessas novas possibilidades no campo da cidadania desses sujeitos. Essa ação é realizada pelo movimento articulado de rede.

No que tange à Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho, o campo do “*dever ser*”, ou do “*devir*” demonstra que esses são os valores e concepções que orientam e fundamentam o trabalho desses atores no cotidiano de atendimento das crianças e adolescentes no município, já que entendem a rede como uma rede de política social com o objetivo de garantir direitos, a partir dos pressupostos da proteção integral previstos no ECA. Mas evidencia, também, que os valores e concepções que consubstanciam esses sujeitos e refletem a lógica das ações no interior dessa rede não estão livres das contradições, que são inerentes às relações sociais estabelecidas socialmente. Ou seja, é uma rede constituída por valores que não traduzem neutralidade e nem homogeneidade.

5.2 PROPOSIÇÃO E GESTÃO DO TRABALHO EM REDE NO INTERIOR DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: UM PROCESSO *ESTANQUE* ONDE ALGUMAS PESSOAS É QUE RESOLVEM

Analisadas as perspectivas das concepções que orientam e fundamentam o trabalho dos atores sociais que compõem a Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente de Carazinho, cabe também buscar desvelar as condições concretas a partir das quais ocorrem os processos em seu interior. Olhar para tais aspectos é olhar para as condições concretas dessa rede enquanto uma estratégia no interior da política da criança e do adolescente que visa fundamentalmente movimentar um SGD que efetive a política de proteção integral prevista no ECA.

A garantia da efetividade dos direitos desse segmento passa pelo processo de descentralização político-administrativa. A descentralização político-administrativa está presente na base da Constituição Federal de 1988 e exige a partilha de poder, a possibilidade de maior autonomia dos estados e municípios e maior participação da população nas decisões políticas. Essa concepção redimensiona o cenário político do país e abre possibilidades para a ampliação da esfera pública, espaço em que se colocam interesses contraditórios e se disputam consensos. É nesse espaço que ganham visibilidade as lutas das classes desfavorecidas pela ampliação da cidadania, conforme expressa Sales (2007, p. 108), o que se “esboça como possibilidade de ação política no presente de democracias imperfeitas como o Brasil é a luta pela transformação de carências em direitos e, como consequência, em políticas sociais públicas”.

Requer considerar que a questão dos direitos da criança e do adolescente não está descolada da questão social no país, e a situação desse segmento deve ser compreendida como uma expressão da questão social, conectada com os “demais desafios societários do país, e o papel do conjunto de atores sociais vinculados à luta pela garantia dos seus direitos, assegurando-lhes a centralidade e visibilidades devidas” (SALES, 2004, p. 211). As possibilidades presentes no movimento em rede de proteção, que visa a materialização da condição de sujeitos de direitos para crianças e adolescentes, encontram seu demiurgo nos processos que se estabelecem no âmbito da esfera pública. A condição de sujeitos de direitos dessa população só se efetiva no campo onde estes sujeitos se tornam visíveis,

espaço de problematizações, do contraditório, de disputa entre diferentes concepções e de formação de possíveis consensos.

A ampliação de espaços públicos está relacionada a condição da descentralização político-administrativa, e às possibilidades das decisões políticas abarcarem esses processos mais democráticos em seu interior. Porém o processo de descentralização político-administrativa não pode ser visto como um processo linear que vem sendo desenvolvido fora das contradições e das forças políticas, econômicas e ideológicas que perpassam as relações sociais no país. Na agenda dos governos neoliberais, esse processo também ganha corpo, porém assume outras roupagens. Nesses governos, a descentralização consiste muito mais na perspectiva da privatização do setor público e transferência de responsabilidades para o chamado terceiro setor, tendo como argumento o alívio da suposta crise fiscal do Estado. Nesse sentido,

A descentralização como alternativa de estratégia para a melhoria na gestão das políticas públicas, e principalmente das políticas sociais, está longe de assumir um consenso acerca das caracterizações que deve assumir nos contextos locais em que vem sendo discutida e implementada. A multiplicidade de experiências de governo aberta pela descentralização operou num espectro que vai da defesa do Estado mínimo e do papel empresarial dos governos locais aos defensores de uma democracia comprometida com os 'historicamente excluídos'" (DURIGHETTO et al, 2008, p. 10).

Quando operada no sentido de maior democratização nas relações, a descentralização ocorre enquanto um processo em que as decisões tomadas no campo das políticas públicas incorporam a participação da sociedade, levando para o interior dessas políticas as disputas e consensos que se travam na arena pública. Porém a real incorporação na cena das políticas públicas da participação da sociedade, da partilha de poder, das decisões compartilhadas nos espaços públicos, vai exigir que ocorra também no interior dos mecanismos de materialização dessas políticas, um processo de reordenamento institucional.

O reordenamento institucional torna-se necessário para que as propostas democratizantes ganhem corpo no terreno concreto, ou seja, reflitam no espaço miúdo do cotidiano de atendimento das crianças e adolescentes, as decisões mais

gerais tomadas no campo de proposição e gestão da política. Dessa forma, o reordenamento político institucional faz parte do processo de desenvolvimento da política da criança e do adolescente, a partir do qual se reforma e aperfeiçoa a máquina estatal, se implantam/implementam ou se fortalecem os espaços públicos institucionais, como os Conselhos de Direito e Setoriais, ou ainda se implementam ou aperfeiçoam os mecanismos e instrumentos de coordenação e execução da política, tais como os serviços e programas de atendimento promocional ou de defesa de direitos (CABRAL, 1999). Também a sociedade civil precisa adotar novas posturas e novas competências para fazer face a essa tarefa de participar da gestão das políticas da criança e do adolescente.

O processo de reordenamento institucional no interior da política da criança e do adolescente está relacionado com a efetivação do SGD, pois é a partir dos diferentes atores que integram esse sistema, e da rede de relações que estabelecem para movimentá-lo que se realiza a gestão e execução dessa política. Dessa forma é na rede de proteção, instância concreta de garantia de direitos, que se precisa refletir tanto o processo de descentralização político-administrativa, quanto o processo de reordenamento institucional, tencionado pelos processos democráticos estabelecidos no interior da esfera pública. São essas as direções apontadas no processo de análise da constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho.

Dessa forma, explicitou-se brevemente o que se entende desses processos para analisá-los no interior da política da criança e do adolescente de Carazinho e na sua relação com a rede de proteção.

5.2.1 O processo de (não) planejamento das ações: as coisas acontecem sempre ao acaso, às avessas.

As indicações que provêm dos dados coletados junto à Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho demonstram significativas contradições no processo de descentralização político-administrativa. A fala de um dos entrevistados afirma que

“uma proposta de descentralização ainda não se concretiza como deveria, uma vez que os recursos do governo federal ou mesmo estadual já chegam à esfera municipal destinados a algumas ações específicas, não sendo consideradas as necessidades do município”. (PROFISSIONAL E-3)

“[...] jogaram de repente para o poder público não só executar. [...] entregaram aquele programa para o município, um programa que nem existia.” (GESTOR E-1)

Dentro dessa perspectiva, Souza (2004) discute a questão da descentralização enquanto processo de distribuição de poder. A autora ressalta que nesse processo está implicada a existência da “distribuição dos espaços de exercício de poder, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo, e a vontade política de redistribuir também os meios para exercitar o poder, os recursos humanos, financeiros, físicos” (SOUZA, 2004, p. 177).

O que é evidente também na fala dos entrevistados é que muitas contradições do processo de descentralização no município de Carazinho estão relacionadas justamente a essas questões. Há uma descentralização quanto às atribuições dos municípios, que passam a exercer maiores responsabilidades na execução de políticas que atendam às demandas da população local. Porém, os recursos financeiros não se descentralizam na mesma medida, ficando centralizados na esfera federal e/ou estadual.

“Muitos programas e também a área da Assistência Social, eles acontecem por provocação do governo federal ou até do próprio governo do Estado [...] são programas que eles já vêm mais ou menos estipulados [...] vêm com provocação do próprio recurso alocado.” (GESTOR E-1)

Sem a descentralização de recursos financeiros para a esfera municipal, muitas possibilidades quanto à efetivação de políticas locais que atendam às reais necessidades das crianças e adolescentes no município ficam inviabilizadas, tornando-se a descentralização político-administrativa, enquanto possibilidade de um avanço democrático, no campo das políticas públicas, um discurso inócuo e vazio. Essa dificuldade encontrada no município de Carazinho, da transferência de

responsabilidades para as esferas municipais, sem o devido repasse de recursos para seu financiamento mostra que

a descentralização no campo das políticas e serviços sociais para as esferas estaduais e locais vem sendo realizada apenas no nível do gerenciamento – administração, por essas esferas, dos recursos financeiros e da execução dos serviços, ao mesmo tempo que concentra na esfera federal o controle financeiro dos recursos e o controle político das decisões. (DURIGUETTO et al, 2008, p. 09)

Nesse sentido, o “poder só se torna poder se pode ser financiado, quando ele pode ser exercitado” (GARCIA, 1999, p. 143), e o não financiamento das propostas definidas em âmbito municipal, fundamentalmente quando elas partem das decisões que envolvem os processos no interior de espaços públicos contradizem os pressupostos da Constituição de 1988 e do ECA e ameaçam a própria vida democrática (GARCIA, 1999).

A dificuldade no financiamento da política em nível municipal ameaçam as reais possibilidades de efetivação da política da criança e do adolescente, tanto na linha de ação das políticas sociais básicas, quanto da política de garantia de direitos, que precisam de recursos financeiros para serem materializados em programas, projetos e serviços junto às crianças, adolescentes e suas famílias. As dificuldades quanto à centralização de recursos financeiros e o não repasse para o município, maior responsável pela garantia do atendimento em forma de rede, rebate no interior da Rede de Proteção do município, e é expressa na fala dos sujeitos que a integram.

“ [...] essa rede de proteção poderia ser muito mais fortalecida se tivesse mais recursos específicos para isso.” (PROFISSIONAL E-3)

Outra contradição desse processo está relacionada à partilha do poder dentro da própria esfera municipal. A descentralização político-administrativa não pressupõe apenas partilha de poder entre as esferas governamentais, pressupõe também que o poder seja partilhado com a sociedade, principalmente no âmbito municipal onde as condições de participação da população se tornam mais

favoráveis. As falas dos atores da Rede indicam que esse processo de partilha de poder ainda requer muitos avanços.

“[...] o que eu penso que define, é justamente o próprio prefeito né, o próprio gestor do município.” (GESTOR E-1)

As possibilidades de garantir recursos ou medidas necessárias no campo da política da criança e do adolescente no município ainda estão presas às características conservadoras, pautadas nas relações de poder e jogos políticos, quando se afirma que a destinação dos recursos para essa política

“[...] vai depender do poder de barganha daqueles que estão à frente dessas políticas.” (GESTOR E-1)

Oliveira (2008), ao discutir a política social e a questão dos direitos no Brasil contemporâneo, ressalta o quanto traços conservadores alimentam as práticas atuais no campo da política, e “impedem a efetivação da dimensão pública e do direito no processo de execução das políticas sociais” (OLIVEIRA, 2008, p. 113).

Outra característica importante acerca do processo de reordenamento institucional diz respeito à possibilidade de planejamento das políticas no âmbito local, tendo como referência as condições concretas da população demandatária dessas políticas. Em relação a essa condição, também demonstra-se que há necessidade de avanços no que diz respeito ao planejamento e proposição das ações da rede de proteção da política da criança e do adolescente de Carazinho. As contribuições dos atores que integram essa rede demonstram a existência de uma centralidade no executivo quanto à gestão e proposição das ações relativas à política da criança e do adolescente, sobretudo no interior da política de assistência social, à qual a gestão está vinculada.

*“ [...] eu não vejo como uma gestão participativa, eu vejo uma coisa bem estanque assim de algumas pessoas que resolvem.”
(PROFISSIONAL E-3)*

*“ [...] a política é desenhada enfim, lá pelo pessoal da Assistência.”
(PROFISSIONAL E-3)*

Mais do que a centralidade da gestão da política nas mãos de uma secretaria governamental, as respostas dos atores sociais que integram a rede de proteção da criança e do adolescente apontam seriamente para a falta de planejamento das ações que se realizam no interior do SGD na busca pela efetividade dos direitos das crianças e adolescentes do município. O desenvolvimento das medidas relativas a essa política vão sendo realizadas sem considerar se atendem ou não de fato às necessidades locais.

“Eu não vejo assim que haja um grande planejamento. As coisas acontecem sempre ao acaso, às avessas, não que é uma coisa planejada [...]” (PROFISSIONAL E-3)

*“Às vezes, a oportunidade era um prédio, que estava ocioso, sabe, nunca se pensou...só pra te dar um exemplo, CAPSI: está lá na Vila Rica, que não é o maior foco de incidência de drogadição.”
(GESTOR E-1)*

*“O que acontece é uma herança, né. Havia instituições, haviam locais e havia uma prática e se foi trabalhando em cima disso.”
(GESTOR E-1)*

O planejamento é uma operação importante no âmbito das políticas públicas, a partir do qual é possível definir de forma mais clara e concisa quais medidas se tornam necessárias para o atendimento das demandas da população destinatária dessas políticas, nesse caso, crianças, adolescentes e famílias. Além disso, é pelo processo de planejamento que se pode realizar uma maior otimização de recursos, prazos e outros condicionantes impostos em cada situação específica. É pelo processo de planejamento que se definem quais os caminhos a serem percorridos pela ação e as medidas que se tornam indispensáveis ao seu desenvolvimento a um acompanhamento na etapa da execução, do controle necessário, e também da avaliação e necessárias redefinições das ações desenvolvidas (BAPTISTA, 2007).

Baptista (2007) destaca que, além dos aspectos técnico-operativos relativos aos processo de planejamento, é importante reconhecer sua forte dimensão política, pois ele é um processo inscrito nas relações de poder, o que o caracteriza ou envolve uma função política. Nessa direção é preciso levar em conta que

[...] para que o planejamento se efetive na direção desejada, é fundamental que, além do conteúdo tradicional de leitura da realidade para o planejamento da ação, sejam aliados à apreensão das condições objetivas o conhecimento e a captura das condições subjetivas do ambiente em que ela ocorre: o jogo de vontades políticas dos diferentes grupos envolvidos, a correlação de forças, a articulação desses grupos, as alianças ou as incompatibilidades existentes entre os diversos segmentos (BAPTISTA, 2007, p. 17).

A dimensão política do planejamento é extremamente importante quando se trata das ações relativas à política infanto-juvenil realizadas no município. A efetivação dessa política, a partir do desenho do SGD, envolve uma grande complexidade ao atravessar as diversas políticas setoriais na linha das políticas sociais básicas que integram o eixo da promoção (Saúde, Educação, Assistência Social, etc.), e também distintos atores de diferentes áreas que integram os demais eixos da defesa (Ministério Público, Judiciário, Conselho Tutelar, etc.) e do Controle (Sociedade Civil, etc.). Diante disso, o conhecimento sobre as vontades políticas, correlação de forças, alianças e incompatibilidades entre estes distintos grupos pode possibilitar que se elaborem “propostas com índices mais altos de viabilidade, a percepção e o manejo das dificuldades e das potencialidades para estabelecimento de parcerias, de acordos, de compromissos, de responsabilidades compartilhadas” (BAPTISTA, 2007, p. 18).

Outro aspecto relevante que aparece nas falas dos atores sociais da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho diz respeito à forte presença do Ministério Público na política infanto-juvenil desenvolvida no município. A presença desse ator na proposição, gestão e desenvolvimento das ações realizadas pela rede de proteção é vista pelos demais atores com certa contraditoriedade, num misto de positividade e resistência, mas evidencia claramente a presença de uma correlação de forças.

“[...] nós temos uma grande interferência do Ministério Público. Então, muito, muito presente, o próprio Juizado da Infância e da Juventude [...] eu penso que eles também ajudam a construir.”
(GESTOR E-1)

“Eu acho que o Ministério Público é um ponto forte, né. Embora não conduza da melhor forma no meu entender, mas é um nó dessa rede que ta firme.[...] Tipo assim, mando fazer, se tu te sentir incomodado...os incomodados que se manifestem [...].”
(PROFISSIONAL E-3)

O Ministério Público é um ator que integra o eixo da defesa do SGD da criança e do adolescente. Como ator desse eixo ele tem como função primordial a defesa dos direitos de crianças e adolescentes (PORTO, 1999). Então sempre que um direito estiver sendo violado, ou crianças e adolescentes não estejam sendo atendidas em algum dos direitos que são signatários, o Ministério Público intervém, buscando que se tomem as medidas necessárias para o seu efetivo atendimento.

Souza (2004) esclarece que, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, o Ministério Público é uma instituição incumbida de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Quando se trata da política de atendimento da criança e do adolescente, o Ministério Público pode ser acionado diante do “mau funcionamento de serviços por falta de profissionais, a má conservação ou inexistência de materiais e equipamentos, falta de medicamentos ou má administração dos recursos públicos ou desvio destes” (SOUZA, 2004, p. 181)

No que diz respeito à efetivação da Política da Criança e do Adolescente de Carazinho a partir da tecitura da Rede de Proteção no interior do SGD, a forte presença desse ator provoca algumas tensões junto a outros atores, principalmente junto aqueles que são responsáveis pelo atendimento direto de crianças e adolescentes na linha das políticas sociais básicas e nos programas de atendimento da linha da política de garantia de direitos. O Ministério Público, ao movimentar suas atribuições, embora possa desencadear uma correlação de forças no interior da Rede de Proteção, está também movimentando um eixo importante do SGD na direção da efetiva garantia de direitos das crianças e adolescentes. Esse movimento é reconhecido pelos atores da rede também como positivo.

“Como é que é: Cumpra-se! Acho que começa por aí eu vejo, porque se o Ministério Público e o Poder Judiciário não tão cutucando isso, não sei o que teríamos.” (PROFISIONAL E-3)

Dessa forma, as tensões que se estabelecem no interior da rede quanto à atuação do Ministério Público não decorrem necessariamente do fato deste exercer a função que a ele é destinada, mesmo quando da exigência de adequações responsabilidades que exigem em muitas situações reordenamento institucional, alocação de recursos financeiros, humanos e materiais, e outras condições difíceis de serem disponibilizadas em um curto prazo. Os conflitos que provêm das relações estabelecidas entre esses atores decorre muito mais da forma pela qual elas se estabelecem, pautadas, muitas vezes, em relações de poder e hierarquia, o que contrapõe a perspectiva da horizontalidade das relações no interior de uma Rede de Proteção.

