

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ROSANA MARIA DE LIMA**

**ACOLHER EM REDE: desafios para a garantia dos direitos da criança e do  
adolescente**

**Porto Alegre, 2012.**

ROSANA MARIA DE LIMA

**ACOLHER EM REDE: desafios para a garantia dos direitos da criança e do  
adolescente**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Serviço Social da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Professora Dra. Gleny Terezinha Duro Guimarães

Porto Alegre

2012

L732a Lima, Rosana Maria de  
Acolher em rede: desafios para a garantia dos direitos da  
criança e do adolescente / Rosana Maria de Lima. – Porto  
Alegre, 2012.  
99 f.

Diss. (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de  
Serviço Social, PUCRS.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gleny Terezinha Duro Guimarães

1. Estatuto da Criança e do Adolescente – Brasil.  
2. Política Social. 3. Crianças e Adolescentes – Acolhimento  
Institucional. I. Guimarães, Gleny Terezinha Duro. II. Título.

CDD 361.981

Ficha catalográfica elaborada pela  
Bibliotecária Salete Maria Sartori, CRB 10/1363

ROSANA MARIA DE LIMA

**ACOLHER EM REDE: desafios para a garantia dos direitos das crianças e  
adolescentes**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Serviço Social da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em \_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de 2012.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Profa. Dra. Gleny Terezinha Duro Guimarães – PUCRS (Orientadora)

---

Profa. Dra. Tatiana Reidel – UFRGS

---

Profa. Dra. Patrícia Krieger Grossi – PUCRS

Porto Alegre

2012

*Dedico este trabalho à minha mãe, Teresinha, que mesmo à distância foi suporte incansável, transmitindo força e amor. E também ao meu pai querido, Luiz, que não pode ver a concretização deste trabalho. A saudade aumenta a cada dia.*

## *AGRADECIMENTOS*

Estas linhas são tão importantes quanto as que desenham os capítulos desta dissertação. Simbolizam o reconhecimento por todas as pessoas que motivaram e deram sentido à construção deste trabalho, que neste momento adquire um peculiar significado não apenas profissional, mas pessoal em minha vida. Significa mais um desafio vencido.

Agradeço primeiramente a *Deus*, porque os momentos de maior inspiração, de força, de paz e de serenidade para cumprir tão significativa tarefa se devem à constante presença dEle, simbolizando que a profissão de Assistente Social não entrou em minha vida por acaso.

Minha mãe, Teresinha de Lima, merece agradecimentos todos os dias, por existir, por dar sentido à vida, e, no mestrado, por tornar a caminhada possível material e espiritualmente. Sobretudo por me compreender quando ninguém mais compreende. Mãezinha, você é meu porto seguro!

Meu pai, Luiz Antonio de Lima, recentemente nos deixou e não pôde ver mais este desafio concretizado. Não sei se a palavra “saúde” é a que melhor define o que sinto hoje. Talvez, “gratidão” seja a mais completa, pela pessoa que foi, pelo PAI que foi. Pelas tantas vezes que abdicou de sua própria vida em prol da família, com exemplos de honestidade, humildade e bondade. Muito obrigada meu Pai.

Neste espaço reservo lugar especial para agradecer a convivência com os colegas de mestrado. Foi uma turma muito especial, sem dúvidas. De forma especial agradeço ao quarteto fantástico: Elisandra, Lizandra, Marleci e Maristela. Ter conhecido vocês foi um presente e fez com que o mestrado valesse ainda mais a pena. Obrigada pela amizade, cada uma tem um lugar especial no coração. Sentirei falta dos emails, dos almoços, dos passeios no shopping e dos doces.

Da mesma forma registro aqui a participação da amiga Sinandra que ao mudar-se para Porto tornou minha vida mais Alegre. Agradeço pelas animadas conversas, pelas

risadas contagiantes e pela ajuda na discussão da pesquisa. Não esquecendo da Daiane Conrado, pelas longas conversas no MSN, em que sempre demonstrou acreditar na minha capacidade, quando eu mesma não acreditava.

À equipe do CAPS Canudos de Novo Hamburgo, pela compreensão no momento de finalização deste trabalho. De forma especial ao colega Rafael Goulart, que possibilitou o encerramento desta fase, através das acaloradas discussões sobre os desafios para a garantia dos direitos, nas longas conversas que foram de Marx a Foucault, até os desafios cotidianos da nossa prática em saúde mental. Muito obrigada!

Agradeço à professora Gleny T. D. Guimarães pela orientação durante o mestrado, bem como a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social que compartilharam seu conhecimento através das disciplinas. Às professoras Patrícia Krieger Grossi e Tatiana Reidel pelas contribuições na banca, possibilitando enriquecer este trabalho, através de seus olhares cheios de experiência.

À profe Tati, que num dos momentos mais difíceis desta trajetória, disse-me “O conhecimento sem vida, e a vida é sempre cheia de luz e sombras, de felicidade e tristeza, amor e dor, não tem sentido algum”, aproveito dizer que és uma inspiração como profissional, docente e principalmente como ser humano, pois transmite paixão no que faz. Que bom que fizestes parte da minha caminhada!

Registro ainda meu reconhecimento ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq pelo financiamento dos estudos, sem o qual a realização do mestrado não seria possível. E também aos participantes da pesquisa, que, ao disponibilizar seu tempo em meio a tantas tarefas no dia-a-dia, demonstram que se preocupam com a qualificação do atendimento e a construção de um trabalho que vise a proteção das crianças e adolescentes de seu município.

*E para aqueles que necessitam de suporte fora do contexto familiar urge enfrentar o desafio de se criar um sistema de atendimento institucional articulado, que respeite a lei que o país ratificou, e não viole os direitos básicos da criança e do adolescente. Trata-se da instauração de políticas e práticas que compreendam a dimensão deste empreendimento como essencial para o desenvolvimento humano, social e econômico do país. (RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 2004, p. 60).*

## RESUMO

Este estudo versa sobre o tema da rede de proteção à infância e juventude, com o objetivo geral de analisar sua existência e funcionamento enquanto suporte à medida de acolhimento institucional. Desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, orientada pelo método dialético-crítico. Foram realizadas entrevistas junto aos sujeitos que atuam nas diferentes esferas do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, em um município de pequeno porte, localizado na região norte do Rio Grande do Sul, e a análise das informações empíricas foi possibilitada pela técnica da análise textual discursiva. Os resultados informam que existe uma rede estabelecida. No entanto, há déficits importantes no seu funcionamento. Entre os desafios a serem superados, estão a necessidade de capacitar os trabalhadores acerca das mais recentes orientações da área, melhorias estruturais dos estabelecimentos e o aprimoramento dos mecanismos de comunicação, de modo a constituir, de fato, uma rede de proteção como previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Palavras-chave: Acolhimento Institucional. Rede de Proteção. Estatuto da Criança e do Adolescente.

## **ABSTRACT**

This study deals with the theme of the protection net for children and youth, with the overall objective of analyzing its existence and operation as a support for the Public Shelter institution. A qualitative study was conducted guided by a dialectical-critical method. Subjects that operate in different spheres of the system Guaranteeing Rights of the Child and Adolescent, at a small city located in the northern region of Rio Grande do Sul, were interviewed and an analysis of empirical data was possible by the technique of discursive textual analysis. The results evidence there is an established network. However, there are significant deficits in its operation. Among the challenges to be overcome, are the need to train workers about the latest recommendations in the area, structural improvements of the establishments and better communication mechanisms, so as to constitute, in fact, a network of protection as provided for in the *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

**Keywords:** Children and Adolescents. Network. Social Protection. Institutional Shelter.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Ilustração 1 – Sujeitos entrevistados que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.....	55
Ilustração 2 – Ciclo da análise textual discursiva.....	58

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude.....	32
Quadro 2 – Síntese demonstrativa das características do materialismo dialético.....	51
Quadro 3 – Síntese do processo de categorização das informações.....	61

## LISTA DE SIGLAS

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

CAPS – Centro de Atenção Psicossocial

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

COMDICA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

DEM – Democratas

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FONACRIAD – Fórum Nacional dos Dirigentes de Políticas Estaduais para Crianças e Adolescentes

Fórum DCA - Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

Fórum DCA – Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LA – Serviço Especializado em Abordagem Social e Serviço de Proteção a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

ONGs – Organizações não-governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento a Famílias e Indivíduos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias

PFL – Partido da Frente Liberal

PIM – Primeira Infância Melhor

PNAS – Política Nacional de Assistência social

PNBEM – Política Nacional do Bem-Estar do Menor

PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

PSDB – Partido Sócio-Democrata Brasileiro

PSF – Programa de Saúde da Família

Rede SAC – Rede de Serviços de Ação Continuada

SGD – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2 A POLÍTICA SOCIAL PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO BRASIL ....</b>	<b>18</b>
2.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL .....	18
2.2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA ABORDAGEM ATUAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	25
<b>3 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA ATUALIDADE .....</b>	<b>40</b>
3.1 A MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL.....	40
3.2 REDE DE PROTEÇÃO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES .....	46
<b>4 DESVENDANDO A REALIDADE SOCIAL ATRAVÉS DA PESQUISA .....</b>	<b>51</b>
4.1 CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA .....	51
<b>5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>63</b>
5.1 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA REDE PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES .....	64
<b>5.1.1 Caracterização da rede .....</b>	<b>65</b>
<b>5.1.2 A operacionalização do trabalho em rede .....</b>	<b>68</b>
5.2 A VISÃO SOBRE TRABALHO EM REDE PARA QUEM VIVENCIA O DESAFIO DA PRÁTICA .....	72
5.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO: AVANÇOS E RETROCESSOS NO CAMINHO DO ACOLHIMENTO EM REDE .....	76
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>85</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>90</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>92</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação aborda a política de proteção social para crianças e adolescentes e, dentro desse grande tema, analisa o trabalho em rede como estratégia de garantia dos direitos da população infanto-juvenil. Na perspectiva de que o dever da proteção e do acolhimento não pode ser assumido por apenas uma instituição, é que esta dissertação intitula-se “Acolher em rede: desafios para a garantia dos direitos da criança e do adolescente”.

O interesse por esta discussão brota da experiência de estágio em serviço social em uma instituição de acolhimento para crianças e adolescentes. Aquela vivência não esgotou os inúmeros questionamentos sobre a forma como a medida de proteção, estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, vinha sendo aplicada. Observaram-se inúmeras contradições na garantia de direitos que muitas vezes colocava em xeque a efetiva proteção das crianças e adolescentes sob medida de acolhimento.

Apesar do reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, percebe-se que na prática essa mudança se processa de forma lenta, pois as instituições de acolhimento, até pouco tempo denominadas abrigos, assemelham-se, em muitos aspectos, às antigas práticas de institucionalização. A análise crítica tem o objetivo de sinalizar a importância de serem repensadas ações baseadas na visão punitiva ou de tutela, ainda presentes na sociedade.

Justifica-se a importância do presente estudo, através do qual se propôs Analisar a possível existência e funcionamento de uma rede de proteção à infância e juventude, que ofereça suporte à medida de acolhimento institucional, a fim de contribuir na discussão de estratégias para a o avanço das políticas sociais destinadas ao público infanto-juvenil. Este objetivo balizou a busca por respostas ao grande problema da pesquisa: De que forma a articulação em rede no âmbito do acolhimento institucional se constitui em apoio à referida medida de proteção?

Nesta discussão, pretende-se ultrapassar os discursos de que o trabalho em rede “nunca funciona”, propondo-se uma reflexão sobre qual o caminho para um trabalho articulado entre as diversas instâncias que devem compor uma rede de proteção à infância e juventude. Com esse propósito foram entrevistados sujeitos pertencentes ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de um município da região norte do Rio Grande do Sul.

Este estudo divide-se em cinco capítulos. O capítulo 2 trata da configuração da política social para a criança e adolescente no Brasil, tendo como ponto de partida a década de 1980,

na qual foi aprovada a Constituição Federal, consagrando o reconhecimento dos direitos sociais, civis e políticos para a população e dando o formato para as políticas sociais públicas como mecanismos de efetivação dos direitos contemplados no plano formal. Discorre-se ainda de forma mais específica sobre as políticas sociais direcionadas para as crianças e adolescentes, tendo como ponto de partida o Estatuto da Criança e do Adolescente e a política de proteção integral por ele adotada, que conferiu a condição de sujeitos de direitos e em fase peculiar de desenvolvimento a esta população. Abordam-se os parâmetros estabelecidos para as políticas sociais, que tem na descentralização e na municipalização do atendimento suas maiores expressões. Discute-se, ainda, o cenário contraditório a partir do avanço das ideias neoliberais, com maior ênfase a partir da década de 1990, e seus rebatimentos para as políticas públicas, que representam retrocessos para a garantia de direitos.

Partindo desta contextualização mais ampla sobre a política social para crianças e adolescentes, no capítulo 3 realiza-se um recorte e discorre-se sobre a medida protetiva de acolhimento institucional, a partir do que é estabelecido pelo ECA e pelas recentes mudanças introduzidas pela Lei de Adoção de 2009. Esse capítulo ainda traz a discussão teórica sobre o tema rede de proteção à infância e juventude, levando-se em conta que o posicionamento aqui adotado é de que a materialidade da proteção integral é possível através de um trabalho articulado entre todas as instâncias que possuem um objetivo comum.

Com base nestas reflexões, parte-se para a descrição do percurso metodológico da pesquisa, detalhado no capítulo 4, onde explicita-se o tipo de pesquisa e o método dialético-crítico como fio condutor do estudo, detalhando-se as categorias historicidade, contradição e totalidade, transversais ao estudo como um todo. O capítulo também expõe os instrumentos e técnicas, os cuidados éticos com relação ao estudo e a técnica da Análise Textual Discursiva como procedimento adotado para a análise das informações.

Por fim, o capítulo 5 apresenta os resultados e a análise dos mesmos. Demonstrou-se de que forma se apresenta o fenômeno social pesquisado, articulando a experiência dos sujeitos e a interpretação dos dados com o saber teórico dos autores que discutem o tema. Revelam-se as contradições, desafios e possibilidades para a existência de um acolhimento em rede de proteção. No intuito de contribuir socialmente, apresentam-se, nas considerações finais, proposições para a superação dos problemas identificados.

## 2 A POLÍTICA SOCIAL PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO BRASIL

O fim da década de 1980 pode ser considerado um marco histórico para o Brasil, não só pelo processo de abertura democrática, mas igualmente pela aprovação de um conjunto de leis a partir das quais se ampliam os direitos e o acesso a serviços fundamentais. Nesse cenário de inovações, as políticas sociais públicas adquiriram novos contornos.

Essas importantes mudanças afetaram também os direitos das crianças e adolescentes. A Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo uma nova concepção acerca do segmento infanto-juvenil, cujo detalhamento é dado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Trata-se de assegurar proteção a esses sujeitos de direitos, que se encontram na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

A nova formação das políticas sociais públicas sofreu não só influências do forte legado histórico, como também da tendência à redução e restrição dos direitos sociais, simbolizado pela adoção de ideias neoliberais. É neste cenário contraditório, entre a afirmação e a negação de direitos e a dificuldade de concretizar os avanços de 1988, que se desenha a política social para as crianças e adolescentes no Brasil.

### 2.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A problematização da condição das políticas sociais no Brasil atualmente requer, em um primeiro momento, expressar o conceito aqui adotado, pois o mesmo condicionará a reflexão em torno das configurações, desdobramentos e implicações destas políticas para o campo social. De uma forma abrangente, entende-se que as políticas sociais são mecanismos para a materialização dos direitos e a satisfação das necessidades da população.

O conceito política social só tem significado se voltado à *ação*, portanto, objetiva produzir impactos no contexto em que opera. Enquanto *política*, é produto de “[...] escolhas e de decisões definidas nas arenas conflituosas de poder”. (PEREIRA, 2009, p. 166). Assim, pode-se inferir que impacta diretamente na realidade social e tem em seu bojo disputas de interesses.

A política social possui caráter contraditório na medida em que beneficia interesses diversos. É produto de relações antagônicas e sinérgicas, portanto dialéticas, entre capital *versus* trabalho e entre Estado *versus* sociedade. (PEREIRA, 2009). Essa natureza

contraditória da política social indica que ela pode ser funcional à acumulação do capital ou meio de concretizar direitos.

Na medida em que contempla todas as forças e agentes sociais e compromete o Estado, a política social toma a forma de política pública. Desse gênero, fazem parte todas as políticas que demandam a participação ativa do Estado e da sociedade, que exerce o controle sobre as ações voltadas à satisfação das necessidades sociais.

[...] o termo *público*, associado à *política*, não é uma referência exclusiva ao Estado. Refere-se, antes, à *coisa pública*, do latim *res* (coisa), *publica* (de todos), ou seja, coisa de *todos*, para *todos*, que compromete todos – inclusive a lei que está acima do Estado – no atendimento de demandas e necessidades sociais [...]. (PEREIRA, 2009, p. 174, grifo do autor).