“[...] o Ministério Público quer ter o papel principal, ele não quer ser coadjuvante ” (PROFISSIONAL E-3)

“Então o papel assim de cobrar e de fiscalizar que o Ministério Público tem, muitas vezes se confunde com essa coisa do planejar junto, né. E planejar junto, quer dizer, mais que impor quase, não é sentar pra ver juntos... é determinar!” (PROFISSIONAL E-3)

Outro elemento que provém das análises realizadas junto à Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho diz respeito à falta de monitoramento e avaliação das ações da política destinadas às crianças e adolescentes do município. A não existência de um processo de monitoramento e avaliação dessas ações é lida pelos atores da rede como resultado da própria falta de planejamento quanto à política.

“[...] não é dada a importância necessária para o monitoramento e a avaliação das políticas, programas, projetos.” (GESTOR E-2)

“[...] se não tem planejamento anterior, não tem como monitorar e avaliar.” (PROFISSIONAL E-3)

Essa concepção por parte dos atores que compõem a rede tem grande fundamento teórico, já que a avaliação faz parte do processo de planejamento. A avaliação inicia-se quando se começa a planejar, e está presente dialeticamente em todo o processo (BAPTISTA, 2007, p. 113). A avaliação pode ser compreendida dessa forma como

o momento em que as decisões, os procedimentos de implementação e de implantação, o desempenho e os resultados da ação são colocados em questão e examinados a partir de critérios determinados, visando à formulação de juízos, para que esta se efetive, é importante que se tenha condições de confrontar informações obtidas antes e depois das operações do projeto. (BAPTISTA, 2007, p. 115)

A falta de processos de avaliação em relação à Política da Criança e do Adolescente de Carazinho é fator determinante para o desenvolvimento das ações da Rede de Proteção, já que a avaliação constitui um processo fundamental para direcionar a elaboração de novas propostas, diante das necessidades dos usuários da política, olhar para o que não está funcionando direito e qualificar programas e projetos já existentes. Conforme afirma Baptista (2007, p. 113), a avaliação é o “momento de maior conteúdo dialético do planejamento, na medida em que nega para superar”.

A avaliação também é um processo importante para a garantia de que as políticas públicas sejam desenvolvidas tendo como critério fundamental o atendimento das necessidades demandadas pelo conjunto da população. A Política da Criança e do Adolescente assim como toda a política pública se caracteriza por processos de regulação e intervenção na sociedade. Conforme afirma Silva (2001), toda a política pública

Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversa. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limite e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. (SILVA, 2001, p. 37)

Dessa forma, a transparência e visibilidade das ações relacionadas à tomada de decisões de caráter coletivo e de utilização de recursos públicos também é garantida através dos processos de avaliação das políticas públicas. A necessidade de avaliação de políticas ganha força, no Brasil, com o objetivo de colaborar no processo de racionalização dos gastos públicos e maior eficiência das políticas públicas, exigências impostas pelos organismos internacionais na época do “enquadramento” do país nos ditames do neoliberalismo globalizado. Porém, é tencionada também pela maior participação democrática da sociedade civil nos processos de controle do estado. Assim, a avaliação das políticas sociais

responde à necessidade de tornar os agentes do estado plenamente responsáveis de suas ações, contribui no debate democrático na medida em que clarifica as escolhas públicas e ajuda na compreensão coletiva de mecanismos sociais particularmente opacos (GOMES, 2001, p. 24).

Assim, os processos que envolvem a avaliação dos programas, projetos, serviços sociais públicos são instrumentos que colaboram na publicização das ações do Estado, contribuindo com elementos que possam tencionar mudanças e viabilizar as políticas públicas a desempenhar sua função de concretizadoras de direitos sociais. Assim é preciso compreender a importância da avaliação, que tem uma missão de realimentar ações, buscando aferir resultados e impactos na alteração da qualidade de vida da população beneficiária, capaz também de “revelar os contornos e tendências que marcam a política social” (GOMES, 2001, p. 27). Portanto, a avaliação das políticas sociais públicas, seguida da publicização dos resultados, fortalece a constituição de uma esfera pública, pois subsidia elementos essenciais à disposição de todos os envolvidos para a tomada de decisões mais acertadas e

coletivas, pois, “o campo da política é o campo do agir e quando não há visibilidade e transparência na esfera pública frustra-se a possibilidade de ação” (LAFER, 1988, p. 251, apud GOMES, 2001).

Nessa direção, coaduna-se outro elemento importante do processo de descentralização administrativa, que diz respeito às possibilidades que esse processo precisa criar para a entrada de novos atores na cena das decisões políticas. O processo de descentralização pressupõe que os processos de gestão, elaboração e fiscalização das políticas tenham a participação da sociedade civil. Essa participação abre espaço para uma maior democratização no interior das políticas, o que se subentende como a garantia maior de que elas possam de fato atingir os interesses da população a que se destinam, já que ela própria pode participar ativamente de seu processo de construção.

5.2.2 Participação, controle social e compartilhamento de responsabilidades: parece que todos estão sendo omissos.

O ECA estabelece de forma clara que a responsabilidade pela garantia da proteção integral de crianças e adolescentes é tanto da família, quanto do Estado e da sociedade. Ao mesmo tempo, em seu caráter democrático inovador, ele prevê a criação de novos espaços a partir dos quais a sociedade de fato possa participar no processo de gestão e fiscalização da política voltada para crianças e adolescentes. Esses espaços no interior do SGD gestado a partir do ECA encontram-se tanto no interior do eixo da Promoção, como no eixo do Controle, e correspondem aos Conselhos de Direitos, Conselhos Setoriais, Fóruns, Entidades de Classe, entre outros, ou seja, todos os espaços em que os indivíduos ganham visibilidade, onde possam reivindicar pelos interesses do segmento infanto-juvenil. Cabe lembrar que a luta pelos interesses e direitos desse segmento não está desvinculada da luta geral das classes e segmentos historicamente excluídos que reivindicam a participação no usufruto dos bens e serviços socialmente produzidos, ou seja, a luta geral pela ampliação da cidadania no interior da sociedade brasileira.

A efetiva implementação desses espaços faz parte do processo de descentralização político-administrativa pautado em perspectivas democráticas. Nessa direção, Souza (2004) afirma que

A descentralização pode ser relacionada à ampliação da democracia e à participação social, desde que como reação contrária ao autoritarismo e à centralização. Mas essa relação só pode ser feita se contempla, concretamente, com a participação e o controle social, o que pressupõe o embate de idéias políticas divergentes – na busca de uma hegemonia – como um instrumento da lógica democrática. Por isso, a descentralização constitui um pré-requisito fundamental do processo democrático. (SOUZA, 2004, p. 177)

Em relação ao exercício democrático nesses espaços no interior da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho, alguns indicadores mostraram as fragilidades ainda existentes de se construírem proposições que rebatam positivamente na política infanto-juvenil desenvolvida no município. A fala de um dos atores da Rede, ao se referir à atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, é reveladora nesse sentido.

“Pouco temos participado como conselho das políticas públicas, quanto as decisões de prioridades e aplicação de recursos [...] temos dificuldade de envolver os conselheiros tanto das entidades governamentais como não-governamentais. Na prática quem elabora estes programas é a Secretaria de Assistência Social do município e o conselho dá o seu parecer.” (GESTOR E-2)

Também quanto às possibilidades de fiscalização e avaliação das ações voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes no município, percebe-se uma fraca atuação do Conselho Municipal de Direito, conforme expresso na fala de um dos atores da Rede:

“Quanto ao monitoramento e avaliação, como Conselho, temos feito muito pouco [...]” (GESTOR E-2)

O Conselho Municipal de Direitos é um espaço extremamente importante dentro de qualquer Rede de Proteção da Criança e do Adolescente. O Conselho é a priori um espaço privilegiado de participação da sociedade no controle social das ações ou “omissões” realizadas pela esfera governamental na condução da política da criança e do adolescente. Souza (2004, p. 180) refere que os conselhos são espaços “tencionados pela correlação de forças existentes entre poder público e sociedade civil”. O controle social pode ser assim entendido como “elemento constitutivo da gestão das políticas públicas, da gestão pública, ou melhor, a população participa e fiscaliza as decisões do Estado” (SOUZA, 2004,p. 180).

A atuação do Conselho de Direitos, no município de Carazinho, aponta para uma ação burocratizada, que obedece muito mais ao cumprimento de uma exigência jurídico-legal do que à existência de um espaço de controle social democrático. Essa atuação acaba por transformar o conselho num mecanismo de legitimação da política desenvolvida no âmbito governamental e não cumpre com a função de descentralização e democratização no interior dessa política. Nesse ponto, Souza (2004) refere que essa é uma característica que ainda tem acompanhado as práticas conselhistas no campo das políticas sociais no país.

O acompanhamento da prática dos conselhos, nas diferentes políticas sociais e nos vários níveis governamentais, aponta para o risco de burocratização e rotinização do seu funcionamento. A centralização do poder nas mãos do executivo fragiliza, em muitos casos, a autonomia dos conselhos diante das condições que os governos reúnem para interferir, neutralizar ou mesmo minar as ações e decisões do colegiado (SOUZA, 2004, p. 184).

Identifica-se a necessidade de uma maior participação social no interior desses espaços. Uma participação ativa que possa provocar uma “transformação do Estado, à superação do seu caráter politicamente autoritário e socialmente excludente” (SOUZA, 2004, p. 176). Mas as possibilidades de participação ativa passam pela necessidade de reordenamento também da sociedade, que tem como desafio a organização e articulação em torno de propostas e alianças de interesse coletivo que não carreguem consigo interesses particularistas e corporativos, mas que venham ao encontro do atendimento das reais necessidades do conjunto da

população. A eficácia de instrumentos tão importantes como os conselhos, na área da criança e do adolescente, como também em outras políticas sociais requer “a modificação tanto do Estado quanto da sociedade civil, pois aqui estes caminham na direção da construção da esfera pública autônoma e democrática no campo das decisões políticas” (SOUZA, 2004, p. 183).

Embora a Rede de Proteção da Criança e do adolescente demonstre certa fragilidade quanto a esse espaço público, não significa que outros não existam e que tenham em si o germinar de experiências mais democráticas. A existência dessas possibilidades pode ser percebida na fala de um integrante da rede:

“Agora nós instituímos no Conselho de Assistência Social um monitoramento de todas as instituições. E aí então elas vão ser monitoradas [...] Como o conselho municipal dos direitos faz isso, que também é papel deles, eu não sei dizer como é que ele faz e se ele faz.” (GESTOR E-1)

Outro aspecto importante que é destacado por Souza (2004) em relação aos processos de controle social abertos pelas perspectivas democráticas da atual legislação na área social diz respeito à entrada de entidades que representam a sociedade civil em organismos, serviços e agências estatais responsáveis pelas políticas sociais públicas. Sobre esse aspecto, a autora reflete que

Essa participação social trará para o debate político algumas implicações: se por um lado, significa a legitimação do Estado frente à população; de outro, quer dizer um canal pelo qual as entidades populares disputarão e decidirão o controle e a destinação do dinheiro público (SOUZA, 2004, p. 180)

A entrada dessas organizações da sociedade civil em cena nos espaços públicos é facilmente vislumbrada na fala de um integrante da Rede de Proteção de Carazinho, ao se referir à construção de um canal de discussão através do espaço profícuo de debates que é o Conselho, nesse caso, o de Assistência Social. Mas a fala revela também as contradições desse processo, a disputa pelos recursos e a heterogeneidade dos atores que compõem a sociedade civil.

“[...] é onde que se tem assim um canal de discussão, e até às vezes com muita resistência por parte das organizações. Por que essas instituições não-governamentais essas mais antigas, elas não querem interferência do poder público. Elas querem o recurso, mas no momento de interferência, de discutir junto, é difícil, por que não se tinha esse costume. (GESTOR E-1)

As correlações de forças presentes nesses espaços ocorrem pela presença do dissenso, de propostas conflitantes e de projetos distintos que se expressam em seu interior. Demonstra-se, assim, que há um avanço na construção dessa esfera comum, em que é possível dar visibilidade para a diferença e contrapor a lógica do discurso único que sempre permeou os processos políticos no Brasil, comandados, sobretudo, por uma elite dominante e pela privatização daquilo que é público. Sales (2007) aponta que essas perspectivas corroboram também para a visibilidade daqueles que se contrapõem à lógica do modelo econômico em curso, modelo este que busca tornar ilegítimas as lutas por uma outra ordem societária, e afirma que “em tempos neoliberais e sob a égide do *pensamento único*, a perspectiva de fortalecimento da esfera pública torna-se uma exigência ainda mais viva” (SALES, 2007, p. 106).

O fortalecimento dos Conselhos, tanto o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, quanto os Conselhos Setoriais de Políticas torna-se estratégico para o adensamento da esfera pública e conseqüente alargamento do processo de descentralização, transferindo para a sociedade parcelas de poder até então exclusivamente detidas pela esfera governamental. Em relação à importância dos conselhos na ampliação da esfera pública Souza (2004) refere que

Os conselhos são espaços estratégicos de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos, proporcionando um processo de interlocução permanente, que ora objetiva a proposição de políticas públicas e a criação de espaços de debate públicos; e ora visa ao estabelecimento de mecanismos de negociação e pactuação, permitindo a penetração da sociedade civil na lógica burocrática estatal para transformá-la, visando exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais (SOUZA, 2004, p. 183).

Embora ainda tímidos, observa-se que avanços na construção de espaços públicos em que os direitos de crianças e adolescentes façam parte da pauta de negociações e debates entre governo e sociedade estão ocorrendo no município de Carazinho. Isso aparece nas informações prestadas por integrantes da Rede de Proteção quando relatam que

“Hoje não, hoje você vai no Conselho dos Direitos, por exemplo, todos os programas têm que estar lá...têm que ter o aval do Conselho de Direitos. E eles têm discussões bem interessantes. No Conselho da Assistência Social, não tanto no foco da criança e adolescente, mas também quando são programas de crianças e adolescentes, são bem discutidos, elaborados, e eu tenho visto assim, que as instituições elas estão procurando também partilhar essas informações. (GESTOR E-1)

Mas os Conselhos não são a única possibilidade de ampliação de espaços públicos de deliberação e construção de consensos quanto aos rumos da política e das ações relativas a crianças e adolescentes. São espaços importantes, mas não únicos. A sociedade tem outras possibilidades de se organizar e ocupar espaços legítimos que interfiram positivamente no interior das políticas públicas.

No interior da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho, cabe um olhar especial para como uma dessas experiências tem se constituído em possibilidades de avançar na construção de debates públicos em torno dos direitos de crianças e adolescentes.

5.2.3 Estratégias de articulação do Sistema de Garantia de Direitos: a Rede Legal tenta costurar.

O programa Rede Legal aparece nas falas dos integrantes da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente como um importante canal de comunicação entre os atores públicos e sociais que compõem essa rede. O programa é visto como uma estratégia na busca por uma maior integração entre as organizações e serviços oferecidos a crianças e adolescentes no município.

“Certamente as reuniões que vêm sendo realizadas através do Programa Rede Legal contribuem significativamente para esta relação, sendo este, espaço de troca de informações.” (GESTOR E-2)

Porém, ao analisar o objetivo formal do programa, amplia-se a sua proposta para além desse caráter de ponto de encontro e troca de informações entre os sujeitos que compõem a rede. O objetivo geral do programa aponta a possibilidade deste ser um espaço de contribuição quanto ao fortalecimento e implementação de políticas de proteção para crianças e adolescentes entre as estruturas governamentais e não governamentais do município. Além disso, prevê de forma clara, a mobilização da sociedade para a efetiva garantia da proteção integral de crianças e adolescentes, conforme preconizado no ECA.

Esses indicadores mostram o forte caráter público desse programa e as possibilidades deste ser de fato um lugar democrático onde se torne possível a ampliação da esfera pública. A própria constituição desse fórum, congregando diferentes atores ligados a esferas governamentais e não governamentais envolvidos tanto tecnicamente na execução da política, quanto na militância em defesa dos direitos da criança e do adolescente ressaltam essas possibilidades.

Porém, esse caráter não está presente na fala dos sujeitos que integram a Rede de Proteção no município. Ao se referirem ao programa ressaltam sempre o caráter de estratégia de articulação entre organizações, serviços e atores em torno da execução da política da criança e do adolescente.

“[...] a partir do Rede Legal que tenta fazer isso então eu acho que ela ta funcionando bem melhor.” (GESTOR E-1)

“E a Rede Legal tenta costurar, e acho que fechamos um pouquinho esse nó. Se a rede é do tamanho dessa mesa, conseguimos esse quadradinho, tem muitos outros furos.” (PROFISISONAL E-3)

A falta de entendimento do Programa Rede Legal, como um espaço público, pode estar relacionado ao caráter governamental que este programa assume,

quando incorporado pela esfera do governo enquanto um programa, vinculado ao executivo municipal e dependente técnica, financeira e administrativamente da Secretaria Municipal de Habitação e Assistência Social. Nesse sentido, suas ações voltam-se para uma atuação mais direta no eixo da promoção, dentro do SGD, pois preocupam-se com a forma como estão sendo executados os projetos, programas e ações de atendimento direto a crianças e adolescentes no município, pelas diferentes políticas públicas. Esse caráter aparece na fala de um dos entrevistados quando afirma que

“[...] a Rede Legal, eu vejo que funciona muito bem na questão da atenção, a gente tá ali pra pensar como é que o fulano que tem a família tal, e precisa de atendimento psicológico e também faz parte do bolsa família... mas não é pensado em coisas pra além disso, entende, alguma coisa de gestão mesmo, de gestão pública, alguma coisa de política, não é pensado nada nesse sentido né. Acho que ainda tá muito nessa coisa da atenção” (PROFISSIONAL E-3)

Ao se prender em aspectos relativos à execução da política, o programa corre também outros riscos, como por exemplo, um engessamento de seu funcionamento em torno justamente do campo das políticas setoriais onde há o maior número de programas e ações voltadas para crianças e adolescentes. Perde-se, assim, a possibilidade de provocar um avanço daquelas áreas mais deficitárias, em que não há um olhar específico para a prioridade e proteção integral das quais esse segmento é signatário, e justamente onde mais se torna necessária a adoção de medidas que venham a garantir os direitos das crianças e adolescentes. A centralização em torno de algumas áreas específicas de atendimento também aparece na fala dos integrantes da Rede:

“[...] parece-me que apenas são consideradas instituições constituintes da rede, aquelas que executam ações da Política de Assistência Social, ou mesmo da Política de Saúde.” (PROFISSIONAL E-3)

Outro risco de voltar o foco da Rede de Proteção para a questão da atenção, sobretudo nas áreas da Assistência e Saúde é resvalar do campo da proteção integral para o campo das necessidades. A proteção integral não diz respeito apenas ao atendimento de necessidades de saúde, assistência e educação, nem tão pouco ao desenvolvimento de programas e projetos específicos de atendimento no caso de violação de direitos. Não que atuar nessas áreas não seja fundamental para a garantia da proteção integral prevista pelo ECA. Mas esse paradigma exige mais do que o atendimento de necessidades, exige uma mudança de concepção, que coloca crianças e adolescentes como destinatárias de todos os direitos dos adultos, incluindo, liberdade, dignidade, respeito, além da prioridade absoluta que requer a primazia, a precedência, a preferência e o privilégio no campo das políticas públicas (PORTO, 1999). Para atender a essa concepção torna-se necessário o envolvimento de uma pluralidade de atores que não se restringem apenas ao campo das políticas sociais básicas. Por isso é que nasce a idéia do SGD, na perspectiva de articular esses diferentes atores em torno de possibilidades concretas de efetivar esse paradigma.