Portanto, política pública não é sinônima de política estatal. As decisões afetam e comprometem todos e não devem ser monopolizadas pelo Estado, exigindo um controle democrático por parte da sociedade. Isso remete à necessária e urgente constituição de esferas públicas como campo de discussões em torno das questões coletivas.

Nos últimos anos de ditadura<sup>1</sup> e início da era democrática<sup>2</sup>, poucas foram as iniciativas na área social, apesar de se noticiar a priorização da mesma. A política social do governo Sarney<sup>3</sup>, por exemplo, teve como carro-chefe o Programa do Leite que mais se caracterizava como uma ação clientelista, através de distribuição de *tickets*, do que promovia o acesso à alimentação. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

As políticas sociais pós-1985 seguiram pela retomada de ações clientelistas, através de programas assistemáticos, fragmentados e seletivos como respostas às demandas da população. “Repetiam-se, assim, programas de forte apelo popular<sup>4</sup>, de cunho pontual, buscando sempre a legitimidade junto à população mais pobre, segmento destinatário dos mesmos.” (COUTO, 2006, p. 153).

A década de 1980 é paradoxal do ponto de vista das políticas sociais no país. Ao mesmo tempo em que se gesta o caminho de reconhecimento dos direitos sociais pela Constituição Federal e o Estado como interventor no campo social, são adotados parâmetros

<sup>1</sup> O golpe militar significou a instalação de um regime político de caráter ditatorial, onde o Estado passou a ser controlado por militares, que também se ligavam às classes dominantes. Assim, “[...] os militares instalaram-se de forma direta e duradoura no governo, e instauraram uma ditadura, violenta e repressiva, que durou vinte e um anos, isto é, a mais longa das ditaduras militares que se instalou na América Latina, a partir dos anos 60.” (GERMANO, 2000, p. 48).

<sup>2</sup> A ditadura militar no Brasil durou 21 anos, tendo início em 1964 e perdurando até 1985, quando ocorre a transição para a democracia e a primeira eleição para presidente da República.

<sup>3</sup> O Brasil foi governado por José Sarney no período de 1985-1990. (COUTO, 2006).

<sup>4</sup> Outros exemplos de programas com essas características são o da “participação comunitária” de Collor de Mello e o “Comunidade Solidária”, de Fernando Henrique Cardoso. (COUTO, 2006).

de política macroeconômica com desdobramentos de cariz neoliberal<sup>5</sup>, contrários às garantias asseguradas pela Carta, o que torna evidente a “[...] centralidade da matriz econômica em detrimento da social”. (COUTO, 2006, p. 139).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 (CF/88), muitos avanços foram conquistados, principalmente no campo dos direitos sociais, pois o “[...] texto constitucional está alicerçado no deslocamento do campo particular para a universalização dos direitos, não mais centrados nos méritos, mas nas necessidades locais.” (COUTO, 2006, p. 186). Configurou-se o sistema de proteção social brasileiro: a Seguridade Social<sup>6</sup>, influenciado por legislações de países europeus, adeptos do Estado do Bem estar Social. O padrão histórico das políticas sociais é alterado a partir da integração de ações para a garantia do acesso aos direitos por parte da população, num sistema único e organizado por meio de um tripé: saúde, previdência e assistência social. O Estado desponta como responsável frente à oferta dessas políticas, sendo a sua participação enquanto condutor do sistema uma das grandes inovações do texto constitucional. (COUTO, 2006).

[...] é possível afirmar que a política de seguridade social proposta tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar [...]. (COUTO, 2006, p. 159).

Neste sistema, o direito à saúde é gratuito e universal. Já a previdência, é uma política contributiva, e a assistência social é destinada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição. (COUTO, 2006). No entanto, por se caracterizar como um “sistema híbrido” que “[...] conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência)” (BOSCHETTI, 2004, p. 114), evidencia-se um paradoxo no campo da política social, pela contraditória convivência entre universalização e seletividade, esta última bastante adensada a partir da década de 1990. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

---

<sup>5</sup> Em pleno processo de promulgação da Constituição de 1988, o Brasil já se submetia aos ditames dos organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), através da adoção das medidas do Consenso de Washington, de inspiração teórica neoliberal, cujas orientações recomendavam a retirada do Estado da área social e a diminuição dos gastos em políticas sociais. (COUTO, 2006).

<sup>6</sup> O artigo 194 da Constituição Federal define: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988).

Para que a proteção social prevista na Carta Magna se traduza na realidade prática, deve ser considerado um empreendimento de grande dimensão. Afinal, trata-se de um contexto contraditório a essa garantia, onde a desproteção social é histórica.

Na esteira das inovações, destaca-se: “[...] o novo estatuto dos municípios como entes federativos autônomos, os conselhos paritários de políticas e de direitos e a instituição de um ciclo orçamentário que passa a comportar um orçamento de seguridade social.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 144). Os conselhos são estratégias privilegiadas enquanto instrumentos de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil organizada, e sua abordagem pelo texto constitucional os tornaram mecanismos de publicização das políticas sociais. Representam canais para novas relações políticas entre cidadãos e governos e um movimento que “[...] pretende modificar tanto o Estado quanto a sociedade em direção à construção de esferas públicas autônomas e democráticas no campo das decisões políticas.” (RAICHELIS, 2009, p. 12).

No entanto, os avanços da Carta Magna sofrem os rebatimentos da ideologia neoliberal, com mais ênfase a partir da década de 1990. Segundo Anderson (1998), o neoliberalismo nasceu após a Segunda Guerra Mundial, nas regiões da América do Norte e Europa onde imperava o capitalismo, e remonta ao texto de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Consiste em uma reação ideológica contra o Estado de bem-estar e critica intervenções estatais nos mecanismos de mercado, consideradas ameaças às liberdades econômica e política. Com a grande crise econômica mundial da década de 70, a teoria Keynesiana se esgota e o neoliberalismo passa a ser a teoria referencial. O primeiro governo a colocá-lo em prática foi o de Thatcher, na Inglaterra em 1979, seguido do governo Reagan, nos Estados Unidos, em 1980.

No Brasil, os principais representantes do neoliberalismo foram os partidos PSDB e PFL (atual DEM) que, no governo FHC, tiveram seu ápice: realizaram uma série de privatizações e propunham as chamadas “Reformas”, que eram o encolhimento de serviços públicos e de direitos históricos dos brasileiros, como por exemplo, a Reforma da Previdência e Reforma das leis trabalhistas. Na mesma linha, o mesmo governo iniciou as negociações para implantação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), que foi criticada pela sociedade civil e não avançou nos governos seguintes.

Ao explicar as raízes da crise, a teoria neoliberal defende que o mercado é o campo privilegiado para a satisfação das necessidades dos indivíduos e o melhor mecanismo dos recursos econômicos. Assim, tudo o que controla, obstaculiza ou suprime “[...] o livre jogo das forças do mercado terão efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos

indivíduos.” (LAURELL, 2002, p. 161). Nessa lógica, a política econômica keynesiana, através do intervencionismo estatal, restringiu o livre mercado e a iniciativa individual, desestimulando os trabalhadores a trabalhar e o capital a investir. Além disso, é vista como “ineficiente” na questão social, por destruir a forma de proteção social com base na família e na comunidade, tornando os pobres dependentes do paternalismo estatal. (LAURELL, 2002).

Entre as tantas recomendações para a solução da crise, o pensamento teórico neoliberal, sob o ponto de vista social, recomenda a redução das funções do Estado e o estímulo à competição e ao individualismo. Utiliza a desregulamentação e a flexibilização das relações de trabalho como mecanismos para a desagregação de grupos organizados de negociação de interesses coletivos (LAURELL, 2002). O “igualitarismo”, segundo Hayek (apud ANDERSON, 1998), derruía a liberdade dos cidadãos e a força da concorrência, supostamente essencial para a prosperidade de todos. Para o teórico, os sindicatos e o movimento operário, com suas pressões reivindicativas, possuíam um poder “excessivo” e “nefasto”, fazendo com que o Estado aumentasse de forma excessiva os gastos sociais.

O campo do bem-estar, para os neoliberais, pertence ao âmbito privado, cujas fontes “naturais” são os serviços privados, a comunidade e a família. O Estado deve interferir minimamente, aliviando a pobreza, nos serviços em que o setor privado não tem interesse, sob a ótica da beneficência e do assistencialismo, cujo acesso aos serviços deve se dar mediante a comprovação da condição de “indigência”. Logo, “[...] o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade e gratuidade dos serviços sociais.” (LAURELL, 2002, p. 163).

A adesão brasileira às orientações neoliberais, cuja marca fundamental está na era Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocorreu de forma mais contundente a partir de 1990, quando se propagou uma intensa campanha em torno das “reformas”<sup>7</sup>. Foram modificações do papel do Estado, em benefício do mercado, pautadas na concepção de que os problemas na esfera do Estado brasileiro constituíam as causas centrais da crise social e econômica do país desde os anos 1980<sup>8</sup>. A ênfase da reforma do Estado sustentava-se especialmente nas privatizações e na reformulação da previdência social.

---

<sup>7</sup> É importante ressaltar, segundo Behring e Boschetti (2007, p. 149), que o termo “reforma” foi indevidamente utilizado pelo projeto em curso nos anos 1990, esvaziando seu sentido ideológico, como se fosse sinônimo de qualquer reforma, independente do sentido. “Cabe lembrar que esse é um termo que ganhou sentido no debate do movimento operário socialista, ou melhor, de suas estratégias revolucionárias, sempre tendo em perspectiva melhores condições de vida e trabalho para as maiorias.”

<sup>8</sup> “Os anos 1980 são conhecidos como a década perdida do ponto de vista econômico [...]. O recrudescimento do endividamento externo e suas conseqüências são dados fundamentais para entender o ocaso da ditadura e nosso passaporte para a crise econômica crônica daqueles anos, após o curto tempo virtuoso do milagre. Na entrada dos anos 1980, tem-se um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda, não só no Brasil, mas no conjunto da América Latina.” (BOSCHETTI; BEHRING, 2007, p. 138).

Apesar do ascenso das lutas democráticas e dos movimentos sociais, que apontavam condições políticas e uma base de legitimidade forte para a realização de reformas efetivas, muitas contratendências se interpuseram a essa possibilidade. Os anos de 1990 até os dias de hoje tem sido de contra-reforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expressão do desemprego e da violência. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 147).

Vários elementos podem ser apontados como produtos da contra-reforma. Um deles é a separação entre formulação e execução das políticas. Nesse sentido, o núcleo do Estado as formularia e a implementação ficaria a cargo de agências autônomas. Outro elemento característico perpassa a regulamentação do terceiro setor na execução das políticas sociais, através da realização de parcerias com organizações não-governamentais (ONGs) e instituições filantrópicas, priorizando a intervenção do serviço voluntário, na ótica da solidariedade, desprofissionalizando a intervenção. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). O terceiro setor não é visto como uma rede complementar, mas como substituto da intervenção do Estado.

As múltiplas manifestações da questão social, sob a órbita do capital, tornam-se objeto de ações filantrópicas e de benemerência e de “programas focalizados de combate à pobreza”, que acompanham a mais ampla privatização da política social pública cuja implementação passa a ser delegada a organismos privados da sociedade civil, o chamado “terceiro setor”. Ao mesmo tempo, expande-se a compra e venda de bens e serviços, alvo de investimentos empresariais que avançam no campo das políticas públicas. (IAMAMOTO, 2008, p. 36-7).

A instituição de critérios de seletividade para atender os direitos sociais expressa um desmonte dos direitos constitucionalmente garantidos. Esse desmonte passa por duas vias: transferência de responsabilidades governamentais e mercantilização do atendimento às demandas da população dando espaço ao capital privado na prestação de serviços sociais. (IAMAMOTO, 2008). Como consequências, o neoliberalismo propôs a diminuição do papel do Estado como interventor no campo social e a propagação da ideia de que o setor público não é suficiente e competente. Nessa lógica, as questões deveriam ser resolvidas na ótica do mercado para aqueles que podem pagar pelos serviços e na lógica da caridade para a parcela que não pode comprar.

Assim, pode-se dizer que as políticas sociais foram influenciadas pelo trinômio do neoliberalismo: privatização, focalização/seletividade e descentralização. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). A privatização consiste, portanto, em deixar a cargo do mercado a prestação de serviços que deveriam ser realizados pelo Estado. Esse processo ocorre a partir

de algumas condições, dentre elas, a de criar a demanda pelos serviços ou benefícios privados, o que está diretamente relacionado com o corte nos gastos sociais públicos. A falta de financiamento das instituições sociais públicas gera não só a deterioração como também o descrédito das instituições públicas, tornando a privatização um processo “socialmente aceitável”. (LAURELL, 2002).

A focalização associada à seletividade caracteriza-se por garantir o acesso dos extremamente pobres, desde que haja a comprovação desta condição. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Entende-se que o atendimento imediato não pode ser abandonado, pois trata-se de um país cuja discrepância entre ricos e pobres é alarmante, mas atenta-se à importância de não perder de vista o compromisso em garantir direitos sociais universais.

De acordo com o pensamento neoliberal, a descentralização não é um instrumento a favor da democracia e do controle social, mas sim uma via para a privatização. (LAURELL, 2002). Ela não representa o compartilhamento de poder entre esferas públicas, mas a simples “[...] transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, componente fundamental da reforma e das orientações dos organismos internacionais para a proteção social.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 156).

Diante deste cenário, percebe-se que

O discurso neoliberal tem, pois, a espantosa façanha de atribuir título de modernidade ao que é mais atrasado na sociedade brasileira – e daí seu caráter claramente conservador e antidemocrático: fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a dimensão ética da vida social pela recusa da responsabilidade e obrigação social. (IAMAMOTO, 2004, p. 181-2).

Verifica-se que, apesar da terminologia, o neoliberalismo nada congrega de novo em seu receituário, apenas reedita velhas formas de priorizar os interesses da área privada e em detrimento da esfera social e pública, encontrando no Brasil da década de 90, um terreno privilegiado. Além disso, defende um discurso de que o Estado não deve ser responsável por aquilo que é seu dever constitucionalmente. A tendência geral é a de reduzir e restringir direitos, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias.

Na perspectiva de resistência a essa tendência, no âmbito do Serviço Social, defende-se um conceito mais amplo de seguridade, um sistema de proteção social que abarque direitos sociais como: saúde, educação, segurança, moradia, trabalho, lazer, previdência e assistência social, ou seja, todos os direitos sociais previsto pelo artigo 6º da Constituição Federal. Para

tanto, entende-se que há necessidade de criar condições políticas, materiais e institucionais para a concretização destes direitos. Estas deveriam ser as funções das políticas sociais:

Ainda que incapazes de instituir a plena igualdade de condições no capitalismo, as políticas sociais podem constituir uma via para a redução das desigualdades sociais, desde que assumidas pública e institucionalmente como sistemas legais e legítimos de garantia de direitos e não apenas como programas focalizados de combate à pobreza extrema. (BOSCHETTI, 2004, p. 113).

Diante deste cenário de desdobramentos negativos da ofensiva neoliberal para o campo social, é preciso ter o cuidado de não permanecer em um discurso fatídico e sim avançar em debates sobre os rumos que levam à materialização de direitos, assim como no cotidiano do trabalho, procurando garantir, mesmo que nas pequenas ações, a afirmação da cidadania. É preciso considerar que a existência de um sistema de proteção como a seguridade social, previsto constitucionalmente, apesar de suas limitações, é uma conquista, e avançar nas intervenções que a fortaleça deve ser um compromisso.

Nessa esteira de luta, se inscrevem as políticas sociais para crianças e adolescentes, segmento social que, após décadas de violações, tem seus direitos reconhecidos através do texto constitucional e, posteriormente, com a regulamentação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esta legislação complementar define os parâmetros da política de atendimento para esta população. A aproximação a este tema é realizada no item que segue.

## 2.2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA ABORDAGEM ATUAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A abordagem dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros pela Constituição Federal traz inovações na concepção e no desenvolvimento das políticas sociais públicas voltadas a essa população, que não deve ser apenas vista na condição de sujeitos de direitos, como também o atendimento deve ser pautado nessa lógica. A legislação é considerada bastante avançada não só do ponto de vista das leis anteriores<sup>9</sup>, como também pelo contexto

---

<sup>9</sup> Em outubro de 1927 foi promulgado o primeiro Código de Menores do Brasil, ao qual Volpi (2001, p.26) se refere como o início de uma “longa etapa tutelar”, destacando que seu conteúdo transformou a criança vítima, infratora ou negligenciada em uma única categoria de menores abandonados. Além disso, o teor desse Código revela a concepção de que a família pobre era incompetente, ausente, desestruturada e culpada pela situação de dependência do “menor”, e em nenhum momento os fatores estruturais da sociedade foram questionados. (KAMINSKI, 2002). A Vigência desta lei se estende até 1979, com a criação do 2º Código de Menores, em meio ao contexto ditatorial e sob a Doutrina de Segurança Nacional. Essa fase marca a adoção da “Doutrina da Situação Irregular”. (GUIMARÃES, I; GUIMARÃES, L., 2000). Cabe destacar que nesse período também é adotada a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM) no campo das políticas públicas, com discurso

em que deve ser operacionalizada, colocando importantes desafios na afirmação dos direitos infanto-juvenis.

O processo que antecedeu a aprovação do ECA, isto é, o reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes brasileiros pela Carta Constitucional já foi marcado por divergências. O envio de propostas à Assembléia Constituinte em 1986 foi realizado por diferentes forças políticas.

A primeira proposta de emenda representou o interesse governamental, mais especificamente do Ministério da Educação, a denominada “Criança Constituinte”, cujo conteúdo procurou dar subsídio às propostas repressivas, assistencialistas e paternalistas, com foco na faixa etária da educação infantil (crianças de zero a seis anos). Em contraponto, surge uma segunda emenda, de cunho popular, encaminhada ao Congresso em abril de 1987: “Criança Prioridade Nacional”, condensando as proposições advindas de movimentos em prol da infância, diferindo da proposta anteriormente apresentada. (SILVA, 2005).

No contexto de mobilização nacional, as entidades não-governamentais e os movimentos pela infância articularam-se criando, em março de 1988, o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA). A finalidade era manter permanente a articulação entre as entidades, organizando a participação delas na Assembléia Constituinte e de combater a violência contra a criança e o adolescente. Sobretudo, o Fórum DCA teve o importante papel político de articulação e junção das duas emendas (Criança Constituinte e Criança Prioridade Nacional), que foram expressas na CF/1988 pelos artigos 227 e 228. (SILVA, 2005).

**Art. 227.** 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 à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão [...]. **Art. 228.** São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial. (BRASIL, 2005a, p. 61).

Na medida em que o texto constitucional convoca família, sociedade e Estado como responsáveis pela defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente, evidencia-se o novo padrão de gestão das políticas sociais forjado com o processo de democratização, que

---

assistencialista e prática repressiva. Para execução da política, surge a FUNABEM (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor), projetando os moldes de atuação aos demais estados do país, através das FEBEMs (Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor), cuja política de atendimento tentava forjar “[...] a ausência de qualquer proposta pedagógica, o despreparo dos técnicos, as arbitrariedades dos monitores e a violência.” (VOLPI, 2001, p.28-9).

tem em seu bojo a ideia do trabalho em rede, fundamentado no envolvimento de diversos atores sociais e o Estado como condutor central.

O reconhecimento do direito à convivência familiar e comunitária é uma inovação fundamental para a instituição de mudanças conceituais e de execução na política de atendimento da criança e do adolescente, principalmente no que se refere ao campo da institucionalização. Esta foi historicamente vista como a solução para as demandas do público infanto-juvenil, com atendimento de cunho arbitrário e corretivo, caracterizado pelo isolamento e culpabilização das famílias. A partir das recomendações da constituição e legislações subseqüentes, a convivência com a família e a comunidade é prioridade e o acolhimento institucional deve ser excepcional, transitório e humanizado. Quando este último for a alternativa de proteção, os direitos da criança e do adolescente acolhidos institucionalmente devem ser garantidos através de um trabalho em rede, na busca pela superação dos moldes das Instituições Totais, que centralizavam a assistência das necessidades em um único espaço.

Além disso, as crianças ou adolescentes vitimizadores estão submetidos à legislação especial, diferentemente de antes quando o revogado Código de Menores os condicionava a julgamentos, a punições e à inserção em prisões, semelhantemente ou como se fossem adultos. Pode-se dizer, então, que a “[...] declaração de Direitos Fundamentais da infanto-adolescência na Constituição Federal de 1988 [...] representou conquista inovadora na história das constituições brasileiras.” (PEREIRA, 1996, p. 38).

Após as garantias constitucionais expressas através dos artigos 227 e 228, passou-se a desenvolver em todo o país um processo com a finalidade de regulamentar esses artigos. No entanto, também não foi um movimento homogêneo, mas marcado por posicionamentos divergentes. As iniciativas de regulamentação surgiram: do Fórum DCA; da Coordenação de Curadorias do Menor de São Paulo; e do governo, por meio da assessoria jurídica da FUNABEM (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor). Assim, as três iniciativas precisaram ser articuladas pelo Fórum DCA, originando o projeto de lei “Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude”, proposto em fevereiro de 1989, à Câmara dos Deputados. (SILVA, 2005).

A diversidade das propostas compiladas dentro do mesmo projeto originou a necessidade de criar um novo grupo de trabalho, para novamente sistematizar, compatibilizar e reconstruir o projeto de lei, o que foi possível através do denominado “Grupo de Redação do Estatuto”. Este grupo foi composto por atores de diferentes segmentos, ou seja, diferentes forças políticas, e a heterogeneidade e divergências novamente se fizeram presentes, nas “[...]”

questões relacionadas às concepções metodológicas, educativas, filosóficas, de criança, de adolescente, de direito e de justiça. Conseqüentemente, estava subjacente a tensão dos diferentes projetos político-sociais.” (SILVA, 2005, p. 39).

As forças políticas de maior destaque nesse processo foram a esfera jurídica (professores de direito, juízes, advogados, promotores); a esfera das políticas públicas (assessores da Funabem, representantes do Fonacriad – Fórum Nacional dos Dirigentes de Políticas Estaduais para Criança e Adolescente); e os movimentos sociais (Fórum DCA e entidades não governamentais). Deste último segmento destaca-se o MNMMR, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua<sup>10</sup>, que desempenhou importante papel e estratégias de pressão no sentido de constituir uma alternativa às práticas institucionais vigentes, através dos Encontros Nacionais de Crianças e Adolescentes organizados pelo Movimento. No ano de 1989, em Brasília, “[...] cerca de 750 crianças e adolescentes em situação de rua chamaram a atenção do Brasil, ocupando o Plenário do Congresso Nacional e realizando uma votação simbólica do ECA.” (SILVA, 2005, p. 40).

Ao explicitar que o movimento pela aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente foi contraditório, por compilar interesses divergentes, Silva (2005) demonstra que o ECA agregou conteúdos discordantes, oriundos dos anseios das forças políticas presentes no processo. Nesse sentido, a autora defende que o Estatuto tem em seu bojo marcas de “continuidades” e de “descontinuidades” em relação ao Código de Menores, principalmente porque não houve, ao mesmo tempo, ruptura dos processos de reprodução e dominação sociais, permanecendo subjacentes os interesses pela manutenção da ordem social. Além disso, a autora alerta que o ECA foi “[...] institucionalizado no movimento dialético entre a conjuntura nacional e a internacional que caminhava em direção ao neoliberalismo.” (SILVA, 2005, p. 37).

A partir disso, têm-se que a leitura crítica da realidade quando se trabalha com a questão infanto-juvenil é imprescindível, o que pressupõe ir além do aparente, desvelando as “continuidades” existentes, como um dos pressupostos para sua superação/rompimento. Outro pressuposto para o avanço em relação ao passado é a reafirmação constante das “descontinuidades”, o que perpassa o reconhecimento de que o ECA é sim um grande avanço em relação ao extinto Código de Menores e uma conquista a ser valorizada, defendida e

---

<sup>10</sup> O MNMMR foi criado em 1985 por um grupo de pessoas, programas de atendimento e educadores para lutar pelos direitos dos meninos e meninas de rua, mas com uma diferença fundamental: a participação dos próprios meninos e meninas. (VOLPI, 2001).

reafirmada em diferentes campos, não só na implementação das políticas sociais, como também nos debates e na produção de conhecimento sobre o tema.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi sancionado em 13 de julho de 1990, pela Lei Federal nº. 8.069, na condição de legislação complementar. Esta regulamentação também é fruto de um movimento exógeno que foi a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança da ONU em 1989, dando origem à Doutrina de Proteção Integral. Esta representa o rompimento com o paradigma da situação irregular<sup>11</sup> e está baseada em três princípios fundamentais da Convenção:

- o conceito de criança como sujeito de direitos e que tem condições de participar das decisões que lhe dizem respeito; - o princípio do interesse superior da criança, isto é, que os direitos da criança devem estar acima de qualquer outro interesse da sociedade; e - o princípio da indivisibilidade dos direitos da criança, ou seja, não se trata de assegurar apenas alguns direitos e sim, todos. (VOLPI, 2001, p.32).

Uma das grandes mudanças foi a criança ser considerada **sujeito de direitos**, podendo tomar decisões, ter garantida a capacidade de opinião, digna de ser respeitada. Também se percebe que o atendimento à população infanto-juvenil é posto como prioridade, tendo em vista que os direitos devem ser assegurados de forma irrestrita.

A palavra “sujeito” traduz a concepção da criança e do adolescente como indivíduos autônomos e íntegros, dotados de personalidade e vontade próprias que, na sua relação com o adulto, não podem ser tratados como seres passivos, subalternos ou meros “objetos”, devendo participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento. (BRASIL, 2006, p. 25).

Ser sujeito de direitos, portanto, significa ter voz na sociedade e assegurado o direito de manifestar individualidade e anseios. Crianças e adolescentes não devem ser tratados de modo que os inferiorize, pois não são objetos de tutela, mas seres humanos e símbolos da continuidade das gerações.

---

<sup>11</sup> A Doutrina da Situação Irregular, fundante do 2º Código de Menores, enquadrava o menor de dezoito anos de idade que “[...] fosse abandonado materialmente, fosse vítima de maus-tratos, que estivesse em situação de perigo moral, desassistido juridicamente, com desvio de conduta ou, ainda, como autor de infração penal.” (GUIMARÃES, I.; GUIMARÃES, L., 2000, p.12). Nessa lógica, “[...] o problema restava simplificado e estava centrado no menor. Ele (e a sua situação irregular) representava o problema, devendo as medidas serem sobre ele aplicadas. Em sua concepção pensava-se que a sociedade vivia sob a civilidade, a harmonia e a ordem, isto é, a sociedade e o Estado estavam regulares e a situação irregular em que estava envolvido o menor era tão só culpa dele, que não se adequou à vida em sociedade e ao seu convívio.” (KAMINSKI, 2002, p.32). Isso revela que o Código atendia aos interesses da ordem societária vigente, na concepção de que era necessário “curar” os “menores”, tornando-os sadios à convivência social.

Da mesma forma que não devem ser tratados de maneira que os tornem inferiores a qualquer outra pessoa, a criança e o adolescente não podem ser tratados como adultos. Isto significa que devem ter respeitadas suas particularidades, partindo-se do reconhecimento de sua condição de pessoas em desenvolvimento, conforme aborda o artigo 6º do ECA<sup>12</sup>. Esta condição parte do pressuposto de que adolescentes e principalmente as crianças podem não conhecer seus direitos e necessitar de auxílio para defendê-los e para que sejam supridas suas necessidades básicas. Mas este princípio ultrapassa as dimensões do “não conhecer” ou “não ter condições”, afirmando que:

Cada fase do desenvolvimento deve ser reconhecida como revestida de singularidade e de completude relativa, ou seja, a criança e o adolescente não são seres inacabados, a caminho de uma plenitude a ser consumada na idade adulta [...]. Cada etapa é, à sua maneira, um período de plenitude que deve ser compreendida e acatada pelo mundo adulto, ou seja, pela família, pela sociedade e pelo Estado. A consequência de tudo isso reside no reconhecimento de que as crianças e adolescentes são detentores de todos os direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade e mais direitos especiais, que decorrem precisamente de seu estatuto ontológico próprio de **pessoas em condição peculiar de desenvolvimento**. (COSTA, 2008, p. 59, grifo nosso).

A Doutrina da Proteção Integral contempla as particularidades das crianças e adolescentes, enquanto segmento social, na medida em que os reconhece como pessoas em fase de vida diferente dos adultos. Há, portanto, necessidade de se conceber e se operacionalizar políticas públicas diferenciadas, possibilitando o atendimento adequado às demandas infanto-juvenis, fase da vida ainda dependente do círculo familiar. Também o suporte necessário para que a infância e a adolescência atinjam a idade adulta em condições de se tornarem sujeitos autônomos. Crianças e adolescentes precisam de aparato para o desenvolvimento físico e emocional e, de maneira, especial, de alguém que os proteja e os defenda de situações que não podem enfrentar, sendo este um dever que ultrapassa o âmbito familiar, passando a ser igualmente uma responsabilidade da sociedade e do Estado.

Para os efeitos de Lei, é considerada criança “[...] a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente aquele entre doze e dezoito anos de idade.” (BRASIL, 2005b, p. 49). Os termos criança e adolescente – uma inovação brasileira – corresponde a uma mudança no plano conceitual, indissociável do novo paradigma de proteção. Afinal, no Brasil, o termo

---

<sup>12</sup> Art. 6º. Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento. (BRASIL, 2005b, p. 50).

“menor” foi historicamente<sup>13</sup> utilizado para denominar pessoas com até 18 ou 21 anos de idade que apresentassem algum problema de ordem social ou jurídica e conforme as concepções de cada época. Inevitavelmente, a denominação tornou-se um rótulo do incapaz, do dependente e do infrator. O “menor”, sobretudo, era a criança pobre brasileira. (KAMINSKI, 2002). Assim, atenta-se para o cuidado a ser tomado, já que essa expressão não é somente usada por desconhecimento acerca da marca que carrega, mas muitas vezes em discursos que reforçam estigmas e preconceitos. Apesar dos vinte e dois anos da aprovação do ECA, seu sentido ainda não foi totalmente deflagrado e absorvido, sendo a mudança de paradigma, portanto, um processo ainda em construção.

A par das inovações no campo conceitual, novas concepções acerca da política de atendimento voltada à população infanto-juvenil são forjadas a partir do ECA, que normatizou as linhas de ação, princípios e diretrizes para a concretização dos direitos através das políticas públicas. Houve o intuito de ultrapassar as práticas focalistas, repressivas e assistencialistas e de migrar para a universalização dos direitos, com vistas à proteção de todas as crianças e adolescentes. Portanto, a idéia central do ECA coaduna-se ao novo perfil de política social pública delineado pela CF/88, conforme já referenciado no item 2.1 deste capítulo.

A história da infância, como questão política e social, objeto de ações públicas, vai ter um componente de modernidade político-social a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, com a previsão de políticas sociais básicas, complementares e de garantia e defesa de direitos da criança e do adolescente, consubstanciada num importante conjunto de mudanças de conteúdo, método e gestão. (JANCZURA, 2005, p. 08-09).

Ultrapassando a tendência do Código de Menores que judicializava a questão social e as denominadas “situações irregulares”, parte-se para uma ideia de atendimento em rede, cujo aporte já é dado pela Constituição Federal.

Em seu artigo 86, o Estatuto define que a política de atendimento será realizada através de “[...] um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.” (BRASIL, 2005b, p. 64) e a efetivação dessa proposta de gestão é buscada através do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), sobre o qual estrutura-se o ECA. (HECHLER, 2009).

O Estatuto não é explicitamente claro acerca do SGD e este tem seus fundamentos muito mais no espírito da Convenção dos Direitos da Criança do que especificamente no texto

---

<sup>13</sup> O conhecimento da perspectiva histórica explica o peso dessa denominação por tanto tempo utilizada no Brasil, onde “[...] o Estado e a sociedade eram preservados da convivência com pessoas que não eram nem crianças, nem adolescentes, eram *menores*.” (VOLPI, 2001, p. 33, grifo do autor).

do ECA. Trata-se de uma inferência, especialmente acerca do conteúdo que vai dos artigos 86 ao 90, que abordam a **política de atendimento**. Neste sentido, o SGD “[...] se operacionaliza mais como um sistema estratégico do que propriamente como um sistema de atendimento direto.” (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 14). Compreendê-lo é fundamental para a discussão da dinâmica da garantia de direitos infanto-juvenis.

O sistema é composto por todos os órgãos e entidades que atuam na defesa e ampliação dos direitos das crianças e adolescentes - “[...] Ministério Público, Poder Judiciário, Secretarias de Estado responsáveis pela implementação das políticas sociais, Conselhos de Direitos e Tutelares, ONGs, Defensorias etc.” (BORGIANNI, 2005, p. 188) - e tem o papel de:

a) potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância/adolescência, no campo de todas as políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais e de b) manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de “cuidado integrado inicial”, a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados (credores de direitos) ou a adolescentes infratores (em conflito com a lei). (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 14-15).

Portanto, cabe aos órgãos que compõem o SGD a garantia de alternativas e apoio estratégico para que sejam executadas as ações que fazem parte da política de atendimento à infância e adolescência. Trata-se de um mecanismo criado para que os direitos já contemplados em Lei sejam respeitados, garantidos e promovidos na sociedade, afinal, de nada adianta a existência de uma legislação avançada, se não existirem condicionantes à operacionalidade das propostas.