Nessa direção, também analisa-se a atual composição do programa Rede Legal. O foco voltado para o campo do atendimento direito de crianças e adolescentes em projetos, programas e serviços da Rede de proteção reflete na composição do fórum do programa. Nele estão representadas sobretudo, organizações e serviços governamentais e não-governamentais de atendimento direto. Há, também, significativa participação de representantes dos Conselhos Setoriais de Políticas, do Conselho Tutelar e também das universidades do município. Um ator importante que não tem assento nesse fórum é o Ministério Público, o que marca a tendência inercial de permanência de relações hierarquizadas e ainda distantes da utopia horizontalizada de uma verdadeira rede no interior do SGD e da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho. Ressalta-se que o fórum é aberto à participação de outras entidades tanto governamentais quanto não-governamentais que queiram integrá-lo e participar das problematizações e discussões que são realizadas nesse espaço. Porém, o caráter governamental que o programa Rede Legal assume tem restringido a entrada de novos representantes a um “convite” formalizado por parte da coordenação desse programa.

A possibilidade de congregar uma diversidade de atores em seu interior faz desse espaço um lugar profícuo de ampliação da esfera pública, na medida em que visões e projetos distintos podem ser compartilhados em relação à garantia de direitos para crianças e adolescentes no município, possibilitando a construção de consensos e dando visibilidade as principais demandas no campo dos direitos dessa população. Entende-se que o fortalecimento da esfera pública seja fator fundamental para que a sociedade ocupe o seu espaço e exerça o papel que lhe é atribuído no ECA. É pelo adensamento dessa esfera, a esfera da visibilidade, que crianças e adolescentes passam a ser vistos e ouvidos como sujeitos de direitos, mesmo que pelas vozes e pela presença de outros protagonistas que não elas próprias. É nessa esfera do visível e do audível que a sociedade exerce de fato seu papel e exige do Estado assumir responsavelmente a condução das ações relativas às políticas públicas que possam efetivar essa condição. Porto (1999) afirma que a atuação de entidades, através da organização em fóruns na área da criança e do adolescente, tem duas direções principais:

- a atividade de **cobrança** do funcionamento do Sistema, direcionando as exigências a todas as instituições que dele fazem parte;
- a atividade de proposição, ou seja, de formulação de propostas a serem levadas aos espaços mistos, para serem defendidas pelos representantes da sociedade. (PORTO, 1999, p. 125)

O autor refere ainda que pela atividade de formulação de propostas é que se constrói um espécie de *retaguarda* dos Conselhos de Direitos, que são os espaços mistos que têm poder de deliberação e onde os consensos construídos no interior de espaços como os fóruns podem ganhar consistência e serem concretizados no campo das políticas públicas. Esse movimento permitiria aos representantes dos Conselhos “um trabalho de maior qualidade, e, ao mesmo tempo, mais respaldo político às proposições” (PORTO, 1999, p. 125).

Mas essa não é a marca principal do fórum do programa Rede Legal. Não quer dizer que proposições tecidas no interior do programa não repercutam nas resoluções dos conselheiros, até porque o Conselho de Direitos toma assento nesse fórum e participa das discussões realizadas. O programa Rede Legal, no entanto, é

visto muito mais como uma tentativa de organizar, integrar e articular ações da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, conforme destacado na fala de um integrante ao se referir à Rede Legal:

“Há uma organização central na rede, que procura organizar e coordenar as ações da rede de proteção.” (GESTOR E-2)

Outra fala também destaca esse movimento realizado pelo programa Rede Legal, da tentativa e necessidade de congregar num mesmo espaço representantes de todos os eixos do SGD para o compartilhamento de experiências, a resolução de dificuldades e o compartilhamento de objetivos:

“E a Rede Legal tenta costurar, e acho que fechamos um pouquinho esse nó, se a rede é do tamanho dessa mesa, conseguimos esse quadradinho, tem muitos outros furos.” (PROFISSIONAL E-3)

Há uma contradição significativa a ser destacada em relação à visão dos sujeitos que integram a Rede de Proteção quanto ao programa Rede Legal. Percebe-se que pode ocorrer o equívoco de ver o programa Rede Legal como sinônimo da Rede de Proteção. Quando questionado sobre a forma como a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente está estruturado, no município, a resposta de um dos atores volta-se a composição e organização do programa Rede Legal:

*“A coordenadora na verdade é a ***** né, ela que coordena toda essa parte da rede, tem algumas instituições que eu penso que deveriam estar participando e que não estão [...]” (PROFISSIONAL E-3)*

Mas essa não é a visão de todos os integrantes, que é contraposta pela fala de outro ator que refere que

“[...] a Rede Legal tenta isso né, de certa forma articular parte dessa rede né, porque a rede de atenção é muito maior que a Rede Legal.”
(PROFISSIONAL E-3)

Essas análises remetem ao entendimento de que o programa Rede Legal é visto pelos atores que compõem a Rede de Proteção como uma estratégia de articulação de ações e compartilhamento de experiências no interior da mesma. As problematizações e discussões, tecidas em seu interior, rebatem muito mais em possibilidades de melhoria nas instâncias de atendimento direto a crianças e adolescentes a partir da renovação de objetivos compartilhados em torno do atendimento qualificado desse segmento do que em proposições no nível da gestão da política.

5.2.4 O processo contraditório de operacionalização das ações no interior do Sistema de Garantia de Direitos: a rede é frágil ainda, mas já se avançou.

Todos os aspectos relacionados à gestão, planejamento e avaliação da política da criança e do adolescente, a partir do envolvimento de atores governamentais e não-governamentais vão conformando a forma como se operacionalizam as ações dessa política no interior do SGD. O nível da operacionalização no interior das políticas públicas está relacionado, segundo Baptista (2007, p. 23), ao processo em que são detalhadas as “atividades necessárias à efetivação das decisões tomadas, cabendo aos técnicos sua consubstanciação em planos, programas e projetos, e, na ocasião oportuna, em sistematização das medidas para sua implementação”.

Em relação à operacionalização das ações pela rede de proteção no interior do SGD da criança e do adolescente em Carazinho, alguns indicativos revelam como esse processo vem se desenvolvendo. A fala dos entrevistados demonstra que a execução das ações no interior do SGD vem ocorrendo tendo como pressuposto a articulação entre os diferentes programas, projetos e serviços oferecidos:

“[...] existe um grande esforço de manter vivo, de tentar estreitar essa coisa da articulação, de se trabalhar em rede.” (PROFISSIONAL E-3)

A articulação diz respeito à integração entre as proposições e a operacionalização das ações. Essa integração passa pela possibilidade do estabelecimento de uma ligação interna entre os diferentes serviços, programas e projetos oferecidos por uma mesma organização ou entidade, pela ligação estabelecida entre as várias organizações ou entidades, os diferentes benefícios, programas e serviços oferecidos pela política de atendimento de direitos da criança e do adolescente e, ainda por essa mesma ligação, entre as várias políticas sociais, através de suas organizações, entidades, serviços, programas e projetos (OLIVEIRA, 2004). A articulação congrega ainda, no campo dos direitos das crianças e adolescentes a integração entre os eixos da promoção, defesa e controle que compõem o SGD.

O esforço na articulação entre esses diferentes projetos, programas e serviços, numa perspectiva de rede, está relacionado com os avanços no âmbito jurídico-formal da política, que exige também adoção de novas posturas e a introdução de novas concepções nos processos de planejamento da política. Pode-se verificar essa relação na fala de um dos sujeitos entrevistados quando refere que

“[...] em função do Estatuto e da própria concepção de Assistência Social que mudou muito, em função disso a gente tá procurando articular melhor a rede.” (GESTOR E-1)

Embora um grande esforço, nesse sentido, permeie o processo de execução das ações, a articulação ainda encontra significativos desafios, evidenciando que essa ligação necessária entre todas as instâncias ainda não ocorre para dar corpo ao processo de articulação no interior da rede de proteção da criança e do adolescente.

“Vemos o trabalho de certos programas um tanto isolados, com fins em si mesmo.” (GESTOR E-2)

“Muitas ações feitas soltas, muitas instituições da rede medindo forças, e sempre acaba prejudicando aquele que teria que ser beneficiado que é o nosso usuário, principal alvo da nossa política.” (GESTOR E-1)

A articulação é um fator preponderante para o estabelecimento de um trabalho na perspectiva de rede. Outros fatores relevantes à realização desse trabalho são a horizontalidade nas relações e a complementaridade entre os serviços, programas e projetos oferecidos.

Quanto à complementaridade, parece ficar evidente uma certa contradição presente no interior da rede de proteção da criança e do adolescente de Carazinho, conforme se destaca na fala dos sujeitos entrevistados.

“Todos os programas, projetos e serviços tentam se complementar visto que a maioria uns dependem dos outros.” (PROFISONAL E-3)

“Observo que as instituições consideradas integrantes da rede, muitas vezes não possuem clareza de seu papel, pois, muitas vezes, os encaminhamentos são realizados de uma instituição para outra [...] onde muitas vezes se percebe a duplicidade de ações.” (PROFISONAL E-3)

A complementaridade das ações das diferentes instâncias da rede no interior do SGD é passo fundamental para um funcionamento articulado desse sistema. Ela tem a ver com a idéia de articulação entre os diferentes espaços e serviços, tendo sempre como objetivo compartilhar efetivar as prerrogativas postas pelo ECA. Essa articulação em torno desses pressupostos é um desafio a ser encarado pelos atores que integram esses espaços na rede. Garcia (1999) explica que essa complementaridade e articulação não é um processo natural, pela simples existência de instituições e atores que compõem um sistema e que desempenham diferentes papéis. Pelo contrário, a articulação é um processo político, precisa ser construída, e nisso a rede se torna fundamental. Assim, como foi necessário um movimento político na consecução dos objetivos em torno da ampliação da cidadania das

crianças e adolescentes quando da luta pela aprovação do ECA, também a sua materialização, na perspectiva de rede de proteção, exige envolvimento político e defesa de objetivos compartilhados.

Ao falar de espaços, instrumentos e atores, uma idéia se torna obrigatória e constitui parte essencial das tarefas gerais do Estatuto: é a articulação. Está a ser construída, negociada. Temos algumas experiências na articulação de entidades que em torno de idéias e interesses trabalham para os avanços democráticos no período 75-88. Mas a conjuntura mudou e hoje a qualidade da articulação é diferente: faz-se necessário buscar a especificidade, a identidade, a missão e papel de cada espaço, de cada instrumento, de cada ator. (GARCIA, 1999, p. 105)

As mudanças paradigmáticas que o ECA expressa fazem com que haja uma necessidade de adequação, ou seja, uma introjeção teoria e prática, por parte dos diferentes espaços, organizações e atores que atendem crianças e adolescentes e defendem seus direitos, quanto ao significado das rupturas que o ECA e os posteriores avanços legais conformam. Mais do que simplesmente defender pelo discurso os direitos infanto-juvenis, a necessidade agora é que cada espaço, organização e ator, desempenhe a partir da especificidade de seu papel e função, um conjunto de ações concretas para dar materialidade ao que foi conquistado pelo ECA, processo que faz parte do necessário reordenamento institucional exigido para o funcionamento do SGD e da materialização de uma rede de proteção.

Passo fundamental para tanto é realizar a necessária ruptura da concepção de atendimento de necessidades, para a de atendimento de direitos. É a idéia do atendimento de direitos que faz surgir o SGD e a proposta de uma rede de proteção. O atendimento de direitos passa por novas condições socioeconômicas e políticas, onde seja privilegiado o atendimento universal, no campo da promoção; as garantias que remetem a instrumentos de proteção, que assegurem e façam cumprir direitos, no campo da defesa, e uma necessária capacidade da sociedade em se organizar, fiscalizar e monitorar e criar subsídios para o desenvolvimento da política, no campo do controle social (GARCIA, 1999). Dessa forma, a complementaridade no interior da rede de proteção, categoria contraditória na realidade de Carazinho, passa pela integração entre os eixos da promoção, defesa e controle, ou seja, a articulação, e

agrega ainda a necessidade de se trabalharem a identidade e a especificidade do papel de cada um dos espaços e atores. Nesse sentido, Garcia (1999) esclarece que em relação à complementaridade

Temos, assim, dois aspectos a serem trabalhados: o da identidade e especificidade, e o da articulação, partindo de uma busca de reordenamento permanente, visto que tanto um como outro são informados e influenciados pela conjuntura [...] O passo qualitativo seguinte é trabalhar a multi-integração dos três eixos ou linhas: Promoção, Defesa e Controle Social. (GARCIA, 1999, p. 106)

A questão da complementaridade e articulação no interior da rede de proteção da criança e do adolescente de Carazinho é uma questão que ainda exige grandes avanços. A compreensão da especificidade das funções de cada espaço, organização e ator, parece ainda não terem sido suficientemente trabalhadas e compreendidas e provocam conflitos na forma de operacionalização das ações em rede, que rebatem, na maioria das vezes, na garantia dos direitos das crianças e adolescentes demandatárias dessa rede. A complementaridade e articulação confundem-se também, muitas vezes, com uma complementação de recursos entre esses diferentes espaços, serviços e atores, exigida pela falta de recursos físicos e/ou materiais para o atendimento qualificado dos usuários em um determinado espaço ou serviço. A correlação de forças existente no interior da rede agrava esses conflitos, precarizando ainda mais o atendimento dos usuários. A fala de um dos operadores da rede nesse sentido é ilustrativa:

“É claro que eu não pedir pra uma outra pessoa fazer o que compete a mim, só que tem casos, assim, ó, por exemplo, quando precisa de um transporte, outro dia eu tava com um caso de uma senhora que tá com a filha no abrigo e teria uma audiência no Fórum. Aí o abrigo ligou para mim pra ver a questão do transporte, pr que ela é deficiente. Então assim eu tentei com o transporte e não deu, eu tentei com o Conselho Tutelar, e o conselho disse: “não é nosso papel”, entende? Então ta muito ligado na questão do papel, por que acho que rede é isso, tudo bem, eu até respeito a questão do papel, tem coisas que ninguém pode fazer pela gente, por que somos técnicos [...] naquele momento o conselho poderia ter levado a pessoa entende, agora eu só não vou levar por que não é meu papel. Aí eu liguei pro abrigo, o abrigo “não, não é meu papel”. Aí eu liguei pra assistência social, tava com problema de carro entende, então o que aconteceu, essa pessoa não foi transportada.” (PROFISIONAL E-3)

Recorrer à outra instituição ou serviço para a garantia de um atendimento pode ser uma estratégia para evitar a falta ou a negação do direito do usuário. Mas é preciso avançar na compreensão de que articulação e complementaridade extrapolam a divisão de recursos parcos ou inexistentes, onde os atores usam de diversas estratégias, e até de uma suposta solidariedade entre si para que os usuários sejam atendidos. Esse tipo de estratégia, quando tornada usual, pode ainda impedir possíveis avanços na luta por melhores condições de trabalho e mais recursos financeiros, materiais e humanos para a operacionalização eficiente das ações em rede. É preciso avançar também para a necessária integração entre os eixos da promoção, defesa e controle como pressuposto para a articulação e complementaridade.

Brancher (2000) é enfático ao afirmar que, na conformação do cenário que compõe o SGD da criança e adolescente em cada conjuntura, a partir da interligação entre os diferentes eixos, é preciso que sejam também definidas claramente as competências, as atribuições e funções de cada um dos atores. O autor afirma que justamente nesse ponto é que reside a possibilidade de asseguramento e exigibilidade dos pressupostos do ECA e do SGD. Para a definição desses papéis e responsabilidades, o autor sugere recorrer ao instituto jurídico, onde estão os pressupostos legais relativos ao papel de cada um dos atores que compõem o SGD.

Privilegiar-se a função legal de cada ator do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude, do mais formal ao mais informal, significa reforçar a carga de cogência e o caráter de imprescindibilidade do serviço prestado. [...] Por isso deve-se levar em conta que a atividade de cada um dos atores está vinculada ao ordenamento jurídico, seja no que se refere à definição das suas competências, seja no que se refere à sua inserção na topologia do sistema. (BRANCHER, 2000, p. 133)

A referência de Brancher (2000) é importante, já que o ordenamento jurídico pode servir como um subsídio significativo na conformação e delimitação clara e estratégica de papéis e funções no interior de uma rede, ainda mais considerada a complexidade que essas relações assumem na interligação dos diferentes eixos do SGD da infância e juventude. Porém, a delimitação clara do papel de cada ator no interior dessa rede passa fundamentalmente, para além de uma definição meramente jurídica, por um necessário debate político, onde cada sujeito possa se colocar com suas possibilidades e limites e dessa forma ir conformando no âmbito coletivo desse sistema a forma pela qual participa da materialização do objetivo comum presente em seu interior: a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes.

A complementaridade e articulação são pressupostos essenciais para a qualidade da operacionalização das ações pela rede de proteção, mas sua incorporação, não estão dadas a priori, elas vão depender da conjuntura de cada lugar (GARCIA, 1999). Em Carazinho, pelo forte papel assumido pelo Ministério Público, esse pode ser um ator importante na construção de estratégias políticas para o avanço na articulação da rede, porém essa possibilidade se enfraquece pela correlação de forças que atravessa a relação deste ator com a rede no interior do SGD. Outro espaço profícuo para a construção da complementaridade e articulação é o programa Rede Legal, pelo espaço aberto a atores dos diferentes eixos do SGD. Nesse caso, também torna-se necessário avançar na condução desse programa, trazendo para seu interior pautas que possam provocar modificações mais significativas nesse aspecto.

Em relação à horizontalidade no interior da rede de proteção, também ficam evidentes as contradições nas falas dos sujeitos entrevistados. Ao mesmo tempo em que defendem, a partir de um discurso formal, o caráter horizontal das relações estabelecidas no interior da rede evidencia a correlação de forças que se estabelece

nesses processos, por posturas hierarquizadas assumidas por alguns atores no interior de determinados espaços.