Os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos são distribuídos em três eixos de funções estratégicas: **promoção, controle social e defesa**. O eixo da *promoção* de direitos objetiva a deliberação e a formulação da política de atendimento, numa lógica de garantia universal de serviços públicos para a população e de forma prioritária para as crianças e adolescentes. Está se acordo com o artigo 194 da Constituição Federal (que trata da Seguridade Social) e o artigo 87 do ECA. Nesse âmbito, devem articular-se os espaços públicos institucionais e os mecanismos responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas. (GARCÍA, 1999). Assim, os principais atores desse eixo são: conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente; conselhos setoriais como da educação, saúde, assistência social, dentre outros; entidades de atendimento direto, governamentais e não-governamentais. (PORTO, 1999).

O artigo 87 do Estatuto dispõe sobre as linhas de ação<sup>14</sup> da política de atendimento, que representam âmbitos operativos da política de proteção:

**Art. 87.** As linhas de ação da política de atendimento são: I – políticas sociais básicas; I – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V – proteção jurídico social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.<sup>15</sup> (BRASIL, 2005b, p. 64).

As políticas sociais básicas devem permitir às crianças e adolescentes o exercício dos direitos fundamentais, essenciais a todo ser humano; já as políticas de assistência social devem ofertar suporte nas situações de vulnerabilidade, de forma transitória e transversal às demais políticas. Nessa vertente inclui-se a proteção especial, e cabe às políticas uma ação especializada, direcionada a circunstâncias como negligência, exploração, maus tratos, abusos, além da oferta de serviços de identificação e localização de pais ou responsáveis, ou filhos desaparecidos. (SOUZA, 2004). A Lei 12.010 de 2009 (BRASIL, 2009) incluiu neste artigo do ECA um reforço ao direito à convivência familiar e comunitária, ao definir que sejam desenvolvidas políticas e programas que previnam ou reduzam o afastamento do convívio familiar ou que se priorizem o acolhimento sob a forma de guarda nos casos em que o afastamento seja necessário. Nesse sentido, é evidente a necessidade de políticas públicas de fortalecimento às famílias, enquanto mecanismos para a garantia desse direito, pois, sendo a família o lócus preferencial, a mesma precisa ter condições para o exercício de suas funções.

Com relação ao eixo de defesa de direitos, pode-se dizer que ele assegura a exigibilidade dos direitos através da “[...] responsabilização do Estado, da Sociedade e da família, pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos coletivos das crianças e dos adolescentes.” (GARCÍA, 1999, p.98). Atuam nesse eixo órgãos judiciais (Varas da Infância e Juventude, Tribunais de Justiça, etc); órgãos público-ministeriais (promotorias, procuradorias de justiça); defensorias públicas; entidades de defesa e conselhos tutelares. (NOGUEIRA NETO, 2005).

---

<sup>14</sup> “Linhas de ação nada mais são que os traços visíveis das políticas, são os rumos, são as direções.” (GARRIDO, 2009, p. 80).

<sup>15</sup> A redação dos artigos VI e VII foi dada pela Lei de Adoção (nº. 12.010 de 2009). Estes acréscimos ao ECA serão trabalhados com maior profundidade no capítulo 3 deste trabalho.

Já o eixo de controle social refere-se à vigilância do cumprimento dos direitos que foram assegurados legalmente e, para tanto, é formado pela sociedade civil organizada, na forma de instituições que tenham em seus objetivos o trabalho com crianças e adolescentes: pastorais, sindicatos, associações de bairro, ONGs. Nesse sentido constitui-se uma espécie de retaguarda dos conselhos de direitos, na medida em que as entidades devem propor-se não só a cobrança pelo funcionamento do sistema de garantias, como também pela formulação de propostas. (PORTO, 1999).

O quadro a seguir, elaborado por Hechler (2009), com base nos estudos de Cabral (1999), esquematiza de forma didática a distribuição dos atores públicos e sociais em cada eixo do SGD, assim como sintetiza a função de cada esfera. Partindo-se da ideia de que a existência formal dos órgãos que compõem o SGD por si só não garante seu funcionamento e que a comunicação e articulação é pressuposto para isso, a separação que o quadro demonstra é exclusivamente didática.

<b>EIXOS</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>ATORES PÚBLICOS E SOCIAIS</b>
<b>Promoção</b> (atendimento direto)	Atendimento direto dos direitos através de políticas públicas	Conselhos de Direitos; Conselhos Setoriais e Entidades de Atendimento (Educação, Saúde e Assistência Social). Instituições de Acolhimento
<b>Controle</b> (vigilância)	Vigilância do cumprimento da Constituição Federal e do ECA	Sociedade Civil; Fóruns – Sindicatos; Entidades de classe; Conselhos de Direitos; Família
<b>Defesa</b> (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; Família

Quadro 1 – Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude. Adaptado de HECHLER, 2009, p. 52.

Embora os órgãos tenham suas funções distribuídas de acordo com as diferentes linhas estratégicas, salienta-se que o seu exercício não é exclusivo, em um processo estanque. No desempenho de suas atividades, podem exercer, em caráter secundário estratégias de outro eixo. Tomando-se como exemplo os conselhos de direitos: o ECA também lhes atribui o papel de formular políticas e gerir o fundo para os direitos da criança e do adolescente, o que se encaixa na linha da promoção de direitos, mas também desempenham ações de acompanhamento, avaliação e monitoramento, caracterizando-se como órgãos de controle. (NOGUEIRA NETO, 2005).

Considerar que as políticas sociais públicas demandam a condução do Estado e controle social implica pensar a participação da família no SGD. Nesse sentido, não só as instituições, gestores e técnicos devem estar em comunicação e trabalho conjunto, mas também os sujeitos destinatários – crianças, adolescentes, e seus familiares - das políticas, não

só na proposição mas também com a exigência no cumprimento das políticas, através, por exemplo, de denúncia aos órgãos competentes.

O espaço das instituições de acolhimento também deve ser claro e reconhecido, enquanto importante mecanismo de proteção, portanto, parte integrante desse sistema. Além de participar da atenção, deve exercer seu papel de aprimorar a regulação da rede e pode auxiliar na elaboração de estratégias que aperfeiçoem o trabalho do SGD.

A Constituição Federal pelo artigo 204 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, através dos artigos 86 e 88<sup>16</sup>, determinam as diretrizes<sup>17</sup> da política de atendimento, adotando a descentralização político-administrativa como modo de operacionalizar a proteção à infância e à adolescência, dando origem a uma nova forma de gestão das políticas voltadas a este segmento: a municipalização do atendimento. A questão supõe que os municípios estejam aptos para elaborar e propor as atividades de política social, de acordo com o estabelecido pelas instâncias estadual e nacional, caracterizando uma autonomia do poder local em vista do poder central. (COÊLHO, 1999).

Sendo assim, a municipalização do atendimento marca uma das mais significativas mudanças em relação ao Código de Menores. Ela pressupõe a retirada de cena do poder central no que tange a execução de ações, responsabilizando-o a que “[...] ofereça condições financeiras e materiais adequadas ao município para assumi-las” (SILVA, 2005, p. 44), além de ser uma forma de gestão que acarreta em maiores possibilidades de participação populacional, bem como significa uma maneira de empregar os recursos eficazmente. Por esta razão, “[...] a municipalização do atendimento é a crítica ao modelo piramidal da operacionalização das políticas públicas na qual era mantida a dicotomia entre os planejadores

---

<sup>16</sup> Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I – municipalização do atendimento; II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional. (BRASIL, 2005b, p. 64-5). A Lei de Adoção (12.010 de 2009) incluiu neste artigo do Estatuto os seguintes incisos: VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (BRASIL, 2009, p. 10).

<sup>17</sup> “As linhas de ação são as frentes de combate, onde nós temos que atuar. Já as diretrizes da política são essas indicações de percurso, são essas instruções para o combate, vamos dizer dessa forma, são esses procedimentos de organização.” (GARRIDO, 2009, p. 81).

e os executores.” (SILVA, 2005, p. 44). Além disso, a municipalização é a possibilidade de maior alcance aos usuários, pois é no seu município que sentem suas dificuldades, é ali que residem suas demandas e onde as mesmas devem ser atendidas. (GARRIDO, 2009).

Ainda no campo da gestão destaca-se o princípio da democratização, através da participação<sup>18</sup> popular nas matérias relacionadas à infância e juventude:

As propostas de ampliação da participação política da sociedade civil por meio de processos de descentralização político-administrativa do Estado [...] configuram uma nova institucionalidade na área da infância e da adolescência com a criação de novos espaços de interlocução e deliberações sociopolíticas que inspiram a democratização das ações voltadas para as famílias, crianças e jovens. (MEIRELLES, 2005, p. 85).

Através dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (nos níveis nacional, estadual e municipal) e dos Conselhos Tutelares, a participação foi institucionalizada. Os Conselhos de Direitos são compostos tanto por representantes do poder público quanto pela sociedade civil, isto é, tem composição paritária, com funções deliberativas, cabendo-lhes formular políticas e fiscalizar-lhes a implantação e execução, além de denunciar falhas e a não aplicação do ECA. Já aos Conselhos Tutelares cabe zelar pelos direitos da infância e adolescência, mas seu significado vai mais além, pois representa a participação exclusiva de membros das comunidades na fiscalização do cumprimento efetivo dos direitos assegurados pelo Estatuto. (SILVA, 2005). Enfatiza-se, portanto, que os conselhos são expressões maiores de espaços políticos possibilitados pelo ECA.

Cumprir destacar que, para além dos avanços nas políticas de atendimento a crianças e adolescentes, este campo também tem sido marcado por recuos, considerando a estrutura social em que firma suas raízes. Embora a Constituição e seus dispositivos sejam marcas fundamentais no âmbito dos direitos, a desigualdade social existente deve ser considerada, pois é um legado histórico, principalmente dos anos da ditadura, a qual, além de uma contradição, tornou-se um entrave ao acesso aos direitos contemplados em lei. (COUTO, 2006).

Além disso, é necessário lembrar que em meio aos avanços legais que a sociedade experimentava, ocorreu simultaneamente a influência das idéias neoliberais no Brasil, que ganharam fôlego na década de 1990 e cujas orientações opõem-se ao sentido das garantias sociais, configurando uma contra-reforma do Estado brasileiro, conforme já referenciado na

---

<sup>18</sup> A participação popular é aqui entendida como “[...] o conjunto de práticas sociais através das quais a sociedade civil, por intermédio de suas organizações representativas (ou diretamente), coloca-se diante do poder instituído com vistas ao atendimento de duas demandas.” (COELHO, 1999, p. 98).

primeira parte deste capítulo. A garantia da universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais representa um grande desafio na atualidade, na medida em que a redução das funções do Estado, quando não da sua retirada do campo social, fortalecem os processos de privatização, focalização e seletividade das políticas sociais.

A transferência de responsabilidades, no sentido oposto ao do compartilhamento, favorece não só a mercantilização do atendimento à população, como também abre espaço para o voluntariado e a solidariedade, ao mesmo tempo em que incentiva-se a competição e o individualismo através da flexibilização das relações de trabalho, onde a satisfação das necessidades sociais deve ser buscada no âmbito privado.

Entre tantos outros aspectos, as consequências da orientação neoliberal na implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente podem ser percebidas na forma como o processo de descentralização da política e sua municipalização ocorreu. Argumenta-se que, além da redução de investimentos, ocorreu uma gradativa desresponsabilização do ente federal, na medida em que se utiliza da participação da sociedade civil como um mecanismo ao contrário do sentido de descentralização democrática prevista. (MEIRELLES, 2005). Assim, o Estado pode promover o discurso da democratização e descentralização, mascarando o surgimento de entes privados na execução das políticas públicas, a fim de dar conta da responsabilidade social. (SILVA, 2005). No processo de municipalização, muitas vezes:

[...] emerge a figura do prefeito como a grande expressão do poder local, já que, além de deter absoluto controle sobre o conselho (muitas vezes por ele criado), passa a gerir e administrar os recursos a seu critério (quando não da primeira-dama do município), configurando assim o que se convencionou chamar prefeiturização/prefeiturização, em oposição à municipalização, tendência esta predominante na maioria dos municípios do interior dos estados brasileiros. (COELHO, 1999, p. 95).

O fenômeno da “prefeiturização”, ao invés da municipalização, torna evidente a correlação de forças no âmbito dos conselhos, que muitas vezes tem configurado uma participação tutelada pelo poder público, através da cooptação ou mesmo a dificuldade dos conselheiros em se utilizar deste instrumento de controle social. Por outro lado, a “prefeiturização” também é expressão da mera transferência de responsabilidades da federação para as prefeituras. (SILVA, 2005). De mecanismo de controle social, os conselhos passam a ser controlados e a responder os interesses dos gestores locais, tornando-se muitas vezes objetos de barganha.

É, portanto, neste cenário contraditório, entre a afirmação de direitos dada pelas leis e a sua negação pelos rebatimentos neoliberais que a política de atendimento para a criança e o

adolescente e, de forma especial, o acolhimento institucional, precisa ser operacionalizado na atualidade.

No capítulo seguinte, aborda-se de forma específica o campo da institucionalização, que no plano formal deixa de ser instrumento de correção e isolamento das crianças e adolescentes para “proteção da sociedade”, passando a ser mecanismo de proteção dos sujeitos contra a ameaça e violação de seus direitos.

### **3 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA ATUALIDADE**

A discussão sobre a medida de acolhimento institucional é pertinente e necessária e está em pauta no debate sobre a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Trata-se de refletir sobre a proteção oferecida à população infanto-juvenil que tem seus direitos ameaçados ou violados e precisa ser afastada, ainda que momentaneamente, do convívio familiar.

Com o advento da Doutrina de Proteção Integral, muitos avanços foram e ainda estão sendo conquistados no campo do atendimento institucional, cujo objetivo deve ser o da proteção social, observando-se a provisoriedade e a excepcionalidade da medida, priorizando o convívio familiar e comunitário. Para tanto, o aporte é dado não só pelo ECA, mas também pela Política Nacional de Assistência Social, pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) e pela Lei 12.010 de 2009.

Efetivar o acolhimento institucional enquanto medida de proteção é um grande desafio, que não pode ser assumido por uma instituição isoladamente, mas deve estar na agenda de todos os órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos. Deste modo, implica o necessário envolvimento em rede para execução desta tarefa.

#### **3.1 A MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL**

A institucionalização é uma marca na história social<sup>19</sup> da criança e do adolescente no Brasil, por muito tempo utilizada como meio de correção, punição e culpabilização não

---

<sup>19</sup> “Desde o período colonial, foram sendo criados no país colégios internos, asilos, escolas de aprendizes artífices, educandários, reformatórios, dentre outras modalidades institucionais surgidas ao sabor das tendências educacionais e assistenciais de cada época”. (RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 2004, p.22). Um grande são as Santas Casas de Misericórdia, que adotaram o sistema da Roda dos Expostos onde os bebês eram colocados garantindo o anonimato das pessoas que os deixavam. Essa irmandade delegava atendimento diferenciado para as órfãs “indigentes” e órfãs “filhas de legítimo matrimônio” e também acolhia “órfãs brancas” e de “cor”, mas cada categoria (leia-se: cor) ocupava espaços físicos e sociais diferentes. Outra grande marca dessas entidades sempre foi o restrito contato com o mundo exterior. (RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 2004). O fim das rodas dos expostos se deu somente na década de 1950. (LEITE, 2003.). Portanto, a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, inicia seu percurso através do atendimento dispensado pela Igreja Católica, em uma época em que a assistência social era prestada quase que exclusivamente pela ordem religiosa. Importante enfatizar que, subjacente à caridade, prevalecia o interesse em manter a “ordem social e moral”.

somente da infância e juventude sem direitos reconhecidos, como também de suas famílias. Foi historicamente direcionada à população pobre, sob o signo da “tutela”, mais se configurando uma proteção da sociedade contra a ameaça representada pelos “menores abandonados”. Desde a Constituição Federal de 1988 até as legislações subsequentes, importantes mudanças tem ocorrido neste campo:

Até então, as entidades responsáveis por esse atendimento tinham como pressuposto básico “reformatar” o indivíduo, modelando-o para se tornar um cidadão exemplar. Para alcançar esse resultado utilizavam a repressão e a violência, mas não especificamente a física, e sim a psíquica, ao se romper os elos sociais da vida pregressa da criança. (LEITE, 2006, p. 297).

A recente Lei 12.010/2009 provocou modificações importantes em alguns artigos do ECA no que tange ao acolhimento, colocando novamente em pauta direitos fundamentais e avançando, principalmente, quando versa sobre o direito à convivência familiar e comunitária. Dentre as alterações, está a substituição do termo “abrigo” por “acolhimento institucional” (BRASIL, 2009), embora a mudança de nomenclatura, por si só, não garanta grandes avanços na realidade prática.

Além disso, destaca-se a obrigação de reavaliar a situação de cada criança ou adolescente a cada seis meses, o que vem a reafirmar o caráter transitório da medida. Isso se dá pela revisão periódica dos casos e a definição de um prazo de permanência na instituição, que não deve se estender por mais de dois anos, e caso se estenda deverá ser justificada perante aos órgãos competentes. (BRASIL, 2009).

Ao mencionar, no artigo 19, que “Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família natural e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária [...]” (BRASIL, 2005, p. 52) se evidencia a grande diferença em relação ao passado. Trata-se de assegurar o direito dos filhos conviverem junto aos pais. Se não houver a possibilidade, recorre-se a uma família substituta (mediante o esgotamento de tentativas de reinserção na família de origem) visando um ambiente de bem-estar, proteção e segurança. Somente nas situações de ameaça e violação de direitos, inicia-se o processo de articulação de medidas protetivas:

**Art. 98.** As medidas de proteção à criança e adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados:

- I. por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II. por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis;
- III. em razão de sua conduta. (BRASIL, 2005, p. 69).

Os sujeitos-alvos das medidas de proteção são as crianças e adolescentes cujos direitos sociais básicos não foram assegurados pelas políticas sociais. Quando, por exemplo, tiverem sua vida ameaçada por condições de pobreza, desnutrição, insalubridade ambiental, sem acesso à saúde ou à educação, ou submetidos à estigmatização, à exclusão, ao trabalho infantil, entre tantas ou formas de violação que são frutos da desigualdade social reproduzida pelo capitalismo. Também compõem este grupo as crianças e jovens que sofrem violência intrafamiliar, física ou psicológica, vítimas de maus tratos, abuso sexual ou abandono. A própria criança ou adolescente também poderá ser agente responsável pela ameaça ou violação dos seus direitos, em razão de sua própria conduta, como por exemplo, nos casos de ato infracional. (ENGEL, 2008).

Em decorrência de qualquer situação apontada pelo artigo 98, deve ser aplicada a normativa do artigo 101 do Estatuto, sendo esta uma incumbência dos chamados órgãos de proteção: o Conselho Tutelar, o Juizado da Infância e Juventude e o Ministério Público.

**Art. 101.** Verificada qualquer das hipóteses previstas no artigo 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I- encaminhamento aos pais ou responsável, mediante o termo de responsabilidade;
- II- orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III- matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV- inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V- requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI- inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII- acolhimento institucional;
- VIII- inclusão em programa de acolhimento familiar;
- IX- colocação em família substituta.

Parágrafo Primeiro. O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade. (BRASIL, 2009, p. 27-28).

O acolhimento institucional é a sétima medida de proteção a ser tomada, ou seja, é colocado entre as últimas possibilidades, e indica o esgotamento de todas as medidas anteriores, porque se prioriza sempre a busca por alternativas que favoreçam a permanência da criança ou adolescente na família. A medida não configura solução para as demandas, nem privação de liberdade, mas é parte constitutiva de um processo desencadeado para a garantia e proteção dos direitos. Ou seja, é provisória e excepcional, pois “afastar o sujeito de seu contexto é algo cabível somente em casos extremos.” (RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 2004, p. 55).

A proteção pelos programas de acolhida é oferecida a vítimas de abandono, abuso sexual ou maus tratos físicos e psicológicos. Incluem-se as situações de exploração sexual, no trabalho, no tráfico, mendicância ou vivência de rua onde o retorno à família de origem seja, no momento, difícil ou inadequada. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2003). As acirradas expressões da questão social aliada à falta ou fragilidade de políticas sociais públicas que previnam estas situações configuram a necessidade de se desenvolver um trabalho de grande dimensão. Supõe, para além da acolhida, o desenvolvimento de uma política de fortalecimento da família e a intersetorialidade, que abrangem mudanças na concepção e execução das ações.

O detalhamento dos princípios exigíveis dos programas de acolhimento familiar ou institucional é de fundamental importância para o avanço em relação às práticas de acolhimento no Brasil. O artigo 92 assim detalha:

Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios:

- I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar;
  - II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
  - III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
  - IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
  - V - não desmembramento de grupos de irmãos;
  - VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
  - VII - participação na vida da comunidade local;
  - VIII - preparação gradativa para o desligamento;
  - IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.
- (BRASIL, 2009, p.23).

A preservação e resgate dos vínculos familiares, pressuposto do inciso I, é essencial enquanto perdurar a medida de proteção. Não é um trabalho cujos resultados serão imediatos, mas parte de um processo de fortalecimento, onde diversas tentativas de aproximação são necessárias, partindo-se da permissão de visitas da família além de trabalhar junto a elas para que entendam e estejam informados a respeito da situação. Já a obrigatoriedade de buscar integração em família substituta, indicação do inciso II, somente ocorrerá após a instituição ter esgotado as tentativas de recuperação ou fortalecimento dos vínculos com a família de origem. Deve-se priorizar a inserção do sujeito na família extensa, com os avós, tios, parentes, pois são vínculos que provavelmente o sujeito já tenha, facilitando-lhe a adaptação.

O atendimento personalizado e em pequenos grupos (inciso III) permite conhecer e posteriormente acompanhar a história de vida de cada usuário. Atender pessoalmente cada sujeito, preservar-lhe as individualidades e valorizá-las são princípios para que o

ambiente dos abrigos seja o mais parecido possível ao familiar. (PIAZZA, 2006). Para que isso seja possível, deve-se evitar receber um número elevado de crianças e adolescentes já que isso

[...] dificulta a atenção integral e individualizada, favorecendo, ao contrário, a reprodução de procedimentos de tratamento massivo tipicamente institucional e longe das práticas familiares. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2003, p. 27).

O direito à educação deve ser preservado (inciso IV), e além de frequentar a escola devem receber, na própria instituição, auxílio de profissional habilitado e participar de atividades educacionais externas. (PIAZZA, 2006)

A transferência para outra casa de acolhida deverá ser sempre evitada (incisos V e VI), principalmente nos casos em que há irmãos acolhidos na mesma entidade. O Estatuto considera a separação dos afins um desrespeito e um crime, principalmente se houver motivos que favoreçam a instituição e não a criança. (PIAZZA, 2006). Restringir a transferência evita traumas psicológicos possíveis devido às seguidas sensações de ruptura e aos sentimentos de perda. Preservam-se, assim, os vínculos afetivos criados pelo sujeito na instituição.

É necessário que os sujeitos mantenham relação com o mundo exterior (inciso VII) para que suas vidas não fiquem limitadas à instituição. A prioridade é que a passagem pela mesma seja breve. Assim, o adolescente ou a criança podem retomar as atividades cotidianas o mais breve possível e serem reinseridos no contexto social de onde saíram. Portanto, “Afastá-la artificialmente da comunidade por longos períodos, ou, pior, durante toda a infância, significa obstaculizar seriamente e, talvez, irremediavelmente esta capacidade.” (PIAZZA, 2006, p. 306).

Outro ponto que requer atenção é a questão do desligamento, exposto pelo inciso VIII. A criança, o adolescente e a família precisam de orientação, apoio e de aproximações sucessivas e, gradativamente, aumentadas, evitando-se ansiedade ou insegurança no momento de sair da instituição. Daí a importância de ser realizado, desde o início, o fortalecimento de vínculos comunitários e familiares, favorecidos, por exemplo, a partir da flexibilidade do horário das visitas, da acolhida agradável e do incentivo a que se visite o ambiente familiar durante a medida. (GUARÁ, 2007).

Também é importante a participação da comunidade no contexto institucional (inciso IX), para que ele se assemelhe a um lar e não a uma prisão. Deve-se, portanto, incentivar a frequência de pessoas da comunidade, o que contribuirá na melhoria dos serviços prestados,

pois também permite a fiscalização. E como o abrigo não se configura medida privativa de liberdade, o direito à convivência comunitária se estende à escola, ao acesso a serviços de saúde, à participação em atividades culturais, esportivas e de lazer. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2003).

O livro-relatório “O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil” retrata uma pesquisa iniciada em 2003 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), encomendada pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). O estudo abrangeu 589 instituições de acolhimento no Brasil que recebem recursos do Governo Federal, pertencentes à Rede de Serviço de Ação Continuada (Rede SAC), já que uma pesquisa nacional seria impossível mediante a ausência de dados sobre as instituições brasileiras. (SILVA, 2004).

A análise se reportou à situação das instituições que abrigam crianças e adolescentes, tendo por base o ECA e enfatizando o direito à convivência familiar e comunitária. Através do levantamento, verificou-se que 86,7% das crianças e adolescentes abrigados possuem família. Destes, 58,2% mantêm vínculos com a mesma – o motivo do abrigamento, em 52% dos casos, relaciona-se à pobreza. Além disso, a permanência nas instituições varia de 2 a 5 anos para 32,9% das crianças e adolescentes abrigados. “Indevidamente, e violando direitos consagrados no ECA, a medida protetiva de abrigo em entidade, originalmente de caráter provisório e excepcional, vem sendo aplicada de maneira indiscriminada no Brasil [...]” (SILVA, 2004, p. 12).

Tendo por base estes resultados, em dezembro de 2006 o CONANDA e o CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) aprovaram o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), cujo período de ação se estenderá até 2015.

O plano apresenta recomendações para a ampliação de apoio à família e o aprimoramento de medidas de proteção e de adoção. Oferece, ainda, uma reflexão sobre desafios importantes de interface entre o Sistema de Garantia de Direitos e o novo Sistema Único de Assistência Social, e outras políticas de Educação, Saúde e Emprego. (RIZZINI, 2007, p.13).

O Plano se fundamenta nas seguintes diretrizes: centralidade das famílias nas políticas públicas; primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na

superação de suas dificuldades; respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais; fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e do Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes; reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional; adoção centrada no interesse da criança e do adolescente e controle social das políticas públicas. (BRASIL, 2006). O Plano, portanto, reforça princípios do ECA e significa a possibilidade de enfrentamento da situação das instituições que na atualidade permanecem contrariando os princípios da Doutrina de Proteção Integral.

No contexto do SUAS<sup>20</sup> (Sistema Único de Assistência Social), os programas, serviços, projetos e benefícios têm como ponto principal a atenção às famílias e aos indivíduos num todo. Observando o território base de organização, as ações são desempenhadas em vista do número de pessoas que delas necessitam e de acordo com a complexidade de cada caso. (BRASIL, 2004). Na política de assistência social o acolhimento institucional localiza-se na proteção social especial de alta complexidade.

Nesse sentido, considerar a oferta de proteção integral e a superação “do modelo de instituições totais que concentravam o atendimento de várias necessidades da criança e do adolescente no mesmo espaço” (GUEIROS; OLIVEIRA, 2005, p. 122), entende-se que a oferta desse cuidado deve ser feita através do trabalho em rede.

### 3.2 REDE DE PROTEÇÃO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A terminologia “rede” ganhou diversos significados ao longo dos tempos e foi utilizada em diferentes situações. A origem da palavra vem do latim *retis* e seu sentido está ligado à ideia de um entrelaçamento de fios com aberturas regulares, tomando o aspecto de um tecido, uma malha, uma estrutura reticulada. (KERN, 2006).

Na Física e nas Ciências Biológicas encontra-se o conceito científico de rede, mas é na década de 1940 que ele é incorporado pelas Ciências Sociais. Os conteúdos teóricos e práticos sobre redes sociais, primárias e secundárias tiveram contribuições importantes de disciplinas como a Antropologia e Sociologia, influenciando as Ciências Sociais Aplicadas, dentre elas, o

---

<sup>20</sup> A regulamentação do SUAS é dada pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS de 2005), instrumento que concretiza um único sistema de gestão da assistência social.

Serviço Social. Quando se agrega o adjetivo “social” à rede, ela passa a “[...] especificar um campo de significado”. (GIONGO, apud GUIMARÃES, 2007, p. 20).

Guará (apud BOURGUIGNON, 2007, p. 249) faz uma interessante classificação das redes sociais, situando a sua existência em diversos âmbitos e a partir da forma como se constituem os diferentes tipos de vínculos que as sustentam. Parte da existência de redes sociais desde o campo particular da vida do sujeito até formas coletivas de relacionamento:

**Redes sociais espontâneas:** constituída pelo núcleo familiar, pela vizinhança, pela comunidade e pela Igreja. São consideradas as redes primárias, sustentadas em princípios como cooperação, afetividade e solidariedade.

**Redes sócio-comunitárias:** constituídas por agentes filantrópicos, organizações comunitárias, associações de bairros, entre outros que objetivam oferecer serviços assistenciais, organizar comunidades e grupos sociais.

**Redes sociais movimentalistas:** constituída por movimentos sociais de luta pela garantia dos direitos sociais (creche, saúde, educação, habitação, terra...). Caracteriza-se por defender a democracia e a participação popular.

**Redes setoriais públicas:** são aquelas que prestam serviços e programas sociais consagrados pelas políticas públicas como educação, saúde, assistência social, previdência social, habitação, cultura, lazer, etc.

**Redes de serviço privados:** constituída por serviços especializados na área de educação, saúde, habitação, previdência, e outros que se destinam a atender os que podem pagar por eles.

**Redes regionais:** constituídas pela articulação entre serviços em diversas áreas da política pública e entre municípios de uma mesma região.

**Redes intersetoriais:** são aquelas que articulam o conjunto das organizações governamentais, não-governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais, setor privado, bem como as redes setoriais, priorizando o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente.

O indivíduo não possui condições, isolado, de se fortalecer. É nas relações de rede que ocorrem os processos de construção da identidade, autoestima dos sujeitos e fortalecimento da cidadania. Nesse sentido, Faleiros (2001) conceitua a divisão sobre redes primárias e secundárias e agrupa as subclassificações de rede. (GUIMARÃES, 2007).

A rede primária, constituída pela família e pessoas do cotidiano mais imediato, se formam a partir de laços de afetividade, relações comunitárias, de afeto, amizade e vizinhança. Já as redes secundárias se constituem das organizações sociais, onde os vínculos afetivos se dão com maior ou menor grau de intensidade e as relações se desencadeiam a partir da prestação de serviços imediatos, pela reciprocidade e pela circulação de informações. (FALEIROS, 2001).

O ser humano busca constantemente a elaboração de formas de pertencimento social, já que este provoca referências de segurança e afeto. O pertencimento só se efetiva através da possibilidade de inter-relacionamentos com a rede social à qual o sujeito quer pertencer e é construído de forma processual e cotidiana. Inicia-se na rede primária e se reconstrói nos

grupos sociais mais amplos, a partir do aprendizado na rede familiar, na socialização secundária do sujeito. Por outro lado, a sua negação ou impossibilidade de construção pode gerar perda de referências, revolta, baixa autoestima. Quando organizada a partir do trabalho em redes, a sociedade possibilita a constituição do sujeito enquanto ser individual e coletivo. Individual quando ele busca suprir suas necessidades e, coletivo, quando o trabalho em redes o acolhe. (KERN, 2006).

Utilizando a imagem de uma rede, pode-se dizer que os espaços vazios são ocupados pelas pessoas e instituições sociais; as linhas representam as teias, as relações sociais estabelecidas com as instâncias sociais e os pontos são as conexões, os vínculos. (KERN, 2006). O termo, por si só, provoca a ideia de conexão, vínculos, articulação, relações horizontais, parcerias e interdependência de serviços, visando a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados. (BOURGUIGNON, 2007).

Enquanto perspectiva de enfrentamento das expressões da questão social, Türck (2002) elabora conceitos operativos para o trabalho em rede. A autora enfatiza que a rede social só é possível quando o sujeito cria, anteriormente, uma rede interna. Esta é definida como

Síntese da experiência e conhecimento profissional dos atores sociais em uma ação conjunta e participativa, objetivando a construção de uma práxis interdisciplinar no atendimento a situações individuais e/ou coletivas que emergem em um determinado contexto social. (TÜRCK, 2002, p. 32).

Para que a rede interna seja possível, é necessário, em primeira instância, o resgate da humanidade das pessoas. É fundamental que haja disponibilidade para interação, compartilhamento de afeto e conhecimento, na perspectiva da solidariedade, que vem a ser um grande contraponto em uma sociedade que cultua o individualismo. (TÜRCK, 2002).

A proposta de ação do SUAS se organiza através da rede de proteção social básica e da rede de proteção social especial, na qual estão situados os serviços de acolhimento. O Estado deve ser a referência global para constituição da rede, enquanto coordenador do processo de articulação, conferindo esforços para o rompimento das práticas parciais e fragmentadas. (PNAS, 2004).