“[...] as relações entre as instituições se estabelecem com horizontalidade.” (PROFISSIONAL E-3)

“Hierarquia não. Talvez órgãos que se julguem ‘mais importantes’.” (PROFISISONAL E-3)

“Ah! Tem umas que se acham mais importantes, com certeza.” (GESTOR E-1)

Evidencia-se dessa forma que a realização de um trabalho, a partir da concepção de rede no interior da política da criança e do adolescente de Carazinho, embora seja um objetivo compartilhado entre os distintos atores que integram o SGD, ainda enfrenta limites concretos. A adoção dessa perspectiva no interior da política passa, assim, por um reordenamento que exige, além da alocação de recursos financeiros, humanos e materiais suficientes e qualificados, a incorporação de novas posturas nas relações estabelecidas. A necessidade desse reordenamento é apresentada por Garcia (1999) da seguinte forma:

Há um reordenamento que não é regido pela letra da lei, mas que obedece ao espírito da lei. É o reordenamento político, espaço de criação social essencial ao bom funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e ao aperfeiçoamento constante da democracia. É o reordenamento que dá continuidade ao enorme esforço de mobilização social que tornou vigente o direito insurgente. (GARCIA, 1999, p. 110)

Esse reordenamento político que se faz necessário e urgente obedece, conforme sinaliza Garcia (1999, p. 110), à “lógica do avanço no movimento permanente da sociedade rumo a sua plenitude como sujeitos coletivos de direitos, onde todos, sem distinção, alcançam individualmente também respeito e dignidade”. Nesse sentido, percebe-se outro fator relevante que marca a operacionalização das ações em rede no interior do SGD da criança e do adolescente de Carazinho, que

diz respeito a traços do histórico clientelismo e de práticas assistencialistas ainda presentes nas políticas públicas brasileiras. Esses traços se sobrepõem a adoção de critérios mais claros de execução dos programas, projetos, serviços e oferta de benefícios. As falas de alguns sujeitos entrevistados são reveladores quanto a esses aspectos:

“[...] mas tudo assim através de brechas, tudo através do ‘Q.I.’, quem indica. Então a pessoa vem, a Assistente Social já liga e diz ‘olha vai precisar de uma consulta assim e assim’, mas se a Assistente Social não tivesse ligado, a pessoa passaria pelo mesmo tramite e talvez levasse seis meses pra ser atendida.” (PROFISSIONAL E-3)

“[...] se tu vai lá, eles atendem crianças, mas é escolinha de catequese, então se tu vai a fundo, não tem padrão de atendimento.” (GESTOR E-1)

As relações de clientelismo são caracterizadas, sobretudo, por questões de dependência e favor de segmentos menos favorecidos em relação aos que detêm maior poder político e econômico. A lógica clientelista se estabelece nessa relação de desigualdade, onde prevalece a concessão de benefícios, muitas vezes, com caráter estritamente assistencialista, que fortalecem as relações de dependência, em detrimento do acesso a direitos de cidadania historicamente conquistados.

O clientelismo, enquanto um traço da cultura política brasileira, conforme ensina Couto (2006), faz parte da história da construção dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil e tem suas raízes, entre outros elementos, sobretudo nas relações de poder estabelecidas pela grande propriedade, desde as origens do país. A autora argumenta que o que prevalecia nas grandes propriedades era a submissão de escravos e trabalhadores à “lei dos coronéis”, já que os primeiros dependiam dos segundos para viver. Dessa forma, argumenta Couto (2006),

Criam-se aí as condições objetivas da ideologia do favor, da relação de dependência pessoal, a ponto de Schwarz (1981) apontar que o favor, no Brasil, é uma mediação quase universal. Assim sendo, pode-se indicar que quando a relação de trabalho está baseada na submissão e no compadrio, elimina-se a possibilidade de uma relação livre e de cidadania. (COUTO, 2006, p. 78)

A adoção de práticas com esse viés se contrapõe às perspectivas presentes no ECA e dificultam o avanço na direção da universalização dos direitos a crianças e adolescentes, com vistas à materialização da política de proteção integral. As dificuldades na garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no interior do SGD também aparecem na fala dos atores que integram a rede.

“[...] tu não consegue garantir todos os direitos, né, por que assim ó, tu esbarra na parte burocrática, tem uma série de coisas que acabam esbarrando que tu não consegue garantir aquele direito. (PROFISSIONAL E-3)

A não universalidade dos direitos também está atrelada, segundo os sujeitos entrevistados, pela impossibilidade existente em atender toda a demanda de crianças, adolescentes e famílias pela rede de proteção. A grande demanda de usuários junto à rede de proteção faz com que o critério de acesso aos projetos, programas, serviços e benefícios oferecidos seja o da vulnerabilidade social da família, conforme expresso por um dos entrevistados:

“[...] como eles não podem atender a todos, eles partem do critério da vulnerabilidade da família, eles acabam elegendo isso, como o principal padrão para o programa.” (GESTOR E-1)

O não atendimento da demanda implica ainda, segundo os entrevistados, em outro fator significativo da operacionalização das ações no interior do SGD, que diz respeito à qualidade dos serviços oferecidos aos usuários demandatários da política da criança e do adolescente. Segundo Oliveira (2004), a qualidade deve ser uma das categorias norteadoras das ações em rede, que devem sempre considerar os princípios da democracia e dos direitos humanos e da emancipação dos sujeitos. Requer além de competência técnica, compromisso político com o trabalho que é realizado.

Embora todas as respostas dos sujeitos entrevistados apontem para a existência de um corpo de profissionais técnicos qualificados e uma busca constante por aperfeiçoamento profissional, isso não garante a qualidade do atendimento junto a crianças, adolescentes e famílias. A qualidade exigida esbarra em condições concretas, que vão desde a falta de recursos financeiros, a ausência de recursos materiais adequados e recursos humanos suficientes. Essas condições precarizam o trabalho no interior das diferentes organizações e entidades do SGD e não garantem o atendimento de todos os demandatários da política.

“[...] porém nem sempre a qualidade supera a quantidade, sendo que a demanda acaba superando a qualidade profissional e também a quantidade de pessoas envolvidas no processo.” (PROFISISONAL E-3)

“Muitas vezes uma informação pára em um serviço devido à grande demanda deste.” (PROFISSIONAL E-3)

“[...] as instituições muitas vezes necessitam abranger demanda maior que sua capacidade de atendimento, implicando na qualidade do serviço prestado.” (GESTOR E-2)

Evidencia-se, a partir da experiência dos atores que integram a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho, a existência de um processo contraditório de reordenamento institucional no interior da política da criança e do adolescente desenvolvida no município. Ao mesmo tempo em que há uma postura política por parte desses sujeitos que remete à adoção de novas perspectivas no trato para com crianças e adolescentes, tendo como critério a política de proteção integral prevista no ECA, a operacionalização das ações ainda revela traços conservadores que não superam as marcas históricas presentes na política pública brasileira.

O processo de reordenamento institucional, além da alocação de recursos financeiros, humanos e materiais suficientes para o desenvolvimento das ações previstas para a política exige ainda, a incorporação das decisões pactuadas democraticamente nos espaços públicos, ou seja, o reordenamento institucional que se realiza no interior da política da criança e do adolescente deve refletir os processos democráticos que passam a nortear a tomada de decisões para esse

segmento. A fragilidade na construção de espaços democráticos na esfera pública onde seja possível dar visibilidade às demandas no campo infanto-juvenil em uma determinada realidade local, vão repercutir no processo de reordenamento institucional e respectivamente nas condições de operacionalização das ações no interior da política da criança e do adolescente. Mas esse não é um processo linear, e, sim, permeado de avanços e retrocessos, que parece ficar evidente na rede de proteção da criança e do adolescente de Carazinho, quando os sujeitos que a integram referem que

“A rede é frágil ainda [...]. Mas já se avançou.” (PROFISSIONAL E-3)

5.3A EXPERIÊNCIA SOCIAL DOS SUJEITOS ATENDIDOS NA REDE: CHEGOU UMA HORA EM QUE EU NÃO AGUENTAVA MAIS

O trabalho em rede de proteção, no interior do SGD, tem como finalidade a garantia da materialização da condição de sujeitos de direitos das crianças e dos adolescentes. Se não estiver pautado nesse objetivo, o trabalho em rede não tem sentido algum. Para falar da garantia efetiva dessa condição na vida de crianças e adolescentes, além de ouvir os gestores e operadores técnicos da rede, optou-se por não abrir mão de dar voz também àqueles para os quais se voltam as ações em rede no interior do SGD.

Na voz dos usuários entrevistados evidencia-se o desenvolvimento de um processo de acolhimento destes pela rede de proteção da criança e do adolescente. O acolhimento, segundo Lewgoy e Silveira (2007, p. 10), diz respeito ao “ato ou efeito de acolher; à recepção, atenção, consideração, refúgio, abrigo, agasalho”. É nesse processo que os profissionais da rede buscam desencadear um “espaço de mediação no qual há responsabilização e criação de vínculos entre o usuário e a instituição” (LEWGOY, SILVEIRA, 2007, p. 10). O acolhimento fica evidente na fala de um dos entrevistado quando afirma que

“[...] eu não tenho queixa nenhuma, por que todos eles me ajudaram, e me acolheram, até mais do que eu esperava.” (USUÁRIO E-1)

Esse processo de acolhimento, de escuta, de atenção dispensado aos usuários parece ser bastante significativo em sua experiência social, através do qual se estabelece a confiança e o vínculo destes para com os serviços disponibilizados pela rede. A fala de uma mãe entrevistada deixa evidente que, diante da situação de vulnerabilidade em que se encontrava e da violação de direitos vivenciada pelos filhos e por ela própria, o acolhimento pela rede de proteção foi significativo.

“[...] eu me senti bem protegida por eles, eles tavam assim presentes pra tudo, tudo o que eu precisei eles tavam junto comigo.” (USUÁRIO E-1)

Porém o acolhimento não se restringe apenas à escuta e ao ato de receber os usuários nos serviços ofertados. Para além disso, esse processo exige, segundo Lewgoy e Silveira (2007), uma continuidade de ações em que se tem como objetivo a resolutividade na intervenção prestada, ou seja, a mobilização de todos os recursos disponíveis para o atendimento da demanda apresentada pelo usuário. Em relação à mobilização desses meios também parece ficar evidente, na fala dos entrevistados, uma tentativa no interior da rede de mobilização desses recursos, buscando a garantia dos direitos de crianças e adolescentes atendidos.

“Eles foram atendidos pelo CAPSI né, que eles foram encaminhados no YACAMIN, todos esses projetos que tem assim eles já foram atendidos.” (USUÁRIO E-1)

A busca pela resolutividade no atendimento pressupõe um atendimento ágil e de qualidade, onde se busque a melhoria das condições de vida dos usuários, ou seja, a garantia da saúde física e autonomia dos sujeitos atendidos. (OLIVEIRA, 2004). As crianças e adolescentes não são totalmente autônomas, dependem de

seus responsáveis legais para a garantia de suas necessidades básicas e direitos fundamentais. Dessa forma, a resolutividade no atendimento no interior da rede de proteção passa pelo atendimento também da família, que precisa ter condições de exercer seu papel de responsável pela proteção integral das crianças e adolescentes. A resolutividade no atendimento no interior de uma rede exige a compreensão de que

nenhum serviço ou política social é completo; desta forma, a prestação de qualquer serviço insere-se no exercício de trabalho coletivo. Ter resolutividade significa acessar os direitos de cidadania; isso pressupõe a interdependência entre serviços, programas, projetos e benefícios e entre políticas sociais. (OLIVEIRA, 2004, p. 10)

A necessidade de um trabalho que articule diferentes políticas, serviços e atores no interior do SGD fica clara, na fala de um dos usuários atendidos, onde se evidencia que o acesso à condição de cidadania de crianças e adolescentes passa pelo atendimento de necessidades básicas também da família, como questões de saúde e de moradia dignas.

“Aqui em baixo passa um rio, quando chove transborda, olha como a gente fica aqui, não dá nem pra chegar na rua, embarra tudo.[...] as crianças não vão ao colégio e ficam doente. Não tem nem lugar pra bota o lixo. Eles tinham que acha um outro lugar pra bota as casa.”
(USUÁRIO E-2)

Nesse sentido, percebe-se que, no campo das diferentes políticas sociais básicas que compõem o eixo da promoção do SGD, ainda encontram-se dificuldades na materialização de direitos das quais crianças e adolescentes são signatários. Direitos básicos como condições dignas de moradia, saúde e saneamento básico não estão sendo garantidas. A não garantia desses direitos básicos acaba por empurrar crianças e adolescentes para um grupo de risco e vulnerabilidade, que passa então a ser atendido por políticas sociais especiais que visam à efetiva garantia dos direitos, através da oferta de programas específicos, e

para o campo da defesa dos direitos, onde se movimenta um conjunto de atores e ações na responsabilização pela violação desses direitos.

O não atendimento dos direitos, no campo das políticas sociais básicas, parece encontrar algum fundamento no fato de que ainda há um carecimento no avanço da incorporação do paradigma de proteção integral previsto pelo ECA no interior dessas políticas. A prioridade absoluta da qual crianças e adolescentes são destinatárias parece que ganha muito mais corpo quando do desenvolvimento da política de atendimento de direitos, ou seja, nos programas e serviços oferecidos que têm como objetivo fazer cessar a violação dos direitos e sanar as falhas das políticas sociais básicas, e também no campo da defesa dos direitos, justificadamente pela especificidade das ações de muitos dos atores que integram esse eixo no campo dos direitos das crianças e adolescentes, como é o caso dos juizados especiais e dos conselhos tutelares. Essa percepção pode ser vista na fala de um dos operadores técnicos da rede quando afirma que há a necessidade de

“[...] se criar um consenso né, de que crianças e adolescentes têm que ser prioridade. Eu vejo falando isso, o Conselho Tutelar, o Ministério Público, o Poder Judiciário [...] então não se tem esse consenso de que é realmente.” (PROFISSIONAL E-3)

“[...] a criança e o adolescente é mais uma clientela, não é diferente do hipertenso, do obeso, do HIV.” (PROFISSIONAL E-3)

Para a efetiva garantia dos direitos de crianças e adolescentes torna-se necessário também considerá-los inseridos num contexto familiar e social favorável à materialização dessa condição. Isso significa um atendimento que não tem foco direcionado na criança e adolescente exclusivamente, mas que esteja voltado também para a família e para a comunidade. O foco na família ganha relevância na experiência social dos usuários da rede de proteção da criança e do adolescente de Carazinho. A família tem sido considerada, pelos integrantes da rede, como uma instituição fundamental para a garantia da materialização desses direitos. O foco na família aparece nas falas dos operadores e dos gestores da rede de proteção da criança e do adolescente.

“[...] a gente tem dado mais olhar pra família.” (PROFISSIONAL E-3)

A família tem responsabilidades, tanto quanto o Estado e a sociedade na proteção das crianças e adolescentes. A família é considerada pela sociedade um espaço por excelência de cuidado e socialização de seus membros, especialmente das crianças e adolescentes, que necessitam da proteção dos adultos nessa fase da vida. Mas as possibilidades da família ser esse pretense espaço de proteção social se esvaziam, quando consideradas as condições conjunturais de exercício dessa função, principalmente ao longo das últimas décadas no Brasil, onde as transformações societárias têm provocado mudanças significativas na organização familiar, e tem-se assistido a um aumento significativo da pobreza entre as classes menos favorecidas, empurradas para grupos sociais excluídos e vulnerabilizados socialmente.

Pensar a família em suas reais possibilidades para o exercício da proteção de seus membros é considerar, segundo Alencar (2004), as alterações recentes na organização e na dinâmica familiar, e as crises econômicas enfrentadas no país, que têm como consequência o desemprego, a precarização e desregulamentação de direitos sociais, que fragiliza a família em sua capacidade de se tornar suporte material e de integração social. Essas condições limitam as potencialidades da família, sendo oportuno reconhecer que

à família é atribuída, pela sociedade, a função de sua célula-mãe. No entanto, o meio social que parece, com essa afirmação, ser simplesmente determinado por ela, na verdade exerce sobre a família uma influência tão significativa, impondo-lhe determinações de tal ordem, que lhe roubam a autonomia para o perfil de ‘mãe’ que gostaria de ter. Quase que se invertem, então, os papéis: a pretensa ‘célula-mãe’ sofre os efeitos da ‘mãe cruel’ - o contexto em que se insere – que condiciona seus anseios, frustra seus sonhos, limita suas possibilidades. (MUNHOZ, 2007, p. 189)

O foco na família vem ganhando corpo no interior das políticas sociais a partir da crise econômica mundial dos anos 1970 (PEREIRA, 2004). A importância da família aparece significativamente como integrante das propostas de políticas para o atendimento das demandas relativas ao público infanto-juvenil, e vem sendo

executada a partir de inúmeros programas de orientação e apoio sóciofamiliar. No Brasil, esses programas estão previstos no ECA e são reafirmados recentemente no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006), com o objetivo de garantir o direito da convivência familiar e comunitária.

Porém, o desenvolvimento de programas e serviços com foco na família ainda conservam marcas de um paradigma assistencialista e conservador, onde ela é vista como responsável pela situação de vulnerabilidade, risco e violação de direitos das crianças e adolescentes. Essa perspectiva é sinalizada por um dos operadores técnicos da rede de proteção da criança e do adolescente de Carazinho, que refere que

“[...] ainda é muito forte a culpabilização das famílias pela situação de risco em que se encontram as crianças e adolescentes, e penso que esta caracterização das famílias como impossibilitadas dificulta a realização do trabalho com as mesmas.” (PROFISSIONAL E-3)

Essa caracterização das famílias como capazes ou incapazes de dar suporte material e proteção para seus membros encontra raízes na relação que se estabeleceu entre o Estado e a Família ao longo da história, conforme abordado no segundo capítulo. A família moderna nasce como o espaço privado de intimidade, afeto e cuidado, promovendo uma verdadeira separação entre as esferas pública e privada. Essa relação foi marcada também pela organização do Estado como controlador e formulador de normas que deveriam ser seguidas pelas famílias, e através da firmação de uma contraditória parceria com vistas à garantia da reprodução social (MIOTO, 2004).