A garantia dos direitos da população infanto-juvenil no horizonte da integralidade, principalmente os que se encontram sob medida de proteção, requer não só a existência das políticas públicas como também mecanismos que as tornem efetivas na realidade. Nesse sentido, o trabalho em rede apresenta grandes possibilidades. Quando o ECA convoca família, sociedade e Estado e menciona a articulação entre ações governamentais e não-

governamentais nos diferentes níveis de gestão da política já está indicando a necessidade de uma rede.

O próprio Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente precisa ter em seu bojo o horizonte do trabalho em rede, já que:

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. (HECHLER, 2009, p. 83).

Nas situações de aplicação da medida de acolhimento institucional, o trabalho em rede se faz imprescindível em todas as suas dimensões. Tem um papel preventivo; é importante durante a permanência do sujeito na instituição visando a articulação de políticas públicas e serviços existentes no trabalho para a convivência familiar e comunitária; assim como tem papel fundamental quando do desligamento da criança ou adolescente da instituição.

Em um cenário onde a questão social metamorfoseia-se e assume novas roupagens, evidenciando a “[...] imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o impulsionam” (IAMAMOTO, 2010, p. 144), o trabalho em rede é bastante difícil tendo em vista a precarização e flexibilização do trabalho e o incentivo ao individualismo e competitividade, ameaçando as construções coletivas, de compartilhamento de saberes e onde as necessidades sociais devem ser resolvidas no campo particular e individual.

A rede é uma articulação de atores, vamos nos expressar assim, de uma questão disputada, de uma questão ao mesmo tempo política, social, profundamente complexa e processualmente dialética. Trabalhar em rede é muito mais difícil do que empreender a mudança de comportamento [...] . É a superação do voluntarismo e do determinismo, da impotência diante da estrutura e da onipotência da crença de tudo poder mudar. Na intervenção de redes o profissional não se vê impotente nem onipotente, mas como um sujeito inserido nas relações sociais para fortalecer, a partir das questões históricas do sujeito e das suas relações particulares, as relações destes mesmos sujeitos para ampliação de seu poder, saber, e de seus capitais. Trata-se de uma teoria relacional de poder, de uma teoria relacional de construção da trajetória. (FALEIROS, 2001, p. 25).

A rede é movimentada por pessoas. Por isso, sua existência vai depender não somente do tipo de gestão das políticas, como também de cada profissional, da disposição para um trabalho conjunto, de interdependência, de reconhecimento da importância do outro, de respeito ao espaço do outro, do compartilhamento do poder. Precisa da valorização dos sujeitos e do trabalho em conjunto.

No intuito de conhecer o trabalho em rede na realidade empírica, seus desafios e possibilidades, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa. O próximo capítulo dá visibilidade ao processo desencadeado para a realização da mesma, que embasou a posterior análise dos resultados.

## 4 DESVELANDO A REALIDADE SOCIAL ATRAVÉS DA PESQUISA

Este capítulo trata sobre o caminho percorrido para a realização do estudo. Detalha-se sobre a forma como a pesquisa foi desenvolvida, através da metodologia que guiou o desvendamento da realidade social. Primeiramente, discorre-se acerca da motivação em pesquisar o tema, imbricada à vinculação pessoal e à relevância social do mesmo. Em seguida, detalha-se sobre o método dialético-crítico, a opção pela pesquisa qualitativa, a conformação do universo e da amostra, bem como acerca dos instrumentais utilizados. Por fim, explicitam-se as bases da técnica utilizada para a análise das informações.

### 4.1 CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A pesquisa é aqui entendida como um processo ímpar na construção do conhecimento, pois através dela o pesquisador exprime sua implicação pessoal com o tema em questão, assim como tem a possibilidade de contribuir socialmente por meio do estudo. Na medida em que a investigação sobre a realidade social tem a possibilidade de fornecer subsídios para impulsionar mudanças e/ou fortalecer práticas, encontra no Serviço Social um campo privilegiado para o seu desenvolvimento. O objetivo deve ser o de contribuir não só com outros profissionais, estudantes ou instituições, mas, sobretudo, com os usuários. Nesse sentido, desvendar e problematizar os desafios existentes, promover a reflexão e ser propositivo tornam-se imperativos e, dessa forma, a incessante busca pelo conhecimento adquire o significado de compromisso frente aos usuários e a categoria profissional, além de contribuir para o fortalecimento do projeto ético-político da profissão.

O interesse em discutir a temática do acolhimento institucional tem suas raízes na instigante experiência que foi a realização do estágio curricular em Serviço Social, em uma instituição de acolhimento para crianças e adolescentes, seguida da produção do Trabalho de Conclusão de Curso. A vivência e produção teórica<sup>21</sup> demonstraram que a continuidade da discussão sobre a medida de acolhimento é pertinente e necessária, pois trata-se de refletir

---

<sup>21</sup> Como parte do processo de formação, a aproximação com o tema resultou no trabalho intitulado “Do sonho à realidade: a situação das crianças e adolescentes abrigados e o processo de trabalho do serviço social” que sistematizou os conhecimentos adquiridos no estágio e pela realização de uma pesquisa com assistentes sociais trabalhadores de abrigos da região norte do Rio Grande do Sul, buscando conhecer os desafios e possibilidades no desenvolvimento de seu processo de trabalho. Evidenciou-se também entraves pertencentes ao contexto amplo da política de atendimento da criança e do adolescente, que carece de avanços, principalmente na área do acolhimento institucional. (LIMA, 2009).

acerca da proteção oferecida ao público infante-juvenil, cuja especificidade está na situação de acolhimento. Os questionamentos que permaneceram latentes ultrapassaram as paredes institucionais, chegando ao movimento dos órgãos e atores sociais do município envolvidos (ou não) nesse processo. Muitas vezes, a forma como a medida vinha sendo aplicada colocava em questão a efetiva proteção dos sujeitos.

No intuito de problematizar possibilidades de avanço para essa área, foi realizado um recorte, visando estudar o tema da rede de atendimento, na sua interface com o acolhimento. Conforme já citado na introdução deste trabalho, teve-se como objetivo geral “Analisar a possível existência e funcionamento de uma rede de proteção à infância e juventude, que ofereça suporte à medida de acolhimento institucional, a fim de contribuir na discussão de estratégias para o avanço das políticas sociais destinadas ao público infante-juvenil”.

Este objetivo desdobra-se nos seguintes objetivos específicos: Mapear os serviços, programas e projetos existentes dentro das políticas sociais públicas, destinadas à infância e juventude, e identificar possíveis relações entre os mesmos; Conhecer a forma como a população infante-juvenil em situação de acolhimento institucional é atendida pelos diferentes serviços, programas e projetos destinados à infância e juventude; Analisar os desafios e possibilidades para um trabalho em rede que ofereça suporte ao acolhimento institucional.

Estes objetivos balizaram a busca por respostas ao grande problema da pesquisa: “De que forma a articulação em rede no âmbito do acolhimento institucional se constitui em apoio à referida medida de proteção?”, guiando-se pelas seguintes questões norteadoras: Quais são e como funcionam os serviços, programas e projetos existentes dentro das políticas públicas destinadas à infância e juventude?; Como os diferentes serviços, programas e projetos destinados à infância e juventude interagem na materialização dos direitos da infância e juventude, no processo de acolhimento?; De que maneira a população infante-juvenil em situação de acolhimento é atendida pelos serviços, programas e projetos para a infância e juventude no município?; Qual é a concepção dos gestores e técnicos de serviços, programas e projetos para a infância e juventude acerca do trabalho em rede? Qual é a concepção dos gestores e técnicos dos serviços, programas e projetos destinados à infância e juventude sobre a função social da medida de acolhimento institucional?; Como os diferentes espaços de proteção à infância e juventude tem se posicionado frente à aplicação da medida de acolhimento institucional?; Quais as possibilidades e desafios para o desenvolvimento de um trabalho em rede e articulado nas situações de acolhimento institucional?; Qual a contribuição do trabalho em rede frente à medida de acolhimento institucional?; Como os direitos sociais das crianças e adolescentes sob medida de acolhimento tem sido garantidos?.

A investigação desencadeada apoiou-se no método dialético-crítico, tendo em vista que a escolha de um determinado método sempre “[...] pressupõe que nos identifiquemos com suas características peculiares, alcance e possibilidades.” (MARTINELLI, 1999, p. 25). Eleger um método é escolher a direção a ser seguida para chegar a determinado fim.

Na perspectiva materialista histórica, o método está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida no seu conjunto. A questão da postura, neste sentido, antecede ao método. Este constitui-se numa espécie de mediação no processo de apreender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais. (FRIGOTTO, 1994, p. 77).

É uma escolha que guarda intrínseca relação com a visão de homem e de mundo do pesquisador enquanto sujeito concreto e histórico e que vê no método dialético-crítico um meio de investigar, refletir e propor mudanças sobre a realidade. No serviço social, o método não embasa somente a pesquisa, mas é transversal à prática, no atendimento aos usuários, na utilização de instrumentais técnico-operativos.

O quadro a seguir, adaptado com base em Richardson (1999), exemplifica o entendimento do materialismo dialético, como ideologia e ciência do marxismo. “Considera-se materialismo, porque sua interpretação da natureza, concepção dos fenômenos naturais e sua teoria são materialistas. Considera-se dialético, porque sua aproximação (método e estudo) dos fenômenos naturais é dialética.” (RICHARDSON, 1999, p. 44).

<b>CARACTERÍSTICA</b>	<b>MATERIALISMO DIALÉTICO</b>
Visão de mundo	Tudo é matéria em movimento; União dos contrários
Visão de homem	Homem Ser histórico e social
Visão da sociedade	Classes antagônicas
Visão da realidade	Objetiva Histórica
Objetivo da pesquisa	Procurar compreender essência dos fenômenos
Objeto de estudo	Elementos e relações entre eles
Método científico	Método dialético

Quadro 2 – Síntese demonstrativa das características do materialismo dialético, adaptado pela autora com base em Richardson (1999).

Neste sentido, muito mais que uma leitura da realidade, a pesquisa com base neste método tem um fim maior que é contribuir com a mudança e transformação social, através do apontamento de caminhos e estratégias. Isso pode adquirir concretude quando os resultados incidem de alguma forma sobre profissionais, instituições, comunidades, que podem usar as informações no seu trabalho, como fonte de inspiração ou mesmo reflexão, tendo a divulgação dos resultados papel preponderante nesse processo.

Alerta Frigotto (1994, p.77) que “Romper com o modo de pensar dominante ou com a ideologia dominante é, pois, condição necessária para instaurar-se um método dialético de investigação.” Mas isso não significa negar ou retirar a importância das diversas e por vezes conflitantes posturas e concepções de realidade produzidas no amplo contexto, no plano cultural, religioso e do senso comum, tendo em vista que “O método de análise utilizado por Marx parte do real, sua premissa são os indivíduos concretos, suas atividades e condições materiais, tanto as que já existiam como as que são fruto do seu próprio trabalho.” (PRATES, 2003, p. 85).

O método dialético-crítico é constituído por categorias centrais destacando-se totalidade, contradição e historicidade, que perpassam o presente estudo como um todo. Por se complementarem entre si, não podem ser compreendidas dissociadas umas das outras.

A totalidade não simboliza *todos os fatos*, o conjunto dos fatos ou a reunião de todos os aspectos, pois é impossível ao conhecimento humano abrangê-los. Significa, pois: “[...] realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido.” (KOSIK, 1986, p. 35). A totalidade representa um todo em que as partes se relacionam, se articulam e se conectam, num constante movimento, influenciando-se mutuamente e alterando o sentido de cada parte e do todo. (PRATES, 2003).

Portanto, analisar um fenômeno, uma situação concreta, à luz da totalidade, não significa exaurir todos os fatos, mas problematizá-los de forma inter-relacionada, buscando as determinações que uns têm sobre os outros para melhor interpretar a realidade. (PRATES, 2003, p. 87).

Os fenômenos com os quais nos deparamos na realidade social, nas situações protagonizadas pelos sujeitos históricos, devem ser interpretados dialeticamente, não desconectando-os do âmbito maior em que estão inseridos. A aparência não é suficiente para a compreensão, sendo necessário ir além, procurando-se entender aquilo que não está visível.

A própria totalidade apresenta-se histórica e contraditoriamente, segundo o que Marx (apud JANCZURA, 2008, p.38) considera: “[...] É histórica porque ela não é algo imutável, mas altera-se ao longo do tempo. É contraditória porque o modo como ela altera-se está relacionada com os conflitos inerentes a própria realidade histórica”. A totalidade então remete-se dialeticamente à outra categoria do método: a contradição.

A contradição sempre expressa uma relação de conflito no devir do real. Essa relação se dá na definição de um elemento pelo que ele não é. Assim, cada coisa exige a existência do seu contrário, como determinação e negação do outro. As propriedades das coisas decorrem dessa determinação recíproca e não das relações de exterioridade. (CURY, 2000, p. 30).

A realidade é dialética e contraditória, pois os fenômenos sociais estão num constante movimento de negar-se um ao outro, sofrendo mutações, sendo, portanto, provisórios e superáveis. Esse movimento só é possível através da contradição, ela é o “motor” do movimento. Pode ser definida como uma “negação inclusiva”, “[...] onde as partes envolvidas são dependentes em termos de significado, nega, mas não exclui o oposto, há sim, a luta e unidade dos contrários.” (PRATES, 2003, p. 91).

Sob a perspectiva da sociedade, quando se nega a contradição está se negando também o movimento histórico, encobrindo-a como real imutável, idêntico, permanente:

Ignorar a contradição resulta numa atitude que leva ao conservadorismo, pois abstrair esse elemento é retirar da realidade seu caráter profundo de inacabamento. Ignorar a contradição é querer retirar do real o movimento e, por isso, é recurso próprio das ideologias dominantes, que não podendo retirá-la das relações sociais, econômicas e políticas, representam-na como imaginariamente superada. (CURY, 2000, p. 34).

A contradição nem sempre é evidente, mas é possível percebê-la, por exemplo, no âmbito das políticas sociais. Enquanto no plano legal são assegurados aos cidadãos direitos de caráter universal, no plano concreto, as respostas muitas vezes são fragmentárias, esvaziadas do sentido de direito, revelando-se então, uma contradição entre o discurso e a prática. A contradição move questionamentos por isso não é desejável que seja evidente, sendo assim, muitas vezes, “ignorada”.

Os fenômenos sociais são dotados de historicidade. Na história o homem existe, se realiza, se humaniza. A história não parte sempre do princípio, mas dos resultados das gerações anteriores.

Nenhuma época histórica é, em absoluto, apenas uma passagem para um outro estágio, assim como nenhuma época se eleva acima da história. A tridimensionalidade do tempo se desenvolve em todas as épocas: se agarra ao passado com os seus pressupostos, tende para o futuro com as suas conseqüências e está radicada no presente pela sua estrutura. (KOSIK, 1986, p. 217).

Pela historicidade, se reconhece que “os fenômenos não são estáticos, estão em curso de desenvolvimento e, portanto, só podem ser apreendidos a partir do desvendamento deste movimento, por cortes históricos.” (PRATES, 2003, p. 96). Desta forma, os fenômenos estão em constante processualidade, e o conhecimento de sua gênese só é possível através do conhecimento da história, o que ultrapassa a mera análise de episódios cronológicos, sendo necessário delegar especial atenção aos fatos significativos da vida dos sujeitos, comunidades, instituições. (PRATES, 2003).

Além de eleger o método dialético-crítico como fio condutor, este estudo se caracterizou por ser do tipo exploratório e de cunho qualitativo. As pesquisas exploratórias se encontram no nível aproximativo da realidade em torno de um fato, no intuito de possibilitar uma visão geral sobre ele. (GIL, 1999). A pesquisa qualitativa

[...] tem por objetivo trazer à tona o que os participantes pensam a respeito do que está sendo pesquisado, não é só a minha visão de pesquisador em relação ao problema, mas é também o que o sujeito tem a me dizer a respeito. Parte-se de uma perspectiva muito valiosa, porque à medida que se quer localizar a percepção dos sujeitos, torna-se indispensável – e este é outro elemento muito importante – o contato direto com o sujeito da pesquisa. (MARTINELLI, 1999, p. 21-2).

O caráter qualitativo da pesquisa permite, assim, ouvir os sujeitos envolvidos no problema em questão, a respeito de sua visão, perspectivas, levando em conta suas experiências, sua cultura e modo de vida, algo essencial quando se trata de um estudo que valoriza o saber dos sujeitos pesquisados como fonte de informações e dados de realidade. O que importa não é a pressuposição do pesquisador, mas o que os sujeitos trazem e demonstram a respeito de suas vivências: “[...] não desconectemos esse sujeito de sua estrutura, busquemos entender os fatos, a partir da interpretação que faz dos mesmos em sua vivência cotidiana.” (MARTINELLI, 1999, p. 22).