Mioto (2004) refere que a relação entre o Estado e a família, ao longo da história, foi atravessada pela idéia de que elas devem ser capazes de garantir a proteção e o cuidado de seus membros, independente de suas condições objetivas de vida. Foi com base nessa ideologia, que encontra também fortes raízes, tanto no senso comum, quanto nas propostas de técnicos e políticos no momento de formulação das políticas sociais com foco na família, que passou a se estabelecer a

distinção entre as famílias capazes e as incapazes. Essas categorias são assim explicadas pela autora⁴³

Na categoria das capazes incluem-se aquelas que, via mercado, trabalho e organização interna, conseguem desempenhar com êxito as funções que lhes são atribuídas pela sociedade. Na categoria de incapazes estariam aquelas que, não conseguindo atender às expectativas sociais relacionadas ao desempenho das funções atribuídas, requerem a interferência externa, a princípio do Estado, para a proteção de seus membros. Ou seja, são merecedoras da ajuda pública as famílias que falharam na responsabilidade do cuidado e proteção de seus membros. (MIOTO, 2004, p. 51)

Pautadas nessas concepções e a partir dessa relação estabelecida entre o Estado e a família, as políticas e programas formulados com vistas a dar sustentabilidade à família enquanto instituição importante de proteção social, foram sendo construídas a partir de uma cultura preponderantemente assistencialista. Miotto (2004, p. 46), com base nas referências de Sgritta (1995), refere que essas políticas apoiam-se, sobretudo, na existência de canais naturais de satisfação das necessidades dos cidadãos. Esses canais seriam o mercado, através do trabalho e a família. Dessa forma, “somente quando falham esses canais é que o Estado intervém, e de forma temporária”.

Essa visão ainda está fortemente presente no desenvolvimento das políticas, programas e serviços voltados às famílias, e ao atendimento de crianças e adolescentes, já que, nas últimas décadas, se recupera o foco na família no interior da política infanto-juvenil, assim como em outras políticas. É uma cultura que atravessa a realização do trabalho em rede de proteção da criança e do adolescente no município de Carazinho, conforme aparece na fala de um gestor entrevistado.

⁴³ Miotto (2004, p. 51) apresenta essa divisão entre famílias capazes e incapazes apenas para fins de exposição da idéia, mas ressalta que, “na realidade, não existem essas categorias em estado puro. Nenhuma família é totalmente auto-suficiente, assim como totalmente dependente”.

“Porque como o Estatuto fala que é dever da sociedade, da família né. O Estado vem em último lugar. [...] está faltando é a participação das famílias na construção dessas políticas para crianças e adolescentes. Enquanto as famílias não ocuparem o seu espaço, enquanto as famílias não desempenharem o seu papel, nós, não... o poder público, a rede de atendimento, por mais articulada e eficaz que ela seja ela não supre o papel da família.” (GESTOR E-1)

O que tende a ocorrer quando as políticas, programas e serviços incorporam essas concepções, é uma privatização cada vez maior da questão social que envolve crianças e adolescentes. As vulnerabilidades, os riscos e as violações sofridas por esse segmento passam a ser vistas como um problema relativo à esfera privada da família, não tendo uma relação direta com a esfera pública, onde essas questões se tornam visíveis. É somente na esfera pública, o espaço onde se torna possível problematizar a questão social que afeta crianças e adolescentes como uma questão que diz respeito à coletividade, determinada pela estrutura e conjuntura da sociedade, e não como algo que diz respeito exclusivamente ao âmbito privado da família.

É significativo observar como, no desenvolvimento das ações no interior das políticas, as práticas que carregam as marcas dessa cultura e concepção são vivenciadas na vida concreta dos sujeitos. A fala de um dos usuários atendidos pela rede de proteção da criança e do adolescente revela o quanto a família é cobrada para o exercício de um papel, que diante de suas condições objetivas, tanto materiais, quando de organização e funcionamento, não tem condições de atender.

“Daí o pessoal me procura porque eles têm que ir, mas eu não posso fazer nada se eles não vão. Não tem o que eu possa fazer, eles não vão. [...] cobram de mim uma coisa que não ta sendo solucionado.” (USUÁRIO E-1)

Parece ficar evidente também na experiência social desses sujeitos o quanto essas práticas desencadeiam um processo de sofrimento na vida dessas famílias, onde elas próprias passam a se considerar como incapazes de exercer sua função, transferindo então para agentes externos o exercício de papéis tradicionalmente

desempenhados em seu interior, fortalecendo a difusão de uma cultura de especialistas, onde os técnicos passam a dar a direção da vida desses sujeitos.

“Eu não vejo nada assim, eu não vejo nenhuma luzinha, agora vai melhorar. Não, cada vez piora mais, né, porque o pessoal do CAPS me procura, porque eles tem que ser atendidos, mas os guri não vem pra cá [...] Eu não sei, eu não vejo opção, do que tem, do que pode-se fazer...” (USUÁRIO E-1)

Esse processo, ao invés de promover um fortalecimento dos sujeitos no interior da família, recuperando as potencialidades perdidas pela situação de vulnerabilidade e risco social, gera ao contrário, um processo de fragilização dos sujeitos e perda de sua autonomia. A autonomia dos sujeitos se desenvolve, segundo Faleiros (1997, p. 62), a partir de um processo de “negação da tutela e da subalternidade pela mediação da afirmação da própria palavra e da construção das decisões sobre o seu próprio destino”. A construção da autonomia é um processo complexo, que implica na garantia de direitos e no desenvolvimento das condições básicas de vida dos sujeitos.

A condição objetiva de vida de muitas famílias dificulta a vinculação aos serviços e programas de atendimento oferecidos às crianças, adolescentes e familiares. O depoimento de um dos sujeitos entrevistados demonstra a luta diária para o enfrentamento da situação de risco e a dificuldade de vinculação aos serviços oferecidos pela rede de proteção.

“Foi de ter que correr com esse pequeno atrás dos outros, cansada do serviço... e correr porque eles fugiam, até hoje eles fogem [...] e também eu fiquei sozinha, daí tu tem que trabalhar, tu não encaixa um horário, um tempo pra fazer um atendimento”. (USUÁRIO E-1)

Outro fator significativo presente na experiência social dos usuários atendidos na rede de proteção da criança e do adolescente de Carazinho é o caráter um tanto quanto “invasivo” das políticas sociais no contexto familiar. Destaca-se, nesse sentido, a fala de um dos usuários atendidos.

“Chega uma hora que tu cansa, e eu chegou uma hora que eu não aguentava mais ver brigada, ver conselho, nada. [...] Daí era Conselho Tutelar, era CAPSI, Brigada, sabe a cabeça deles ficou que...eles ficaram com a cabeça bem desnorteada, porque a gente já fica. Agora eles não querem mais nem ouvir falar de nada mais, Conselho e CAPSI pra eles, nem pensar.” (USUÁRIO E-1)

Essa não é uma característica exclusiva do atendimento pela rede de proteção da criança e do adolescente de Carazinho. Essa questão tem vinculação direta com a relação conflituosa, desde a sua origem, que se estabelece entre o Estado e a família, onde o que prevalece historicamente segundo Miotto (2004, p. 45) é uma “disputa do controle sobre o comportamento dos indivíduos”. Ainda segundo a autora, existem duas formas de analisar essa relação: como uma invasão gradativa do estado na vida familiar e individual, enfraquecendo a família em sua organização a partir de seus sistemas de valores, ou como a possibilidade de desenvolvimento da emancipação social dos indivíduos. Nesse último caso, a intervenção do Estado enquanto protetor abre a possibilidade de garantias de direitos e oposição ao poder tradicional de espaços como a família e a religião.

Nesse sentido, o ECA representa um mecanismo, via legislação, de intervenção pelo Estado, na vida familiar e individual dos sujeitos, na medida que estabelece deveres e responsabilidades para os pais e responsáveis pelas crianças e adolescentes. Mas avança, ao trazer exigibilidades também para o próprio Estado, em sua função de prover um arco de políticas que respondam às necessidades sociais das famílias para que possam desempenhar o seu papel. Embora o ECA seja uma ferramenta importante na exigibilidade de uma maior proteção social para as crianças e adolescentes, o mais importante é a mudança na forma de conceber a assistência às famílias, bem como a compreensão de que há uma relação direta entre a garantia da proteção de crianças e adolescentes e a proteção das famílias. Miotto (2004) afirma que o empenho para a efetivação do paradigma de proteção integral tem nessa compreensão um dos fundamentos centrais.

existe uma conexão direta entre proteção das famílias, nos meus mais diversos arranjos, e proteção aos direitos individuais e sociais de crianças e adolescentes. Dessa forma, ela tem o direito de ser assistida para que possa desenvolver, com tranquilidade, suas tarefas de proteção e socialização das novas gerações, e não penalizada por suas impossibilidades. (p. 57)

Na experiência social dos sujeitos atendidos na rede de proteção da criança e do adolescente ficam evidentes as contradições existentes entre os avanços incorporados no interior dessa política e a estagnação e retrocessos que, muitas vezes, se fazem sentir. Os avanços, na busca contínua de um processo de acolhimento e atendimento qualificado, que garanta os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, bem como a introdução de uma perspectiva em rede de proteção onde se evidencia o esforço pela integração das diferentes políticas, programas e serviços em torno desse objetivo é traduzido na voz dos mais importantes atores: crianças, adolescentes e famílias.

Por outro lado, as marcas históricas do conservadorismo e assistencialismo, que se reatualizam com a incorporação das propostas neoliberais no interior das agendas governamentais e se traduzem no desenvolvimento das políticas públicas, mesmo que contrapondo os consensos em prol de um avanço democrático e de justiça social acordado pela sociedade brasileira marcam muitas das práticas no interior da política da criança e do adolescente. Essas marcas se fazem também aparentes na voz dos sujeitos atendidos, mostrando que ainda há um longo caminho a avançar para a afirmação de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

5.4 REDE DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CARAZINHO: CAMINHOS E DESCAMINHOS DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Enorme é a riqueza de dados empíricos coletados junto aos gestores, no grupo de trabalho do Programa Rede Legal e com as famílias atendidas na Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho. Analisá-los, na perspectiva de responder aos objetivos do estudo, exigiu um movimento constante de aproximação e recuo, construção e desconstrução. Respostas foram sendo elaboradas, negadas

e superadas, num processo dialético de construção do conhecimento. Nesse item, se realiza o esforço de sistematizar as principais respostas que foram provisoriamente descortinadas a partir do mergulho no universo da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho. Para tanto, se recorrerá também ao auxílio de esquemas representativos, buscando auxiliar o leitor na interpretação desses resultados, que foram exaustivamente trabalhados nos itens anteriores, a luz das categorias teóricas e do método dialético crítico.

O primeiro objetivo do estudo consiste em compreender qual a dimensão político-ideológica, os valores, os princípios e as diretrizes legais que norteiam o trabalho em rede de proteção da criança e do adolescente de Carazinho. As respostas para essa questão apontam para algumas categorias importantes. O ECA tem sido a normativa legal que orienta o trabalho em rede pelos atores sociais. Porém, a concepção da condição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos nele consubstanciada, ainda não é um consenso na rede de proteção. A perspectiva da proteção integral que se manifesta nos discursos desses atores é atravessada pelo conservadorismo de uma concepção de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de necessidades e não de direitos.

A compreensão acerca do significado do trabalho em rede remete para a compreensão de uma estratégia metodológica no interior da política da criança e do adolescente, que tem como fundamento a garantia dos direitos infanto-juvenis. Nessa concepção, aparecem as características essenciais do trabalho em rede: compartilhamento de objetivos, horizontalidade, articulação e complementaridade. Mas a sua materialização representa um desafio, que exige uma maior participação da sociedade civil, democratização das relações, ampliação da esfera pública e uma maior integração entre os eixos do SGD.

A operacionalização de programas, projetos e serviços no interior da rede de proteção foi analisada a partir de dois eixos centrais: a proposição e a gestão das ações e a organização e funcionamento da rede. Emergiram como categoriais dessa análise a descentralização político-administrativa e o reordenamento institucional, ambos processos permeados por fortes contradições e que repercutem diretamente na forma de operacionalização das ações na rede.

Esses processos são marcados por uma forte centralização do poder e da tomada de decisões no campo das políticas para crianças e adolescentes nas mãos do executivo municipal, falta de planejamento e avaliação, insuficiência de recursos,

correlação de forças entre os diferentes atores institucionais, clientelismo, não garantia da universalidade no atendimento à população demandária da política e esvaziamento de espaços públicos democráticos importantes. Por outro lado, destacam-se os esforços dos atores que integram a rede para realizar um movimento de articulação, de complementaridade e horizontalidade nas relações e uma lenta, mas progressiva ampliação dos canais de participação de novos atores institucionais na cena pública onde se dá visibilidade à questão da criança e do adolescente no município e onde são definidos os rumos da política pública para esse segmento. Outro aspecto relevante que se destaca quanto ao processo de operacionalização dos programas, projetos e serviços no interior da rede de proteção é que ele reflete emblematicamente os dissensos quanto à concepção de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos, reatualizando por um lado as práticas históricas de tutela e negação de direitos, e por outro, buscando avançar no campo da cidadania infanto-juvenil.

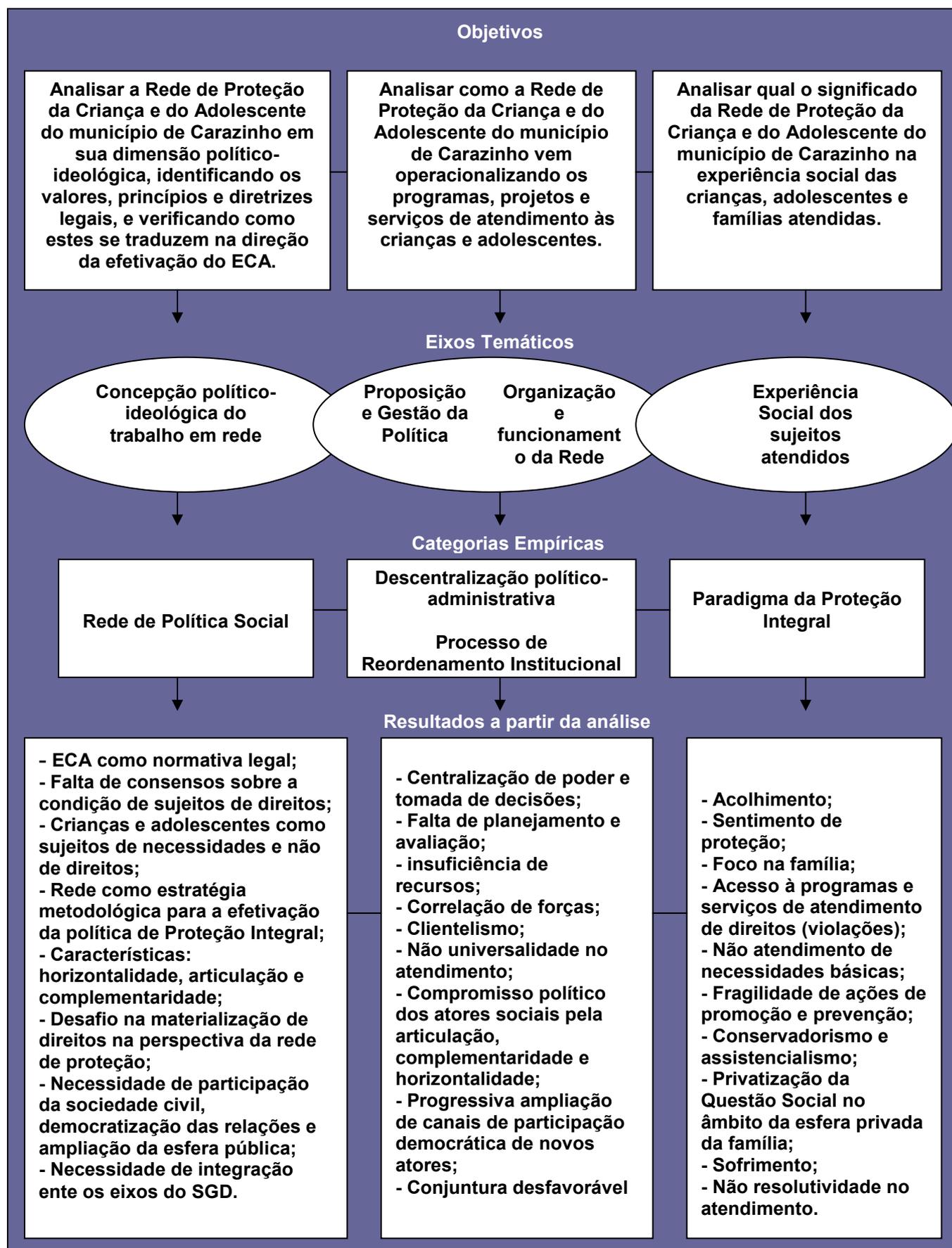
A forte contradição desses processos evidencia também a conjuntura desfavorável para o avanço na garantia da cidadania infanto-juvenil através da materialização de políticas públicas que marca a realidade brasileira nas últimas décadas. Há um recrudescimento da falta de investimentos no campo das políticas públicas, avanços de projetos conservadores e trato moralizante à questão social, esvaziamento do papel do Estado e transferência de responsabilidades para o âmbito privado. Essa conjuntura se reflete nos processos de descentralização político-administrativa e de reordenamento institucional que passam a assumir contornos pouco democráticos.

Ao analisar o significado da rede na experiência social das crianças, adolescentes e famílias atendidas, a contradição novamente está fortemente presente. A experiência desses sujeitos revela um sentimento de acolhimento e proteção no interior da rede, onde encontram apoio e cuidado nos momentos de fragilização. Evidencia-se, também, na análise desse objetivo, o avanço para o campo do atendimento à família como garantia de proteção integral para crianças e adolescentes. Outro aspecto significativo diz respeito à garantia de acesso dessas famílias aos programas e serviços da política de atendimento dos direitos, aqueles oferecidos nos casos de violação.

Outra marca da experiência social dos sujeitos atendidos no interior da rede é a não garantia do atendimento de suas necessidades pelas políticas sociais básicas

e da inexistência de ações voltadas para a promoção e prevenção de situações de risco e vulnerabilidade, estando o atendimento de crianças, adolescentes e famílias focalizado no campo da violação dos direitos. Quanto ao foco na família, as ações ainda mantêm traços de conservadorismo e assistencialismo no atendimento, que remetem a uma privatização da questão social que envolve crianças e adolescentes transformando-a num problema da esfera privada da família, onde só será realizada alguma intervenção quando esta falhar na sua função. A experiência desses sujeitos é ainda marcada pelo sofrimento diante da não resolutividade das ações prestadas pela rede de proteção.

Evidenciam-se no quadro que segue os principais resultados alcançados a partir do emergir no universo da rede de proteção, diante dos objetivos propostos para o estudo.



Quadro 6 – Sistematização dos resultados do estudo

Fonte: (Sistematização da autora, 2009)

Os resultados obtidos apontam para fortes contradições no processo de constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho. Entender como essa rede vem se constituindo, na direção da efetivação das diretrizes legais propostas pelo ECA e materialidade da política de proteção integral, avançando na afirmação da condição de sujeitos de direitos dessa população é o objetivo central desse estudo

É desse principal foco que nasce, a partir da análise dos dados, a perspectiva de caminhos e descaminhos do trabalho em rede no campo da proteção integral de crianças e adolescentes no município de Carazinho. A idéia de caminho remete à estrada, destino, direção, espaço percorrido. Já descaminhos, refletem a concepção de perda, de esvaziamento. A análise do objeto de estudo em questão revela que sua constituição está atravessada pelo interesse político de atores sociais e processos lentos, mas progressivos, que levam a um caminho que tem como direção a garantia da proteção de crianças e adolescentes no município. Ao mesmo tempo, revela a falta/perda de condições para essa efetiva garantia, e a existência de processos que entram o caminho que leva à ampliação da cidadania para esses sujeitos.

Percebe-se, diante do exposto, o quanto o processo de constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho na direção da afirmação da condição de sujeitos de direitos para crianças e adolescentes tem avançado e retrocedido. Na figura a seguir, representam-se os caminhos e descaminhos que têm sido trilhados nesse processo de constituição da rede no interior da política da criança e do adolescente no município, encerrando a análise em questão.

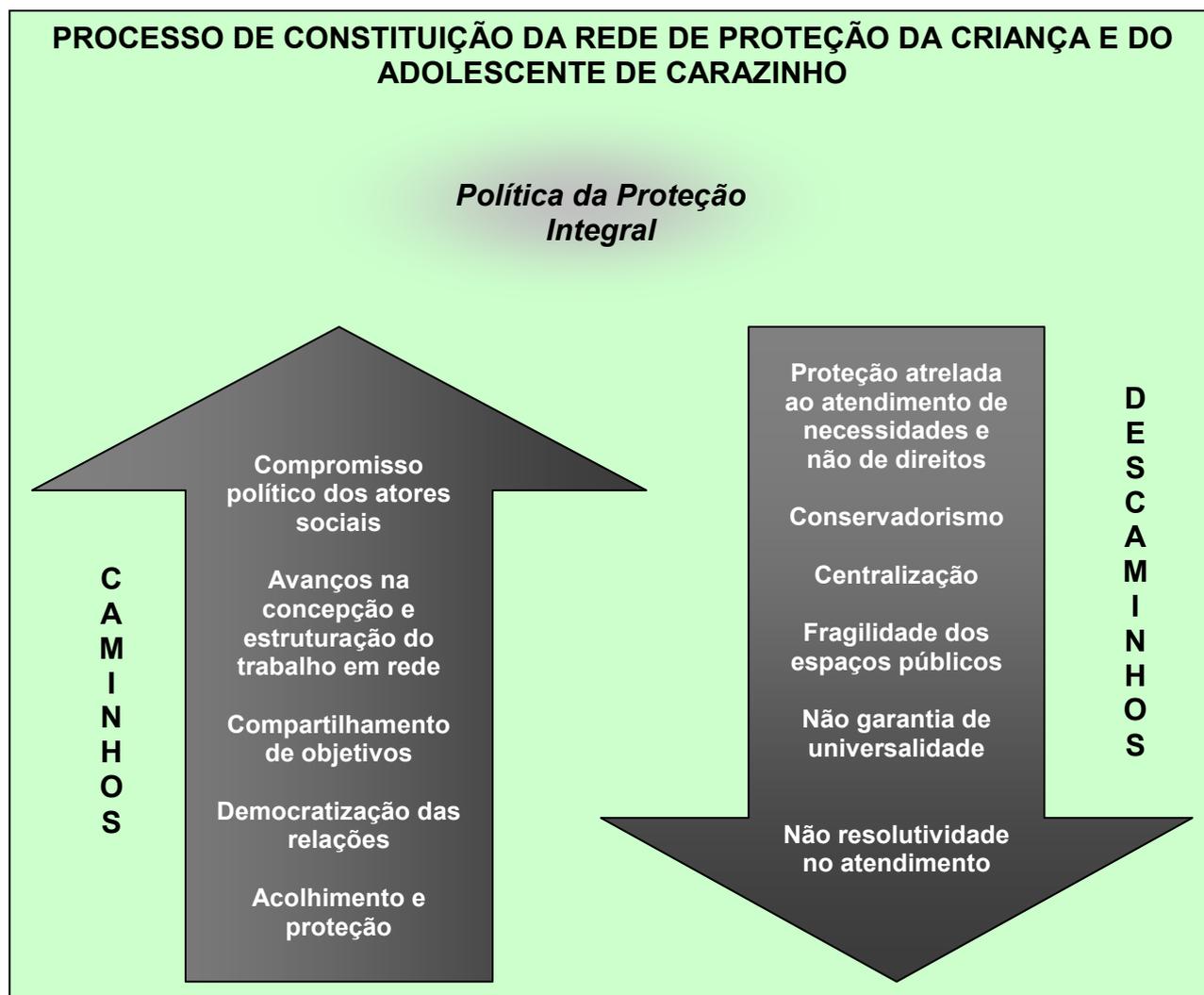


Figura 3 – Caminhos e Descaminhos da Rede de Proteção

Fonte: (Sistematização da autora, 2009)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluir um trabalho do fôlego de uma análise como a realizada nas páginas que se antecedem é uma tarefa árdua e quase dolorosa. Difícil é o processo de desligamento do texto, que parece nunca estar acabado, necessitando sempre de mais elementos e mais problematizações, evidenciando o quanto sua elaboração é um movimento dialético de negação e superação constantes. Mas tanto quanto doloroso é esse processo, é tarefa também necessária.

A cada elemento que surge para responder aos objetivos propostos no estudo, vai sendo lapidado, como se lapida uma pedra bruta, uma síntese dos principais aspectos que vão se evidenciando para o pesquisador ao longo do processo do trabalho. Essa síntese exige um exercício de escuta de si mesmo, de onde se busca tirar aquilo que ficou de melhor, de mais precioso de todos os achados da pesquisa. Nesse exercício de escuta, alguns pontos se destacam significativamente ao analisar como a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município de Carazinho vem se constituindo, tendo como referência para essa análise a política de proteção integral preconizada pelo ECA.

O primeiro aspecto diz respeito a um hiato ainda existente entre a concepção de direitos para crianças e adolescentes presente nas leis e convenções, e a materialização dessa concepção na vida das crianças e adolescentes. Evidencia-se claramente ao analisar a rede de proteção de Carazinho que o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos é garantido no âmbito jurídico formal, mas ainda precisa ganhar consistência no campo concreto de atendimento a essa população.

A perspectiva do trabalho em rede é estratégia inovadora de grande conteúdo democrático, significa avanços no campo da cidadania de crianças e adolescentes, no âmbito das políticas públicas. Mas as falas dos atores que movimentam essa rede evidenciam o quanto a dimensão legal ainda não está incorporada no solo social. Poder-se-ia dizer que ainda se está no meio do caminho da afirmação dessa condição, já que olhar para crianças e adolescentes como portadoras de todos os direitos fundamentais, ainda é algo que precisa se tornar consenso.

Para avançar no caminho que leva à afirmação dos direitos a essa população, conforme prevê o ECA, a partir da perspectiva da rede de proteção, outro elemento essencial diz respeito à ampliação da esfera pública. Tornar visível a questão social, expressa na vida de crianças, adolescentes e famílias como algo que diz respeito a todos, Estado, família e sociedade, conforme prevê o ECA é fundamental. O fortalecimento de espaços públicos democráticos representa a possibilidade de expressão do conflito, e da transformação da vontade política dos atores sociais em decisões que expressem as reais necessidades de crianças e adolescentes ali representadas, sendo incorporadas pelas políticas públicas.

A fragilidade dos espaços públicos democráticos no município de Carazinho tem repercutido em limites para uma efetiva garantia de direitos a partir do trabalho em rede de proteção. Espaços importantes, como é o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do município encontram-se esvaziados de suas funções, que são imprescindíveis para fazer avançar a política pública da criança e do adolescente, consideradas as condições objetivas da realidade do município de Carazinho. Outro espaço importante criado no município, que poderia ser mais potencializado como um espaço democrático de problematizações e construção de alternativas e alianças que desse voz e lugar à condição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos é o Programa Rede Legal, além da visível inexistência de outros espaços importantes geralmente mobilizados pela sociedade civil, que são os fóruns de defesa da criança e do adolescente.

A fragilidade dessa esfera pública reflete emblematicamente na constituição dessa Rede de Proteção da Criança e do Adolescente no município. A rede se organiza em torno de um conjunto de entidades, programas e projetos de atendimento direto a crianças e adolescentes, que tem como objetivo o atendimento nos casos de violações, onde o foco ainda é o do atendimento de necessidades, principalmente nas áreas da saúde, educação e assistência. A integração entre os eixos de promoção, defesa e controle que constituem o SGD ainda encontra fragilidades e carece ser trabalhada, principalmente a incorporação do eixo do controle social, a partir do fortalecimento e ampliação da esfera pública.

Com a incorporação de um trabalho mais articulado entre os eixos do SGD, onde cada instituição assuma reponsavelmente seu papel de promover, defender e controlar, a tendência é um avanço no campo da descentralização político-administrativa. Através de uma maior distribuição do poder e da tomada de decisões

relativas às questões infanto-juvenis da realidade local, pela entrada de novos atores sociais em cena, é possível dar voz aos representantes tanto da esfera do governo, quanto aos operadores da rede, quanto à sociedade civil, e certamente mais visibilidade às demandas e interesses dos principais implicados nesse processo que são as crianças e adolescentes, repercutindo positivamente no processo de reordenamento institucional.

Para finalizar essas reflexões, é necessário ainda falar da importância de se avaliar políticas públicas que trabalham nessa perspectiva de rede, sobretudo no campo da política da criança e do adolescente pela complexidade que ela apresenta diante da transversalidade que tem com as demais políticas setoriais. A avaliação do trabalho, na perspectiva de rede, pode levantar indicativos importantes para a instrumentalização dos atores que as operam, desvelar limites e possibilidades dentro dessa ótica, inovadora e desafiadora, como expresso na voz dos atores ouvidos nesse estudo, sobretudo diante da história das políticas públicas brasileiras. Avaliar essas experiências, construir conhecimentos sobre elas, apontar perspectivas é contribuir para se avançar num caminho, que não é totalmente novo, já vem sendo trilhado, como também fica evidente na voz dos entrevistados. Um caminho sem sinalizações, sem indicações, porém, pode levar a rumos inesperados e não desejados, e exigir constantes retornos e retrocessos. Por isso, estudos e pesquisas nessa área se tornam urgentes, são um compromisso da ciência, e das distintas profissões e áreas nela implicadas.

Espera-se com este estudo ter contribuído com alguns indicativos que possam fazer avançar no caminho do trabalho em rede de proteção para crianças e adolescentes em Carazinho. Caminho esse, que já vem sendo trilhado a partir do compromisso político dos atores que integram essa rede, pela garantia dos direitos para esse público, e que fica evidente ao longo de todo o processo da pesquisa.

Sabe-se que todo estudo tem seus limites. O sentimento é de que quando se encerra, parece que é o momento ideal de iniciar, pois a impressão é de que somente no fim é que se está maduro o suficiente para vislumbrar um horizonte mais vasto. Somos seres dialéticos, e as relações que estabelecemos são dialéticas, os processos que realizamos são dialéticos, na medida em que negamos para superar. Fica, portanto, a consciência dos limites das provisórias respostas aqui apresentadas, quanto à análise do processo de constituição da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente de Carazinho. E reafirma-se que todas as respostas aqui

destacadas tiveram como objetivo último o compromisso assumido com a profissão do Serviço Social pela luta em prol da democracia, da cidadania, da liberdade, da justiça social, aqui focada como luta pelo avanço no campo dos direitos das crianças e adolescentes do município de Carazinho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Ana Rojas, VITALE, Maria Amália Faller (Orgs.). **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. 3ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2007.

AGUIAR, Tânia Cristófolli de. **Os Conselhos Municipais dos Direitos da criança e do adolescente na construção da cidadania: Utopia ou Realidade?** In: SILVA, Jaqueline Oliveira. (org.) Práticas do Serviço Social – espaços tradicionais e emergentes. Porto Alegre: DaCasa, 1998.

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. **Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família**. In: SALES, Mione A., MATOS, Maurílio C. e LEAL, M. Cristina (orgs). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

ARIÉS, Philippe. **A criança e a vida familiar no Antigo Regime**. Rio de Janeiro: Relógio D'Água, 1988.

ARIÉS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

ÁVILA, Célia M. de (Org.). **Gestão de projetos sociais**. Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária. 3 ed. São Paulo: AAPCS, 2001.

BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. 2ª ed. São Paulo: Veras Editora, 2003.

BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. 2ª ed. São Paulo: Veras Editora, 2007.

BARBIANI, Rosângela. **Mapeando o discurso teórico latino americano sobre juventude (s): a unidade na diversidade**. IN: Revista Virtual Textos e Contextos, nº 7, jul. 2007. Disponível em:
<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/1051/828>>
Acesso em: 20 agosto 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Rio de Janeiro. Edições 70, 1977.

BATTINI, Odária (Org.) **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

- BATTINI, Odária, COSTA, Lucia Cortes da. **Estado e Políticas Públicas: contexto sócio-histórico e assistência social**. In: BATTINI, Odária (Org.) SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.
- BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social – fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BIDARRA, Zelimar Soares, OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. **Um capítulo especial na História da Infância e da Adolescência: O processo de construção do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade**. In: LAVORATTI, Cleide (Org.). **Programa de Capacitação permanente na área da Infância e da Adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: Ed EUPG, 2007.
- BIDARRA, Zelimar Soares, OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. **Infância e Adolescência: o processo de reconhecimento e de garantia de direitos fundamentais**. In: Revista Trimestral de Serviço Social. Serviço Social e Sociedade. Ano XXIX, n. 94. São Paulo: Cortez, 2008.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BODGAN, Robert C e BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto, 1991.
- BOURGUIGNON, Ayres Jussara. **Concepção de Rede Intersetorial de Atendimento à Criança e Adolescente**. In: LAVORATTI, Cleide (Org.). **Programa de Capacitação Permanente na Área da Infância e da Adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: Ed UEPG, 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.) **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRANCHER, Leoberto Narciso. **Organização e Gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude**. In: KONZEN, Afonso Armando (Org). **Pela Justiça na Educação**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, FUNDOESCOLA, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Coleção Saraiva de Legislação. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- _____. Lei 8.662/93. **Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social**. Brasília, 1993. In: Conselho Regional de Serviço Social - CRESS 10ª Região. Coletânea de leis: revista e ampliada. Porto Alegre: CRESS, 2005.
- _____. Lei 8.069/90. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 1990. In: Conselho Regional de Serviço Social - CRESS 10ª Região. Coletânea de leis: revista e ampliada. Porto Alegre: CRESS, 2005.
- BRAVO, Maria Inês Sousa, PEREIRA, Potyara A. P (org.). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

CABRAL, Edson Araújo. (Org.) **Sistema de Garantia de Direitos: *Um caminho para a proteção Integral***. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999. (a)

CABRAL, Edson Araújo. **Política Pública: O que é e como se faz?** In: CABRAL, Edson Araújo. (Org.) **Sistema de Garantia de Direitos: *Um caminho para a proteção Integral***. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999. (b)

CAMPOS, Sýlvio Massa de, RIZZINI, Irene (Orgs.) **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino, Editora Universitária Santa Úrsula, AMAIS Livraria e Editora, 1995.

CANEVACCI, M. **Dialética da família**. 3 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984 (Tradução: Carlos Nelson Coutinho).

CARAZINHO, Prefeitura Municipal de. **Projeto do Programa Rede Legal**. Carazinho, 2004.

CARAZINHO, Prefeitura Municipal de. **Página oficial da Prefeitura Municipal de Carazinho**. www.carazinho.rs.gov.br. Acesso: 16 de março de 2008.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de, **Políticas Sociais e por segmentos. Criança e Adolescente**. IN: **Capacitação em serviço social e política social, módulo 3**- Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, b.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC, 1995.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 6. ed. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: Uma equação Possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

Conselho Regional de Serviço Social - CRESS 10ª Região. **Coletânea de leis: revista e ampliada**. Porto Alegre: CRESS, 2005.

COSTA, Lúcia Cortes da, MANDALOZZO, Silvana Souza Netto. **Política Social: o atendimento de crianças e adolescentes do Brasil**. In: LAVORATTI, Cleide (Org.). **Programa de Capacitação permanente na área da Infância e da Adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: Ed EUPG, 2007.

CURY, Thereza Christina Holl. **Elaboração de projetos sociais**. In: ÁVILA, Célia M. de (Org.). **Gestão de projetos sociais**. Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária. 3 ed. São Paulo: AAPCS, 2001.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

DURIGUETTO, Maria Lúcia et al. **Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular**. In: Revista Trimestral de Serviço Social. Serviço Social e Sociedade. Ano XXIX, n. 96. São Paulo: Cortez, 2008.

FAJARDO, Sinara Porto. **Retórica e realidade dos direitos da criança no Brasil**. In: NAHRA, Clícia Maria Leite, BRAGAGLIA, Mônica. (org.) **Conselho Tutelar – Gênese, Dinâmica e Tendências**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula, SILVA, Luis palma e STANISCI, Silva Andrade (orgs). **Redes de exploração e abuso sexual e redes de proteção**. In: **Para combater a violência. O papel da família e da assistência social na ação junto a crianças e adolescentes**. Brasília: FUNDAP, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1997.

GARCIA, Margarida Bosch. Um **sistema de garantia de direitos – Fundamentação (A)**. In: CABRAL, Edson Araújo. (Org.) **Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a proteção Integral**. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999. (a)

GARCIA, Margarida Bosch. **A política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente**. In: CABRAL, Edson Araújo. (Org.) **Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a proteção Integral**. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999. (b)

GARCIA, Margarida Bosch. **O protagonismo da sociedade civil**. In: CABRAL, Edson Araújo. (Org.) **Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a proteção Integral**. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999. (c)

GATTI, Bernardete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Sociedade Civil no Brasil – conceitos e sujeitos atuantes**. In: **Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível**. Caderno Ideação. 1º Seminário Balanço e Perspectivas das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual. II Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2002.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Avaliação de Políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos Liberais e o Neoliberalismo no Brasil da Nova República**. Porto Alegre: Fundação de economia e estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003.

GUIMARÃES, Fabiana Aguiar de Oliveira. **Rede Social e suas Contribuições: Espaço de disputa ideo-política**. (dissertação) Mestrado em Serviço Social. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

HABERMAS, J. **A família burguesa e a institucionalização de uma esfera privada referida à uma esfera pública**. In: CANEVACCI, M. **Dialética da família**. 3 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984 (Tradução: Carlos Nelson Coutinho).

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

_____. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo: Trajetória e desafios**. In: MOLINA, Maria Lorena. **La cuestión social y la formación profesinal em Trabajo Social em el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidade latinoamericana**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2004.