A pesquisa foi realizada em um município da região norte do Rio Grande do Sul que faz parte da Zona da Produção e possui em torno de 28 mil habitantes. É um município de pequeno porte 2, conforme classificação da PNAS. A justificativa da escolha reside no fato de que neste município foi realizado estágio curricular em Serviço Social, em uma instituição de acolhimento para crianças e adolescentes, cujas experiências vivenciadas resultaram em diversos questionamentos sobre aquela realidade. Sobretudo, a intenção é contribuir com o

avanço da política de atendimento naquela região, interior do estado, onde poucos estudos são realizados.

Além disso, enfatiza-se que a instituição recebe crianças e adolescentes de outros nove municípios vizinhos, revelando a abrangência do atendimento prestado. Foi criada a partir de um Termo de Ajustamento de Conduta no ano de 2006 e tem caráter misto, pois é mantida pelo Poder Público dos municípios e o trabalho é executado por uma empresa terceirizada. A casa de passagem recebe meninas de 0 a 16 anos e meninos de 0 a 12 anos.

O universo da pesquisa foram os profissionais atuantes nas instâncias do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente do município. A amostra do tipo não probabilista intencional<sup>22</sup> foi composta por 6 sujeitos, com o critério de atuarem em instituições e órgãos que devem relacionar-se estrategicamente com a instituição de acolhimento durante a execução da medida de proteção, ou seja, estão ligados com a questão da infância e juventude e de forma específica no atendimento dos sujeitos acolhidos institucionalmente. Assim, participaram representantes das seguintes instâncias: CRAS; Unidade Básica de Saúde; Escola; Conselho Tutelar; Conselho Municipal do Direitos da Criança e do adolescente (COMDICA); Instituição de Acolhimento.

O esquema abaixo é representativo da relação dos sujeitos entrevistados com as esferas do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente:

---

<sup>22</sup> A amostra é “[...] uma porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população); é um subconjunto do universo.” (MARCONI; LAKATOS, 2002, p.41). Na amostragem não probabilista intencional “[...] o pesquisador está interessado na opinião (ação, intenção, etc), de determinados elementos da população, mas não representativos dela [...].” (MARCONI; LAKATOS, 2002, p.52).

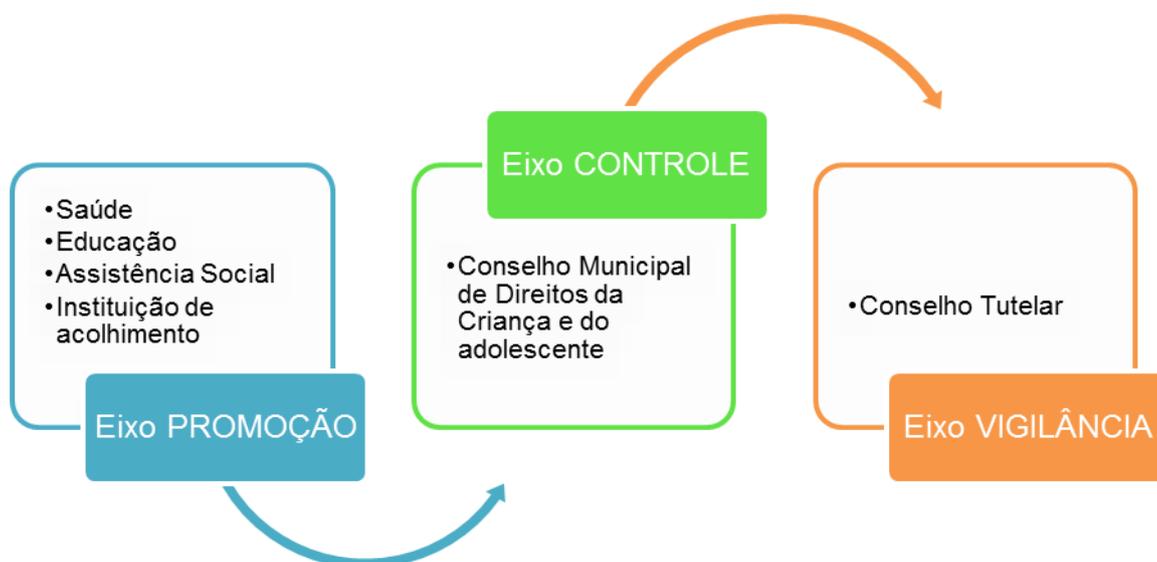


Ilustração 1 – Sujeitos entrevistados que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. (Fonte: Sistematização da autora, 2011).

Como instrumento<sup>23</sup> para a coleta de dados foi utilizada a entrevista, “[...] técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social.” (GIL, 1999, p. 117). Ressalta-se, entretanto, que o pesquisador não deve se restringir ao formulário que elaborou, mas utilizá-lo como um roteiro norteador, não eximindo o entrevistado de expressar-se. Nesse sentido é que foi utilizada a entrevista semi-estruturada “[...] que combina perguntas fechadas (ou estruturadas) e abertas, onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador.” (MINAYO, 2000, p.108). A escolha foi feita na perspectiva de poder registrar algum fato novo e relevante que surgisse durante a realização da entrevista e, por isso, também foi utilizado o diário de campo<sup>24</sup>.

Após a coleta das informações, deu-se início ao processo de análise. Esse é o momento em que o pesquisador procura obter as respostas a que se propôs investigar, mas em que não fica preso somente aos questionamentos iniciais, buscando deixar-se imbuir do material, na perspectiva de que o “novo” possa surgir. É importante ressaltar que

<sup>23</sup> Apêndice A – Instrumento de coleta de dados (roteiro de entrevista).

<sup>24</sup> O diário de campo é um documento importante, onde são registrados aspectos e percepções relevantes que surgem no decorrer da pesquisa. Inclusive para registrar as observações que vão além das captadas pelo instrumento de coleta construído.

A análise tem como objetivo organizar e sumariar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos. (GIL, 1999, p. 168).

Assim, tem-se que o processo de analisar e interpretar são intrínsecos, andam juntos nesta fase, ao passo que se procura buscar respostas aos questionamentos, com base nas informações colhidas junto aos sujeitos entrevistados e através da interlocução teórica com os autores que estudam o tema. As teorias “[...] iluminam a análise dos dados organizados, embora não possam direcionar totalmente essa atividade, sob pena de anulação da originalidade da pergunta inicial.” (MINAYO, 2004, p. 19). Neste sentido pode-se dizer que esta fase apóia-se em três finalidades:

[...] estabelecer uma compreensão dos dados coletados, confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e/ou responder às questões formuladas, e ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, articulando-o ao contexto cultural da qual faz parte. Essas finalidades são complementares, em termos de pesquisa social. (GOMES, 2004, p. 69).

De forma específica, o tratamento dos dados coletados no presente estudo guiou-se pela Análise Textual Discursiva, que

[...] pode ser compreendida como um processo auto-organizado de construção de compreensão em que novos entendimentos emergem a partir de uma seqüência recursiva de três componentes: a desconstrução dos textos do “corpus”, a unitarização; o estabelecimento de relações entre os elementos unitários, a categorização; o captar o emergente em que a nova compreensão é comunicada e validada. (MORAES; GALIAZZI, 2007, p.12).

Todo o processo possibilitado por essa técnica é comparado a uma “tempestade de luz”. Em meio ao “caos” e à “desordem” de todo o material que está à frente do pesquisador, vão surgindo “flashes” de luz; “insights”<sup>25</sup> sobre o objeto investigado no decorrer da análise, que é guiada pelos objetivos da pesquisa e referencial teórico. Embora algumas fases constituam o movimento da análise textual discursiva, ressalta-se que não se tratam de etapas estanques mas, pelo contrário, se permite retomá-las dinamicamente.

### **Desmontagem dos textos – unitarização**

---

<sup>25</sup> As expressões que estão entre aspas correspondem a metáforas utilizadas pelos autores (MORAES; GALIAZZI, 2007).

Essa etapa representa a desconstrução do “corpus”, ou seja, uma decomposição do conjunto de textos a serem analisados. Deste procedimento surgem as unidades de análise ou unidades de sentido, de significado. É importante atribuir um código, de modo que seja possível localizá-las dentro do corpus, em seu contexto. As unidades podem ser frases ou palavras, mas é importante que, antes de proceder a unitarização, o pesquisador esteja ‘impregnado’ do material<sup>26</sup>. (MORAES; GALIAZZI, 2007).

### **Estabelecimento de relações – categorização**

Processo em que se estabelecem paralelos entre as unidades de análise, no intuito de juntar as que se aproximam em significado, que possuem semelhanças. Categorias são “[...] conjuntos de elementos de significação próximos.” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 22). Geralmente, a categorização exige que se construam níveis, como categorias iniciais, intermediárias e finais, mas isso não é obrigatório. O pesquisador pode chegar às categorias através de diferentes metodologias. No método indutivo, as categorias são produzidas com base no “corpus”, a partir dos elementos semelhantes, resultando nas **categorias emergentes**. Pelo método intuitivo, a nova ordem é obtida por meio da intuição. As categorias surgem de inspirações repentinas, possibilitadas pelo intenso envolvimento do investigador em torno do material de análise. Já pelo método dedutivo, as categorias são construídas antes de ser examinado o “corpus”. São as chamadas **categorias “a priori”**, com uma visão do geral para o particular. (MORAES; GALIAZZI, 2007).

### **Captando o Novo Emergente**

Durante a caracterização, vão sendo construídos metatextos. São estruturas que justificam a união das unidades de análise e as subcategorias que a compõem no decorrer do processo, argumentando e demonstrando as relações entre os elementos que foram reunidos. Os metatextos são muito importantes, já que possibilitam ao pesquisador “[...] expressar em forma de argumentos seus principais ‘insights’ em relação às categorias que vai construindo.” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 29). São produções que devem ser revistas o tempo todo, por isso chamadas de parciais, até chegar ao texto final, que aglutinará a introdução e as considerações finais. Devem ser combinação de descrição (que contém também falas dos sujeitos participantes – interlocução empírica) e interpretação (construção de novos sentidos, com base na teoria). (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 29).

---

<sup>26</sup> Significa ter realizado várias vezes a leitura do material. A própria gravação, no caso de entrevistas gravadas, contribui para isso.

A análise textual discursiva, pode ser entendida através do ciclo demonstrado a seguir:



Ilustração 2 – Ciclo da análise textual discursiva. (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 41).

A análise parte da desconstrução do “corpus”, onde se faz o “caos” e resulta na emergência de novas compreensões. O registro destas se dá através dos metatextos, constituindo um terceiro movimento: a comunicação das novas compreensões. Pode-se dizer que a análise textual discursiva é um procedimento mais flexível, pois permite reelaborar cada passo. Analisa para além do que está descrito e desde o início já se está fazendo interpretação, extrapolando para além do que se vê.

No presente estudo a interpretação das informações obtidas através da aproximação com a realidade se dá articulada ao referencial teórico, utilizando-se também as falas dos sujeitos participantes como recurso. Tendo em vista o sigilo como direito dos entrevistados e dever ético do pesquisador, a identidade dos mesmos foi preservada, atribuindo-se a cada um as siglas E1, E2, E3, E4, E5 e E6.

Ainda enquanto postura ética ressalta-se que a presente pesquisa foi avaliada e aprovada pela Comissão Científica da Faculdade de Serviço Social bem como pelo Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS, sob o protocolo CEP 11/05398<sup>27</sup>. Além disso, a participação dos sujeitos se deu com a prévia autorização<sup>28</sup> do chefe de serviço do município e mediante a assinatura do Termo de Consentimento Informado Livre e Esclarecido<sup>29</sup>, que contém todas as

<sup>27</sup> Anexo A – Aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS para realização da pesquisa.

<sup>28</sup> Apêndice B - Autorização formal do município de Sarandi/RS para a realização da pesquisa

<sup>29</sup> Apêndice C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

informações referentes ao estudo, evidenciando a confidencialidade das mesmas, assim como a possibilidade de desistência por parte do entrevistado.

Como bem destaca Prates (2005, p. 11), “[...] é fundamental dar visibilidade aos resultados de nossos estudos e investigações”, para que os mesmos adquiram a possibilidade de contribuir em mudanças, na perspectiva da veiculação de saberes. Assim, enquanto forma de devolução dos dados para a população, ressalta-se a defesa oral em banca examinadora, em sessão aberta, e a divulgação dos resultados em eventos científicos e/ou através de publicações de artigos. Além disso, considera-se a possibilidade de socialização dos resultados através de seminário no município.

A partir do próximo capítulo, se dá a explanação sobre os resultados do estudo. Este processo representa o esforço empreendido pelo pesquisador em responder a problemática da pesquisa através da discussão acerca da realidade social, desenvolvendo as categorias empíricas.

## **5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Neste capítulo são desenvolvidas as categorias de análise emergentes da pesquisa empírica, que se deu pela utilização da técnica de análise textual discursiva, buscando-se sua interpretação à luz do método dialético-crítico, tendo por base historicidade, contradição e totalidade e com aporte de referencial teórico. Além disso, utiliza-se como recursos as falas dos entrevistados.

Conforme detalhado no capítulo anterior, desenvolveu-se um processo de categorização das informações coletadas para chegar às categorias finais. No entanto, é importante enfatizar que a análise não tem início somente a partir da construção deste último capítulo: ela ocorre desde quando o pesquisador debruça-se sobre o tema, escreve o projeto de pesquisa, faz contato com os sujeitos participantes, vai à campo, observa, entrevista. A análise está imbricada no processo investigativo do início ao fim e não é estanque.

No quadro a seguir, as unidades de registro foram suprimidas por uma questão didática, evidenciando-se as categorias iniciais, intermediárias e finais. As divisões entre elas servem exclusivamente para demonstrar os elementos agrupados, pois, na verdade, as linhas não existem: as categorias perpassam umas as outras.

<b>Categorias Iniciais</b>	<b>Categorias Intermediárias</b>	<b>Categorias Finais</b>
Proteção social básica Média complexidade Alta complexidade Ações de saúde Entidades de atendimento Conjunto de instituições governamentais e não-governamentais Conjunto de políticas sociais Demandas por ações e serviços	Rede	<b>REDE</b>
Articulação de poucos Circulação de informações Precarização Acesso Sustentabilidade	Operacionalização do trabalho em rede	
Comprometimento multidisciplinar Articulação/desarticulação Planejamento coletivo Qualificação do atendimento Coordenação Voluntariado/ajuda	Concepção dos trabalhadores	<b>CONCEPÇÃO DOS TRABALHADORES</b>
Espaço do abrigo na rede Visão minorista Família não dá conta	Institucionalização	<b>INSTITUCIONALIZAÇÃO</b>

Quadro 3: Síntese do processo de categorização das informações. Fonte: Sistematização da autora, 2012.

Ao propor esta discussão, pretende-se compreender as múltiplas facetas da realidade social pesquisada, trazendo-se a vivência dos profissionais envolvidos, pois entende-se que o olhar sobre a experiência dos trabalhadores das políticas sociais é imprescindível para alimentar o debate que busque avanço no atendimento à população infanto-juvenil.

## 5.1 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA REDE PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Para melhor desenvolver as informações obtidas e que deram origem à primeira categoria “**Rede**”, a mesma foi subdividida para facilitar a compreensão dos resultados.

### 5.1.1 Caracterização da rede

Para entender como se desenvolve a política social pública para a infância e juventude no município buscou-se, primeiramente, conhecer e/ou identificar a oferta local de políticas, programas, serviços e órgãos voltados a essa população. Percebeu-se a não existência de registros ou sistematização formal acerca disso, a não ser a relação das instituições inscritas do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Assim, o mapeamento da rede se deu a partir do que os entrevistados sinalizaram, do que conhecem e do que, para eles, compõe esta rede. Como toda pesquisa, avalia uma fatia da realidade, e não se propõe a esgotar as possibilidades de compreensão do fenômeno estudado. Ressalta-se que este questionamento procurou identificar uma rede voltada a todas as crianças e adolescentes, não somente as que se encontram em acolhimento institucional.

Em termos de políticas sociais públicas, as citadas com mais frequência – e não por acaso tendo em vista a amostra da pesquisa – foram assistência social, educação e saúde. Na perspectiva do SUAS, o município conta com o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), implantado entre os anos de 2009 e 2010, ao qual vincula-se a Secretaria de Promoção Social. A partir deste espaço são desenvolvidos e executados diversos programas e projetos voltados a crianças e adolescentes, tais como:

- PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias;
- Programa do Leite (benefício voltado a crianças de dois meses a três anos de idade);
- Programa Bolsa Família;
- Projeto da Cidadania (trabalho com adolescentes voltados à discussão de assuntos como religião, sexo, política, entre outros);
- Adolescente Teclando o Futuro (Curso de Informática);
- Adolescente Somando Conhecimento e Dividindo Alegrias (Curso de dança);
- Famílias buscando auto-promoção (público preferencial são os usuários do Bolsa Família. Realizam-se reuniões mensais nos bairros, onde são abordados assuntos diversos por profissionais convidados).