IANNI, Octavio. **A Sociedade Global**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

KAUCHAKJE, Samira, DELAZARI, Luciene Stamato, PENNA, Manoel Camillo. **Sistema de Informação da Política de Assistência Social, Redes Sociais e Rede Socioassistencial: inclusão e controle social**. In: BATINNI, Odária (Org). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora, Paraná: CIPEC, 2007.

KERN, Francisco Arseli. **As mediações em redes como estratégia metodológica do serviço social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

KERN, Francisco Arseli. **Redes Sociais**. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

KERN, Francisco. **A rede como estratégia metodológica de operacionalização do SUAS**. In: MENDES, Jussara Maria Rosa, PRATES, Jane Cruz, AGUINSKY, Beatriz (orgs). **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

KIDDER, Louise H. (Org.) Selltiz – Wrightsman – Cook: **Métodos de Pesquisa nas relações Sociais**. 1 Delineamento da pesquisa. São Paulo: E.P.U., 1987.

KIDDER, Louise H. (Org.). Selltiz – Wrightsman – Cook: **Métodos de Pesquisa nas relações Sociais**. 3 Análise de Resultados. São Paulo: E.P.U., 1987.

KIDDER, Louise H. (Org.). Selltiz – Wrightsman – Cook: **Métodos de Pesquisa nas relações Sociais**. 2 Medidas na pesquisa social. São Paulo: E.P.U., 1987.

KONZEN, Afonso Armando (ogr.). **Pela Justiça na Educação**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, FUNDOESCOLA, 2000.

LAURELL, Asa Cristina (org.) **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. Revisão técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo Leon Conterá. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LAURELL, Asa Cristina. **Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo**. In: LAURELL, Asa Cristina (org.) **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. Revisão técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo Leon Conterá. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LAVORATTI, Cleide (Org.). **Programa de Capacitação permanente na área da Infância e da Adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: Ed EUPG, 2007.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal. Lógica Dialética**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LEWGOY, Alzira Maria Baptista, SILVEIRA, Esalva Carvalho. **A entrevista nos processos de trabalho do assistente social**. Revista Virtual Textos & Contextos, n. 8, ano VI. PUCRS, dez. 2007.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, M.E. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 1987.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

MARTINELLI, Maria Lúcia (Org.). **Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **O Uso de Abordagens Qualitativas na Pesquisa em Serviço Social: *um instigante desafio***. In: **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: *uma estratégia de pesquisa***. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, Aline de Carvalho. **Conselhos de direitos: *democracia e participação popular***. In: SALES, Mione A., MATOS, Maurílio C. e LEAL, M. Cristina (orgs). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

MAUAD, Ana Maria. **A vida das Crianças de Elite Durante o Império**. PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2000.

MENDES, Emílio Garcia & COSTA, Antonio, Gomes da Costa. **Das necessidades aos Direitos**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MENDES, Jussara Maria, PRATES, Jane, AGUINSKY, Beatriz (orgs). **Capacitação sobre a PNAS e SUAS: *no caminho da implantação***. 1ª ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa social: *teoria, método e criatividade***. 18ª ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

_____. **O Desafio do Conhecimento. Pesquisa Qualitativa e Saúde**. 7. ed. São Paulo – Rio de Janeiro: Hucitec – Abrasco, 2000.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar**. In: SALES, Mione A., MATOS, Maurílio C. e LEAL, M. Cristina (orgs). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

MUNHOZ, Divanir Eulália Naréssi. **Família: *configurações, poder e limites na sociedade brasileira***. In: LAVORATTI, Cleide (Org.). **Programa de Capacitação permanente na área da Infância e da Adolescência: *o germinar de uma experiência coletiva***. Ponta Grossa: Ed EUPG, 2007.

NAHRA, Clícia Maria Leite, BRAGAGLIA, Mônica. (org.) **Conselho Tutelar – *Gênese, Dinâmica e Tendências***. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

NETO, Wanderlino Nogueira. **A Convenção Internacional sobre o Direito da Criança e a Busca do Equilíbrio entre Proteção e Responsabilização**. In: CABRAL, Edson Araújo. (Org.) **Sistema de Garantia de Direitos: *Um caminho para a proteção Integral***. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999.

NETTO, José Paulo, BRAZ, Marcelo. **Economia Política: *uma introdução crítica***. São Paulo: Cortez, 2006.

NEVES, Angela Vieira. **O pensamento conservador na sociedade brasileira: ambigüidades entre o público e o privado.** In: Revista Trimestral de Serviço Social. Serviço Social e Sociedade. Ano XXIX, n. 93. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Íris Maria de. **Cultura política, direitos e política social.** In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.) **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Mara de, CAMARDELO, Ana Maria Paim. **Rede de Assistência Social: cadastramento, mapeamento e análise – o caso do município de Caxias do Sul.** Caxias do Sul: UCS, 2006.

OLIVEIRA, Mara de. **Acessando direitos sociais: redes municipais de políticas sociais – espaço de articulação entre as políticas sociais públicas.** Porto Alegre: PUCRS; Revista Virtual Textos & Contextos, nº. 3, dez. 2004.
<http://www.pucrs.br/textos/anteriores/ano3/estrategias.pdf>.

ONU (1985). **Regras Mínimas de Beijing** In: **Direitos Humanos: Documentos Internacionais.** Brasília: Presidência da República, SEDH, 2006.

ONU (1989). **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.** In: **Direitos Humanos: Documentos Internacionais.** Brasília: Presidência da República, SEDH, 2006.

PASSETTI, Edson. **Crianças Carentes e Políticas Públicas.** In: PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil.** 2 ed. São Paulo: Contexto, 2000.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **O Ministério Público.** In: KONZEN, Afonso Armando (ogr.). **Pela Justiça na Educação.** Brasília:Ministério da Educação e Cultura, FUNDOESCOLA, 2000.

PEREIRA, Amazoneida Pereira. **Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar.** In: SALES, Mione A., MATOS, Maurílio C. e LEAL, M. Cristina (orgs). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos.** São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Amazoneida Pereira. **Sobre a Política de Assistência Social no Brasil.** In: BRAVO, Maria Inês Sousa, PEREIRA, Potyara A. P (org.). **Política Social e Democracia.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

PORTO, Paulo Cezar Maia. **Um Sistema de Garantia de Direitos – Interrelações (B).** In: CABRAL, Edson Araújo. (Org.) **Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a proteção Integral.** Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999. (a)

PORTO, Paulo César Maia. **Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente**. In: CABRAL, Edson Araújo. (Org.) **Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a proteção Integral**. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999. (b)

PRATES, Jane Cruz. **O Planejamento da Pesquisa Social**. In: Revista Temporalis n. 7. Brasília: ABEPSS, 2003.

PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. **O Cotidiano da Criança Livre no Brasil entre a Colônia e o Império**. In: PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2000.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social. Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

RAMOS, Fábio Pestana. **A História Trágico-marítima das crianças nas Embarcações Portuguesas do Século XVI**. In: PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2000.

RIZZINI, Irene. **A Criança e a Lei no Brasil – Revisitando a História (1822 - 2000)**. Brasília, DF: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 2000.

RIZZINI, Irene. **Nascidos do Abandono**. In: Revista Publicação o Dia. Rio de Janeiro-RJ. 7 nov., 1999. Disponível em: <www.cecif.org.br/tt_abandono.htm-363k>. Acesso em: 11 out. 2007.

RIZZINI, Irma, VOGEL, Arno. **O menor filho do estado: Pontos de partida para uma história da assistência Pública à Infância no Brasil**. In: CAMPOS, Sýlvio Massa de, RIZZINI, Irene (Orgs.) **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino, Editora Universitária Santa Úrsula, AMAIS Livraria e Editora, 1995.

SALES, Mione A., MATOS, Maurílio C. e LEAL, M. Cristina (orgs). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

SALES, Mione Apolinário. **Política e Direitos de crianças e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso**. In: SALES, Mione A., MATOS, Maurílio C. e LEAL, M. Cristina (orgs). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

SALES, Mione Apolinário. **(In) visibilidade Perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência**. São Paulo: Cortez, 2007.

SARAIVA, João Batista. **Adolescente em conflito com a lei: da Indiferença à Proteção Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCHEUNEMANN, Arno Vorpapel, LOTHAR, Carlos Hoch. (Orgs) **Redes de Apoio na crise**. São Leopoldo: Escola Superior de Teologia, Associação Brasileira de Aconselhamento, ABAC, 2003.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem Fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo, HUCITEC, 1999.

SETÚBAL, Aglair Alencar. **Análise de conteúdo, suas implicações nos estudos das comunicações**. In: MARTINELLI, Maria Lúcia (org.) **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

SILVA, Jaqueline Oliveira. (org.) **Práticas do Serviço Social – espaços tradicionais e emergentes**. Porto Alegre: DaCasa, 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas**. In: BATTINI, Odária (Org.) **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

STEARNS, Peter N. **A Infância**. (Tradução de Mirna Pinsky). São Paulo: Contexto, 2006.

SOUZA, Marli Palma. **As estratégias dos serviços de Proteção à Criança e ao Adolescente**. Porto Alegre: PUCRS; Revista Virtual Textos & Contextos, nº 3, dez. 2004. <http://www.pucrs.br/textos/anteriores/ano3/estrategias.pdf>.

SOUZA, Rosângela Maria Sobrinho. **Controle Social em Saúde e Cidadania**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, n. 74, ano XXIV, jul. 2003.

SZYMANSKY, Heloiza. **Ser criança: um momento do ser humano**. In: ACOSTA, Ana Rojas, VITALE, Maria Amália Faller (Orgs.). **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. 3ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2007.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: 34, 2001.

TRIVIÑOS, augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

VARGAS, Álvaro Rocha. **Do Caapi ao Carazinho: Notas sobre os 300 anos de história.** Carazinho, 2003. Documento on-line. www.geocitis.com. Acesso: 16 de março de 2008.

VARGAS, Álvaro Rocha. **CARAZINHO – Rio Grande do Sul – Brasil.** Página criada pelo autor. www.geocitis.com. Acesso: 16 de março de 2008.

VIEIRA, Evaldo. **O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS.** In: Revista Serviço Social & Sociedade nº. 56 - Ano XIX – março, 1998.

www.fundabring.org.br/portal/alias_abring

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza e Exclusão Social: Expressões da Questão Social no Brasil.** In: Revista Temporalis / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano. 2, nº. 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

YAZBEK, Maria carmelita. **A Assistência Social na prática profissional: história e perspectivas.** In: Revista Trimestral de Serviço Social. Serviço Social e Sociedade. Ano XXVII. n. 85. São Paulo: Cortez, 2006.

APENDICÊS

Apêndice 01 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Gestores

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Faculdade de Serviço Social

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO GESTORES

Título da Pesquisa: “A Constituição da Rede de Atenção à Infância e Juventude do Município de Carazinho/RS na interface com a Política de Proteção Integral”.

I. Justificativa e Objetivos da Pesquisa:

O reconhecimento da cidadania das crianças e dos adolescentes é um marco recente da história do Brasil se considerada a trajetória histórica da constituição dos direitos dessa população no país. O desafio de materializar as políticas públicas e através delas garantir os direitos individuais e sociais das crianças e adolescentes exige esforços de todos na viabilização de uma Rede de Atenção para esta população.

Esta pesquisa pretende analisar como vem se constituindo a Rede de Atenção à Infância e Juventude do município de Carazinho/RS, na interface com a Política de Proteção Integral preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Você foi selecionado enquanto ator social envolvido na constituição da Rede de Atenção à Infância e Juventude do município de Carazinho e está sendo convidado para participar de uma entrevista individual. Nesta entrevista será discutido o tema da Rede de Proteção à Infância e Juventude do município de Carazinho. Esta entrevista será gravada e posteriormente analisada pelo mestrando pesquisador.

II. Desconfortos:

Os entrevistados que não quiserem responder ou sentirem qualquer desconforto durante a pesquisa terão liberdade de desistência da participação, podendo se retirar a qualquer momento.

III. Benefícios:

Os resultados deste estudo buscam contribuir com subsídios para o aprimoramento das políticas públicas voltadas para a população Infanto-juvenil. Sendo assim, a pesquisa não oferece nenhum benefício direto ou particular aos sujeitos entrevistados.

IV. Liberdade na Participação e Contrato de Sigilo:

Fica estabelecido que todas as discussões e entrevistas ficarão sob sigilo do pesquisador e os participantes não serão identificados. Os dados utilizados para fins de análise na composição do texto de dissertação de mestrado e quaisquer possíveis publicações posteriores serão citados de forma agregada, desidentificando os sujeitos de pesquisa.

Eu, _____ (entrevistado participante) fui informado dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada. Recebi informação a respeito da pesquisa e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão se assim eu o desejar. A mestranda pesquisadora Ângela Diana Hechler certificou-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais e terei liberdade de retirar meu consentimento de participação na pesquisa, em face destas informações.

Caso tiver qualquer pergunta sobre este estudo, sobre os meus direitos como participante deste estudo ou se penso que fui prejudicado pela minha participação, posso contatar a pesquisadora pelo e-mail angeladiana@ibest.com.br ou no celular (54)91815831 e sua orientadora, a Prof^a. Dra. Beatriz Gershenson Aginsky, através do e-mail: aguinsky@pucri.br ou telefone: (51) 33203546.

Declaro que recebi cópia do presente termo de Consentimento.

| | | |
|----------------------------|-------|-------|
| _____ | _____ | _____ |
| Assinatura do Participante | Nome | Data |

| | | |
|---------------------------|-------|-------|
| _____ | _____ | _____ |
| Assinatura do Pesquisador | Nome | Data |

| | | |
|--------------------------|-------|-------|
| _____ | _____ | _____ |
| Assinatura do Orientador | Nome | Data |

Este formulário foi lido para _____ (nome do participante) em ____/____/____ (data) pelo _____ (pesquisador) enquanto eu estava presente.

Apêndice 02 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Grupo Focal

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Faculdade de Serviço Social

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO GRUPO FOCAL

Título da Pesquisa: “A Constituição da Rede de Atenção à Infância e Juventude do Município de Carazinho/RS na interface com a Política de Proteção Integral”.

II. Justificativa e Objetivos da Pesquisa:

O reconhecimento da cidadania das crianças e dos adolescentes é um marco recente da história do Brasil se considerada a trajetória histórica da constituição dos direitos dessa população no país. O desafio de materializar as políticas públicas e através delas garantir os direitos individuais e sociais das crianças e adolescentes exige esforços de todos na viabilização de uma Rede de Atenção para esta população.

Esta pesquisa pretende analisar como vem se constituindo a Rede de Atenção à Infância e Juventude do município de Carazinho/RS, na interface com a Política de Proteção Integral preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Você foi selecionado enquanto ator social envolvido na constituição da Rede de Atenção à Infância e Juventude do município de Carazinho e está sendo convidado para participar de uma entrevista em grupo.

Nesta entrevista os participantes estarão discutindo sobre o tema da Rede de Proteção à Infância e Juventude. Esta entrevista será gravada e posteriormente analisada pelo mestrando pesquisador.

II. Desconfortos:

Os entrevistados que não quiserem responder ou sentirem qualquer desconforto durante a pesquisa terão liberdade de desistência da participação, podendo se retirar a qualquer momento.

V. Benefícios:

Os resultados deste estudo buscam contribuir com subsídios para o aprimoramento das políticas públicas voltadas para a população Infanto-juvenil.

Sendo assim, a pesquisa não oferece nenhum benefício direto ou particular aos sujeitos entrevistados.

VI. Liberdade na Participação e Contrato de Sigilo:

Fica estabelecido que todas as discussões e entrevistas ficarão sob sigilo do pesquisador e os participantes não serão identificados. Os dados utilizados para fins de análise na composição do texto de dissertação de mestrado e quaisquer possíveis publicações posteriores serão citados de forma agregada, desidentificando os sujeitos de pesquisa.

Eu, _____ (entrevistado participante) fui informado dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada. Recebi informação a respeito da pesquisa e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão se assim eu o desejar. A mestrandia pesquisadora Ângela Diana Hechler certificou-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais e terei liberdade de retirar meu consentimento de participação na pesquisa, em face destas informações.

Caso tiver qualquer pergunta sobre este estudo, sobre os meus direitos como participante deste estudo ou se penso que fui prejudicado pela minha participação, posso contatar a pesquisadora pelo e-mail angeladiana@ibest.com.br ou no celular (54)91815831 e sua orientadora, a Prof^a. Dra. Beatriz Gershenson Aginsky, através do e-mail: aguinsky@pucri.br ou telefone: (51) 33203546.

Declaro que recebi cópia do presente termo de Consentimento.

| | | |
|----------------------------|-------|-------|
| _____ | _____ | _____ |
| Assinatura do Participante | Nome | Data |

| | | |
|---------------------------|-------|-------|
| _____ | _____ | _____ |
| Assinatura do Pesquisador | Nome | Data |

| | | |
|--------------------------|-------|-------|
| _____ | _____ | _____ |
| Assinatura do Orientador | Nome | Data |

Este formulário foi lido para _____ (nome do participante) em ____/____/____ (data) pelo _____ (pesquisador) enquanto eu estava presente.

Apêndice 03 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Usuários

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Faculdade de Serviço Social

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO USUÁRIOS

Título da Pesquisa: “A Constituição da Rede de Atenção à Infância e Juventude do Município de Carazinho/RS na interface com a Política de Proteção Integral”.

I. Justificativa e Objetivos da Pesquisa:

Essa pesquisa tem como objetivo analisar como vem se constituindo a Rede de Atenção à Infância e Juventude do município de Carazinho/RS, na interface com a Política de Proteção Integral preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Você está sendo convidado a participar dessa pesquisa. Sua participação é muito importante, pois possibilita dar visibilidade a sua experiência enquanto usuário da Rede de Atenção à infância e Juventude do município de Carazinho.

Será realizada uma entrevista no âmbito domiciliar com você e sua família, onde serão abordadas questões relativas a sua experiência e de sua família com a Rede de Atenção à Infância e Juventude.

II. Desconfortos:

Os entrevistados que não quiserem responder ou sentirem qualquer desconforto durante a pesquisa terão liberdade de desistência da participação, podendo se retirar a qualquer momento.

III. Benefícios:

Os resultados deste estudo buscam contribuir com subsídios para o aprimoramento das políticas públicas voltadas para a população Infante-juvenil. Sendo assim, a pesquisa não oferece nenhum benefício direto ou particular aos sujeitos entrevistados.

IV. Liberdade na Participação e Contrato de Sigilo:

Fica estabelecido que todas as discussões e entrevistas ficarão sob sigilo do pesquisador e os participantes não serão identificados. Os dados utilizados para fins de análise na composição do texto de dissertação de mestrado e quaisquer possíveis publicações posteriores serão citados de forma agregada, desidentificando os sujeitos de pesquisa.

Eu, _____ (entrevistado participante) fui informado dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada. Recebi informação a respeito da pesquisa e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão se assim eu o desejar. A mestranda pesquisadora Ângela Diana Hechler certificou-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais e terei liberdade de retirar meu consentimento de participação na pesquisa, em face destas informações.

Caso tiver qualquer pergunta sobre este estudo, sobre os meus direitos como participante deste estudo ou se penso que fui prejudicado pela minha participação, posso contatar a pesquisadora pelo e-mail angeladiana@ibest.com.br ou no celular (54)91815831 e sua orientadora, a Prof^a. Dra. Beatriz Gershenson Aginsky, através do e-mail: aguinsky@pucri.br ou telefone: (51) 33203546.

Declaro que recebi cópia do presente termo de Consentimento.

| | | |
|----------------------------|-------|-------|
| _____ | _____ | _____ |
| Assinatura do Participante | Nome | Data |
| _____ | _____ | _____ |
| Assinatura do Pesquisador | Nome | Data |
| _____ | _____ | _____ |
| Assinatura do Orientador | Nome | Data |

Este formulário foi lido para _____ (nome do participante) em ____/____/____ (data) pelo _____ (pesquisador) enquanto eu estava presente.

Apêndice 04 – Roteiro de Entrevista com os Gestores

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Questões norteadoras para as entrevistas com **Gestores Municipais** da Política da Infância e Juventude do Município de Carazinho.

1. CONCEPÇÃO IDEO-POLÍTICA ORIENTADORA DO TRABALHO EM REDE DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE

1.1 Na sua concepção, qual o significado de **Proteção da infância e Juventude**?

1.2 Na sua experiência, quais são os **desafios** que se fazem presentes hoje para a concretização da proteção da infância e Juventude no município de Carazinho?

1.3 Atualmente fala-se muito na questão da **Rede de Proteção** para crianças e adolescentes. Muitos dizem que um atendimento em Rede é fundamental. Como você analisa essa questão da importância da Rede de Proteção para crianças e adolescentes no município de Carazinho?

2. PROPOSIÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA

2.1 Gostaria que falasse sobre a definição das **prioridades** para a política da Infância e Juventude no município de Carazinho.

(Explorar: Com e com base em que critérios essas prioridades são definidas? Quem tem participado mais ativamente nessas definições? Existem dados, números, estudos que apontem quais são as prioridades do município em relação a essa política?).

2.2 Gostaria que falasse também sobre a **elaboração e implementação** dos programas, projetos e serviços da política Infância-juvenil do município de Carazinho.

(Explorar: Quem participa dessa elaboração? Como é a participação das entidades não-governamentais nessa elaboração? Se há essa participação, ela é importante,

traz benefícios ou dificuldades para o processo de elaboração da política? Como e onde esses programas, projetos e serviços são executados? Quais as principais dificuldades na implementação?).

2.3 Outro aspecto importante que gostaria de abordar é a questão dos recursos. Gostaria que falasse sobre os **recursos financeiros** destinados à Política da Infância e Juventude do município.

(Explorar: Qual o valor/percentual de recursos financeiros destinados à política? Quais os critérios para definição desse valor? O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente está estruturado? Como e por quem é gestado? Recebe recursos provenientes da onde? Como se dá a captação desses recursos?).

2.4 Ainda em relação aos recursos, gostaria que falasse sobre os **recursos humanos e materiais** destinados à Política da Infância e Juventude no município.

(Explorar: Quais os recursos materiais disponíveis para execução da política? Esses recursos são satisfatórios ou precários? Há alguma política ou programa para qualificação/capacitação dos recursos humanos? Qual? Está estruturada com base no que? Como está sendo desenvolvida?).

2.5 Existe alguma forma de **monitoramento e/ou avaliação** da política da Infância e Juventude implementada no município?

(Explorar: Qual? Como funciona? Quem participa? Quais os resultados disso/ como refletem no processo de elaboração e gestão da política? Quais os aspectos mais relevantes que tem sido alcançados nesse processo?).

3. TERRITORIALIDADE / ABRANGÊNCIA

3.1 Gostaria que falasse sobre como a Rede de Atenção à Infância e Juventude do município está **organizada**?

(Explorar: Como estão distribuídos os diferentes tipos de programas, projetos e serviços nas diversas regiões do município? Há igualdade nessa distribuição? Essa distribuição facilita o acesso dos usuários? Existem serviços que estão centralizados num mesmo local? Se existem, Quais e Por que estão centralizados? Você considera isso favorável ou desfavorável para um atendimento em Rede?).

3.2 Gostaria que falasse sobre a **demanda** da Política de Proteção da Criança e do Adolescente do município e como esta se relaciona com a Rede de Atendimento existente.

(Explorar: Os serviços oferecidos pela Rede de Atenção atendem a toda a demanda? Há demanda reprimida? Se sim, Por quê? Existem setores/serviços deficitários? Quais seriam? Quais as propostas para resolver o problema?).

4. ARTICULAÇÃO / OPERACIONALIZAÇÃO

4.1 Uma das características que se dizem necessárias para o funcionamento de uma Rede é a **Articulação**. Gostaria que você falasse como analisa a questão da articulação na Rede de Atenção à infância e Juventude do município de Carazinho.

(Explorar: Dentro das instituições/organizações da Rede existe uma relação/complementaridade entre os diferentes programas projetos e serviços dirigidos às crianças e adolescentes, ou são executados de forma isolada, como fins em si mesmo? E como é a relação entre as instituições/organizações que compõe a Rede de Proteção, ex: Conselho Tutelar, Ministério Público, COMDICA, Abrigo, etc.? Existem conflitos, apoio, trocas de experiências? E como é a relação dessa Rede de Proteção da Criança e do Adolescente com entidades/organizações, projetos e serviços das outras redes de política social, como a Saúde, Educação e Assistência Social? Existe complementaridade? Como se percebe isso?).

4.2 Ainda em relação à articulação da Rede de Proteção da criança e do adolescente do município, como essa Rede se **comunica**?

(Explorar: Existe alguma instituição/organização que é central dentro dessa Rede? Por quê? Existe algum tipo de hierarquia ou maior poder de decisão por parte de alguma entidade/organização ou setor? Quais são as formas de comunicação e estratégias utilizadas para a circulação de informações e a comunicação dentro da Rede?).

4.3 Gostaria que falasse também da forma como os programas, projetos e serviços dirigidos às crianças e adolescentes vêm sendo **executados/operacionalizados** no município.

(Explorar: Há algum padrão de execução adotado pelas entidades/organizações? Se sim, quem orienta esse padrão e como ele vem sendo garantido? Essa execução/operacionalização tem garantido qualidade aos serviços prestados a população? Essa execução/operacionalização reflete ou responde aos objetivos propostos na política municipal da infância e juventude?).

4.4 Fale sobre qual você considera os **pontos fortes** e as principais **dificuldades** no processo de implementação da Rede de Proteção da Infância e Juventude no município.

4.5 Para finalizar, gostaria que olhasse para a Rede de Atenção à Infância e Juventude do município na **perspectiva dos usuários** dessa Rede e apontasse quais são os pontos fortes e as dificuldades que se fazem presentes nessa Rede.

(Explorar: Como se acessa a Rede? Quais são os caminhos percorridos? Quais as dificuldades para acessar os serviços? Existem privilégios? Como é a permanência no atendimento dessa Rede? Quem deve ser atendido? Por quê? Existem preconceitos e moralização? E como ocorre o desligamento dessa Rede? Quem decide quando sair, quando os serviços não são mais necessários?).

4.6 Algo mais que queira acrescentar?

Apêndice 05 – Roteiro de Entrevista com o Grupo Focal

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Tópicos-guias para a entrevista em Grupo Focal com a **equipe do Programa Rede Legal** do Município de Carazinho/RS.

Iniciar retomando os principais objetivos do estudo. Ressaltar a importância da participação do grupo e fundamentar a escolha deste enquanto sujeitos da pesquisa. Explicitar a proposta do grupo focal, onde se buscará abordar aspectos significativos do trabalho em Rede. Solicitar que todos procurem participar ativamente das discussões, opinando, dialogando, realizando reflexões e fazendo questionamentos caso haja qualquer dúvida sobre a proposta.

1. Gostaria que falassem sobre como vêem a questão da Proteção à Infância e Juventude? Para vocês, qual o significado/importância desta Rede?

(Explorar: Valores; concepções ideológicas; concepções políticas; senso comum; preconceitos).

2. Gostaria que abordassem aspectos relacionados a forma como a Política de Atenção à infância e Juventude do município de Carazinho vem sendo proposta.

(Explorar: Quem participa da gestão dessa política? Existe gestão compartilhada? Quais são as prioridades selecionadas? Com base em que critérios elas são definidas? Existe uma leitura da realidade do município, dados, estudos, que norteiam a tomada de decisão? A questão do Trabalho em Rede é uma prioridade dessa política? Os recursos financeiros e materiais investidos nessa Rede são adequados? E os recursos humanos, são qualificados? Existe investimento em capacitação de recursos humanos?).

3. Gostaria que abordassem aspectos relativos a forma como a Rede de Atenção à Infância e Juventude do município de Carazinho está desenhada/estruturada.

(Explorar: Quem faz parte desta Rede? Quem a coordena? Como está organizada? Qual é a sua abrangência? Como estão distribuídos os diferentes tipos de programas, projetos e serviços no município? Os serviços oferecidos pela Rede atendem a demanda? Como é a relação/articulação entre as instituições que fazem parte da Rede? Quais as formas de comunicação e estratégias utilizadas para circulação das informações? Existe alguma instituição ou setor que é central dentro da Rede? Qual? Por quê? Há alguma hierarquia ou maior poder de decisão por parte de alguma instituição ou setor da Rede? E a relação/articulação com as outras redes de política social, como saúde, educação e Assistência?).

4. Gostaria que abordassem aspectos relativos a como a Rede de Atenção à Infância e Juventude de Carazinho vêm executando/operacionalizando os programas, projetos e serviços relativos à política da Infância e Juventude do município.

(Explorar: Há algum padrão de execução adotado pelas entidades/organizações? Se sim, quem orienta esse padrão e como ele vem sendo garantido? Os programas, projetos e serviços executados dentro da Rede se complementam? Essa execução/operacionalização tem garantido qualidade aos serviços prestados a população? Como é o acesso dos usuários aos programas, projetos e serviços oferecidos pela Rede? E a permanência nessa Rede? Como se dá o desligamento dos usuários da Rede de Atendimento? Existe alguma forma de avaliação dos programas, projetos e serviços executados pela Rede? Qual? Como funciona? Quais os resultados dessa avaliação? Quem executa tem acesso a esses resultados?).

5. Na opinião de vocês quais os Pontos Fortes da Rede de Atenção à Infância e Juventude do município e quais as principais dificuldades no processo de implementação dessa Rede? Por quê?

Algo mais que queiram acrescentar?

Apêndice 06 – Roteiro de Entrevista com os Usuários

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Tópicos-guias para a entrevista com **usuários** da Rede de Atenção à Infância e Juventude do município de Carazinho.

3. IDENTIFICAÇÃO DO GRUPO FAMILIAR

| Nome | Membro familiar | Idade | Escolaridade | Profissão |
|------|-----------------|-------|--------------|-----------|
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

Endereço: _____

Telefone: _____

EXPERIÊNCIA SOCIAL COM A REDE DE ATENÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE DO MUNICÍPIO DE CARAZINHO

1. Gostaria que falassem sobre como foi a experiência de vocês com a Rede de Atenção à Infância e Juventude do município. (Referir-se ao(s) programa(s), serviço(s) utilizado(s) pelo usuário).

(O que levou a família/sujeito até a Rede de Atenção? A procura pela Rede foi espontânea ou coercitiva? Como foi o acesso ao serviço? Como foi o atendimento? Se sentiu acolhido? Houve encaminhamentos para outros serviços, programas e/ou instituições? Como foram esses encaminhamentos? A necessidade da família/sujeito foi atendida? Por quê? Considera que a experiência com a Rede foi positiva ou negativa? Quais foram os pontos positivos? Quais foram as dificuldades percebidas?).

ANEXOS

ANEXO 01

**PROGRAMA REDE LEGAL**

*Família, Estado, Comunidade, Adolescente e Criança
unidos contra a vulnerabilidade social*

Ofício nº. 08/2007-Rede Legal

Carazinho, 29 de outubro de 2007.

Senhora Orientadora:

É com imensa satisfação que cumprimentamos Vossa Senhoria e, pelo presente vimos comunicar que acolhemos a mestranda Ângela Diana Hechler, aluna do Programa de Pós Graduação em Serviço Social, com o intuito de elaborar sua Dissertação de Mestrado, cujo o projeto já exposto na Rede.

Colocamos-nos à disposição, com todo o comitê da Rede Legal para eventuais esclarecimentos, pelo fone (54)3329-6716 ou (54)9909-9646.

Cordiais Saudações.

Miriam Teresinha Stein
Coordenadora do Programa Rede Legal

Ilma. Sra. Beatriz Gershenson Aginski
M.D. Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS
Porto Alegre-RS



Carazinho em Ação
Uma Cidade de Oportunidades



Of. N.º 178/2007/SMHAS

Carazinho, 26 de outubro de 2007.

Ilma. Sra.

Profª Drª Beatriz Gershehson Aginsky

MD Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/PUCRS

PORTO ALEGRE(RS)

Assunto: Pesquisa para mestrado

Prezada Senhora

Fica autorizada a mestranda **Angela Diana Hechler**, aluna dessa Instituição a realizar todas as atividades pertinentes à pesquisa objeto de seu estudo, reiterando nossa intenção de colaborar para que a mesma obtenha absoluto sucesso neste empreendimento. Reforço que a mestranda realizou estágio curricular junto ao Conselho Tutelar de nosso município tendo demonstrado excelente desempenho, principalmente pelo seu perfil ético e profissional.

Permanecendo ao seu inteiro dispor, subscrevo-me

Atenciosamente


Jussara Biazus
Secretária

Porto Alegre, 23 de OUTUBRO de 2007.

Senhor (a) Presidente do COMDICA:

Pela presente, apresento a mestrande ANGELA DIANA HECHLER, aluna do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Colho a oportunidade para solicitar Vossa gentil colaboração autorizando a mestrande a coletar os dados para o desenvolvimento de sua pesquisa de campo nesta instituição, com o intuito de elaborar sua Dissertação de Mestrado. A pesquisa refere-se à Constituição da Rede de Atenção à Infância e Juventude do Município de Carazinho na Interface com a Política de Proteção Integral. Os procedimentos de pesquisa propostos envolvem a consulta de documentos relacionados à Política municipal da Infância e Juventude e da Rede de Atenção à Infância e Juventude do município, assim como a realização de entrevistas com gestores, executores e usuários da Política da Infância e Juventude do município de Carazinho.

Colocando-me a disposição para qualquer esclarecimento necessário, agradeço antecipadamente.

Cordialmente,



Prof.ª Dr.ª **Beatriz Gershenson Aginsky**
Orientadora

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/PUCRS

Ilmo (a) Presidente
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de
Carazinho/RS.



ANEXO 02

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Ofício 1497/07-CEP

Porto Alegre, 10 de dezembro de 2007.

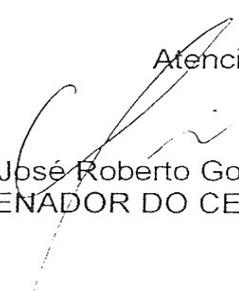
Senhor(a) Pesquisador(a):

O Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS apreciou e aprovou seu protocolo de pesquisa registro CEP 07/04002, intitulado: **"A constituição da rede de atenção à infância e juventude do município de Carazinho/RS na interface com a política de proteção integral"**.

Sua investigação está autorizada a partir da presente data.

Relatórios parciais e final da pesquisa devem ser entregues a este CEP.

Atenciosamente,



Prof. Dr. José Roberto Goldim
COORDENADOR DO CEP-PUCRS

Ilmo(a) Sr(a)
Profa Beatriz Gershenson Aginsky
N/Universidade

PUCRS

Campus Central
Av. Ipiranga, 6690 – 3º andar – CEP: 90610-000
Sala 314 – Fone Fax: (51) 3320-3345
E-mail: cep@pucrs.br
www.pucrs.br/prppg/cep



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE PESQUISA

Senhor(a) Pesquisador(a):

É dever do CEP acompanhar e zelar pela realização da pesquisa da forma como foi aprovada, solicitando relatórios aos pesquisadores. De acordo com o item VII.13.d., da Resolução CNS 196/96, tais relatórios deverão ser anuais (parciais ou finais, em função da duração da pesquisa). Nos trabalhos sobre "Fármacos, medicamentos, vacinas e testes diagnósticos novos ou não registrados no país" (área temática especial número 03), os relatórios deverão ser semestrais (Resolução CNS 251/97, item V.1.c). Portanto, solicitamos a Vossa Senhoria encaminhar ao CEP, relatório de sua pesquisa conforme situação da pesquisa acima discriminada.

Titulo do Projeto:

"A constituição da rede de atenção à infância e juventude do município de Carazinho/RS na interface com a política de proteção integral"

Pesquisador: Profa Beatriz Gershenson Aginsky

Aprovação : 10/12/2007

Aprovação CONEP: data:

Relatórios Entregues: 10/05/2008

Relatório(s) do pesquisador responsável previsto(s) para:

Data: data:

Relatório 1: data:

Relatório 3: data:

Relatório 2: data:

Relatório 4: data:

Tipo de Pesquisa:

SIM NÃO

Residente:

Projeto multicêntrico: Fase:

Doutorado:

Nacional:

Mestrado:

Internacional:

Trabalho conclusão:

1. Situação atual do projeto

Não iniciado

retirado data:

Em execução:

Data início:

Data término:

Interrompido temporariamente data:

Encerrado data:

2. Nº de pessoas pesquisadas:

Pessoas Previstas:

Pessoas incluídas:

Pessoas em outras Instituições:

3. Nº de participantes excluídos:

4. Eventos adversos graves:

No centro: em outros centros:

5. Recursos financeiros necessários:

Ainda não disponíveis

Já disponíveis

Insuficientes

6. Resultado total (local)

7. Observações:

8. Parecer CEP:

Obs: Confira e atualize os dados acima, referentes ao seu Projeto de Pesquisa, e encaminhe nesta mesma folha para o CEP.

Ass. Pesquisador

PUCRS

Campus Central

Av. Ipiranga, 6690 - 3º andar - CEP: 90610-000

Fone/Fax: (51) 3320-3345

E-mail: cep@pucrs.br

www.pucrs.br/prppg/cep