Observa-se a predominância de programas e projetos na rede de proteção social básica, que tem por objetivos “[...] prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.” (BRASIL, 2004, p. 19).

Em relação à proteção social especial de alta complexidade, enfatiza-se a existência de uma instituição na modalidade de casa de passagem para crianças e adolescentes, vinculada à Secretaria de Promoção Social em termos financeiros e cujo serviço é executado por uma empresa terceirizada.

Com relação à política de saúde, identificou-se que o município possui um hospital e 4 unidades básicas de saúde, dentro do Programa Saúde da Família (PSF). No que tange às ações voltadas a infância e juventude, as equipes dos PSFs realizam palestras de orientações sobre saúde nas escolas, abordando temas como gravidez na adolescência, drogas, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, entre outros, no bairro de sua abrangência. Cada posto de saúde também desenvolve o programa Kit Bebê, que consiste no acompanhamento de gestantes durante o pré-natal e após o nascimento da criança, na fase da puericultura, além da execução do PIM (Primeira Infância Melhor, programa estadual voltado às famílias nas quais há gestantes e/ou crianças de zero a seis anos).

O hospital desenvolve o projeto denominado “Drogadição”, voltado a adolescentes, em abordagens realizadas nas escolas. Uma das unidades básicas de saúde é referência no tratamento de dependência química, ou seja, o único estabelecimento de saúde habilitado para este tipo de atendimento no município. Não há Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

Em termos de organizações não governamentais cujo trabalho é voltado, ainda que não exclusivamente, para crianças e adolescentes, identificou-se: Patronato Júlio Maílhos; Lar da Menina; APAE; Pastoral da Criança e LIONS Clube. Este último desenvolve o projeto “Crescer e Ser” que tem bastante expressão no município, pelo grande número de crianças e adolescentes envolvidos nas diversas atividades proporcionadas. A Brigada Militar também está desenvolvendo o PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, voltado à prevenção e que abrange escolas do ensino fundamental até o ensino médio.

Percebe-se carência de serviços de proteção social especial de média complexidade, aqueles voltados a famílias e indivíduos com seus direitos violados e cujos vínculos não foram rompidos. Assim verbalizam as entrevistadas:

[...] tem uma demanda que me preocupa bastante, que eu sei que a gente ainda está devendo, que a gente ainda não tem, que é a questão, **que são os adolescentes egressos de medidas socioeducativas, na verdade a gente não tem nenhum programa específico para esses adolescentes.** (E1., 2011).

[...] os adolescentes e as crianças saem de uma recuperação, e aí, voltam para casa, **sem um local aonde eles possam ser envolvidos, para que não voltem a cometer atos infracionais ou mesmo o ato de uma dependência, de estar usando drogas.**

[...] porque não existe um local com, que ele saia e vá, ou então que dê **continuidade**, isso está faltando. (E3, 2011).

Percebe-se a existência de uma importante demanda, que é a necessidade de um serviço voltado à reinclusão de jovens que cumpriram medidas socioeducativas, assim como para aqueles que retornam dos tratamentos de dependência química. A carência de um serviço de acompanhamento deste cunho compromete a abordagem especializada às crianças, adolescentes e suas famílias, ainda que seja uma proteção já prevista pela Política Nacional de Assistência Social. Acredita-se que esta carência pode estar relacionada à não institucionalização do CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social, que é o espaço privilegiado para a execução destas ações.

Como exemplos de serviços ligados à Proteção Social Especial de Média Complexidade que poderiam atender a carência do município estão serviços como o PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento a Famílias e Indivíduos), Serviço Especializado em Abordagem Social e Serviço de Proteção a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). (BRASIL, 2009).

Com a predominância nas ações de proteção social básica e insipiente proteção social especial média e alta complexidade, enfatiza-se a ausência de programas ou ações voltados às crianças e adolescentes sob medida de acolhimento, bem como às suas famílias. Dessa forma, questiona-se qual o olhar voltado para esse público, que possui uma especificidade importante e cuja garantia de direitos é mais complexa, muito além da acolhida em uma instituição.

Para os municípios que possuem instituição de acolhimento, a adesão ao PNCFC, por exemplo, é de extrema importância, pois regulamenta programas fundamentais para a mudança das práticas de institucionalização. Exemplos disso são os programas Famílias Acolhedoras e Apadrinhamento Afetivo.

O Programa Famílias Acolhedoras é um serviço que acolhe, na residência de famílias, crianças e adolescentes afastados da família de origem a partir de uma medida protetiva. É uma modalidade de atendimento provisória até que seja possível a reintegração familiar e não pode ser confundido com adoção. É um acolhimento que não se enquadra no conceito de entidade nem como família substituta e as famílias acolhedoras vinculam-se a um Programa responsável por selecionar, preparar e acompanhar as crianças e adolescentes indicados. (BRASIL, 2006)

O Programa de Apadrinhamento Afetivo consiste no estabelecimento de vínculos afetivos significativos ou contribuição financeira de pessoas da comunidade para crianças e

adolescentes em acolhimento institucional. Os padrinhos e madrinhas são previamente selecionados e preparados e a intenção é de ampliar a rede de apoio afetivo, social e comunitário para além da instituição. (BRASIL, 2006).

### 5.1.2 A operacionalização do trabalho em rede

Com base na caracterização realizada acima, identificaram-se como se dão as relações entre as diversas instâncias:

[...] **cada um faz o que pode** e assim o trabalho fica meio que, assim, não vou dizer estagnado, mas ele **fica em gavetas**. Cada um faz a sua parte, mas **não tem uma ligação entre os trabalhos**. Acredito que não existe essa relação assim, muito bem escrita ou muito bem acordada entre os profissionais. Por exemplo, a escola faz um projeto, o aluno que precisa de psicóloga vai pro posto de saúde, e não **existe essa relação em que há uma seqüência de atividades**. [...] a escola faz o projeto dela, a assistente social faz o dela, a rede de saúde com seus profissionais faz o dele, mas não existe uma ligação entre eles. (E4, 2011).

[...] **a questão é meio isolada**, saúde trata da questão da criança e adolescente lá dentro da saúde, assistência social lá dentro da assistência social, a casa de passagem, o abrigo trata aqui, o conselho tutelar é lá no conselho e tal. Mas **não há aquela união** assim [...]. aqui é tudo muito isolado, no meu ponto de vista, eu percebo que os projetos que acontecem são isolados, ou que **não há uma continuidade** entende. (E5, 2011).

Evidencia-se que são desenvolvidas diversas ações no município, voltadas ao mesmo público, mas que isso se dá de forma segmentada. No entendimento da entrevistada, não há organização do fluxo ou retorno de encaminhamentos, por exemplo. Ao verbalizar que não há uma relação entre as atividades, demonstra-se a desarticulação entre as instâncias, nas quais cada profissional “faz a sua parte”. Esta questão foi abordada por Bourguignon (2007, p. 246):

Tradicionalmente as políticas públicas básicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho, etc.) são setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram promoção humana. Além disto, percebe-se que cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços sociais. Esta forma de gestão da política gera fragmentação da atenção às necessidades sociais; paralelismo de ações; centralização das decisões, informações e recursos; rigidez quanto as normas, regras, critérios e desenvolvimento dos programas sociais; divergências quanto aos objetivos e papel de cada área, unidade, instituição ou serviço participante da rede; fortalecimento de hierarquias e poderes políticos/decisórios e fragilização do usuário sujeito do conjunto das atenções na área social.

Outro ponto diz respeito à continuidade das atividades. Para isso, é importante que o planejamento do trabalho se faça em rede, e que haja constante comunicação entre os entes envolvidos. Meros “encaminhamentos” são insuficientes e podem ter como desfecho o caso “ficar em gavetas”.

A circulação de informações tem papel fundamental para um caminho articulado da rede de proteção. Na realidade pesquisada, se dá principalmente através de contatos telefônicos. É visível que as informações não circulam apropriadamente entre os diversos entes, o que, aliado à ausência de um espaço formal para discussões, dificulta o trabalho em rede.

Quando o projeto ou o aluno começa a ser atendido na escola e vai para os outros setores a gente **não tem esse retorno dos outros profissionais, não tem essa comunicação**. [...] a circulação de informações se dá porque a escola busca informação, porque pra nós é muito importante a informação, se a escola não procurasse esses atendimentos, a escola mesmo por boa vontade dos seus professores, da direção em ir fora do horário talvez, conversar com a profissional, saber o que está acontecendo com o aluno, como é que eles estão sendo atendidos, essa parceria da escola procurar, eu acho que ficaria bem complicado. (E4, 2011).

Percebeu-se ainda que a falta de comunicação gera outros problemas além dos citados, como ficou evidente nesta fala de um profissional do COMDICA, ao se referir aos problemas estruturais da sede do conselho tutelar, até então desconhecidos:

[...] **nós chegamos lá na metade do ano, tudo por acidente**, eles não tinham computador, queimou, eles tinham um computador lá que era a manivela, aí a prefeitura não dava. [...] nós compramos o computador para conselho tutelar, o COMDICA pagou. (E2, 2011).

O sofá que elas tinham, elas com muito boa vontade elas pegaram um pano, aquelas mantas, e colocaram em cima do sofá, eu levantei aquela anta, eu disse “gente, pelo amor de Deus, **por que vocês não falaram isso pra gente?**”. “**É, mas a gente já está pedindo o computador**”. Eu to te dizendo isso pra tu entender que muitas vezes, **as instituições não sabem aonde ir buscar, e às vezes estão dentro da situação e não sabem nem como pedir**. (E2, 2011).

Em uma rede, pressupõe-se que cada elemento tenha clareza quanto às suas funções e dos demais e que se estabeleçam critérios precisos para acionar os diversos dispositivos. O mapeamento da rede é, portanto, imprescindível. No fato acima relatado, se os conselheiros estivessem a par das potencialidades do COMDICA, poderiam ter solicitado antes auxílio para reestruturação.

Questões de ordem estrutural ficaram evidentes nas falas de vários entrevistados. Analisar os impasses para o completo funcionamento da rede implica também levar em conta

as condições de trabalho, como carga horária e remuneração, além dos recursos disponíveis. Ficou evidente a precarização da estrutura pública:

[...] o conselho tutelar faz um grande trabalho, tem mil dificuldades, não são valorizados, são pessimamente remunerados, pessimamente valorizados. [...] acho que os conselheiros tutelares não podem ficar onde estão, elas não tem ambiente de trabalho, elas não tem segurança, elas não tem privacidade, que é o mais importante. [...] e como eles não tem privacidade, eles não tem veículo pra fazer atendimento. Então o nosso conselho tutelar acaba por não ter espaço de trabalho, acaba não por culpa, mas por desígnio do dia-a-dia, acaba sendo um conselho do lado punitivo, que atua no momento só do acompanhamento criminal, enquanto o conselho tutelar tem que ter um acompanhamento preventivo também. Não só de tratamento mas de proteção, de acolhimento. (E2, 2011).

[...] são instituições que estão saturadas de trabalho e que não retornam pra escola, pelo excesso de trabalho, aquela sobrecarga de ter um número exagerado de pessoas pra atender em pouco tempo, em ter que demonstrar resultados. (E4, 2011)

Te digo que ainda é uma dificuldade e isso é notório pra quem mora e sabe, não impasse entre entidades, mas pela quantidade de vagas e até pela dificuldade financeira, por exemplo, se eu precisar de uma vaga pro Patronato, eu sei que eu não vou conseguir de imediato [...] se existissem mais vagas a gente sabe que seria mais tranquilo né. (E1, 2011).

Buscou-se identificar a forma de acesso dos usuários aos recursos da rede. Constatou-se que a escola e a secretaria de promoção social são as principais vias:

[...] o acesso dos usuários no meu ponto de vista se dá, a princípio, principalmente sempre, **através da assistência social**, que é aonde se faz, se tem essa coleta de dados, né, se conhece a realidade das **famílias e a escola**, que eu acredito que sejam as duas maiores portas que acessam os alunos nesses projetos. Porque quando a escola percebe um aluno usuário de drogas, ou um aluno que tem algum outro problema na família, é a partir da escola que se encaminha esse aluno. (E4, 2011).

[...] a gente abre as vagas pra cada período específico, comunica as escolas, e as escolas avisam seus alunos. (E1, 2011).

Percebe-se a divulgação dos projetos voltados às crianças e adolescentes num movimento que se dá entre a Secretaria de Promoção Social e a escola, constituindo as principais portas de entrada para o acesso do público. A escola também se mostra como protagonista na articulação dos serviços de proteção, quando identifica situações que podem gerar a violação de direitos e realiza o encaminhamento dos estudantes para outras instâncias, embora a contra-referência ocorra de forma ainda incipiente.

Seria interessante ampliar as formas de acesso dos usuários e familiares também a outros dispositivos da rede, pois como prevê o controle social, é imprescindível garantir o acesso e participação à todas as instâncias.

Os entrevistados falaram acerca da participação do público nos diversos projetos que são desenvolvidos, o que chamou atenção:

[...] infelizmente a gente tem essa mesma **dificuldade de participação tanto nos projetos que são pra adultos quanto naqueles que são pra adolescentes**. [...] Então assim a gente tem esse entrave que às vezes a gente tem que ta preparado pra enfrentar, não é culpa da gente, a gente ta ali ta tentando fazer o melhor mas eles realmente tem e **é um direito deles ta participando ou não**, uma coisa que eu digo o obrigado é uma coisa que não se usa mais, se fosse ser assim seria ditadura, né, eles tem que ter a opção de escolha de estar ou não estar participando. (E1, 2011).

[...] seria assim, dentro da secretaria de promoção social aqueles projetos que são feitos, mas que também **existe pouco interesse por parte das famílias em usarem e fazer uso destes programas**. As famílias por serem mais, por estarem fragilizadas, assim elas não tem interesse, existem esses projetos, mas eles não são muito freqüentes. (E3, 2011).

[...] uns tem interesse e outros não tem interesse. Então existe, mas acho que **eles tem que ser mais estimulados** né, acho que falta um trabalho mais neste sentido. (E3, 2011).

A tímida participação por parte dos adolescentes e mesmo das famílias é vista como um entrave para a continuidade dos projetos, que muitas vezes terminam por essa falta de público. No entanto, é necessário ter bastante cuidado para não cair da armadilha da culpabilização dos sujeitos, quando se fala em “falta de interesse”. O direito de participar ou não, como verbalizou a entrevistada, deve ser observado. Com o aprimoramento do controle social, poder-se-ia identificar por quais razões esta aderência é baixa. Por exemplo, fica evidente a demanda destes por atividades culturais:

[...] os alunos reclamam muito pra mim que eles não tem o que fazer, sabe. “Profe, nós não temos lugar pra ir, aonde que a gente vai no fim de semana, se não é na avenida beber”. Eles não tem assim, ginásios de esportes que funcionam no final de semana que eles possam fazer alguma coisa. Nesse sentido **eu acredito que faltaria assim, locais de lazer**. Agora que se está começando né. A gente teve a inauguração da pista de skate, no ano passado, que foi uma coisa bem interessante. Mas eu acredito que precisaria **mais lugares em que eles pudessem se divertir**. Uma ciclovia, ginásio de esportes, piscina pra natação, esse tipo de coisa que não tem. Então eles acabam dentro das condições financeiras que eles não podem pagar algo que seja privativo, **sobra a avenida e o bar**. Né. Então isso é a conversa que eles me trazem. (E4, 2011).

Exatamente, **colocando realmente a fala deles**. [...] **Existe pouca atividade cultural pra eles participarem**. E assim, e eles precisariam por exemplo, que legal que seria se tivesse um espaço físico grande que tivesse aulas de capoeira que eles amam, ou de dança de rua. Eles dizem “a gente não quer fazer aula de violão e nem

queremos fazer oficina de biscuit, a gente quer capoeira, queremos guitarra, queremos”, esse tipo de coisa que eles querem . A gente sabe que é uma caminhada, é uma construção, mas é **o que eu escuto muito deles**, todo dia, no dia-a-dia, aqui na direção, é o que eu ouço eles falarem. (E4, 2011).

Eu acho que falta uma visão maior das pessoas que planejam, que fazem esses cursos, esses projetos, é de **ver a realidade e a necessidade** do momento entende. (E5, 2011).

A fala da entrevistada remete ao direito de acesso ao lazer, cultura e esportes, direitos contemplados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A dificuldade dos conselhos para propor (em caráter deliberativo) a política de atendimento à infância e adolescência decorre ainda da escassez de indicadores sociais, os quais deveriam ser obtidos mediante a elaboração de um “Diagnóstico Municipal”, que possibilitaria uma espécie de radiografia dos municípios, a partir dos indicadores sociais, educacionais, de saúde, entre outros. (COELHO, 1999, p. 96).

Para o planejamento de ações se faz necessário, além de compreender as demandas daquele público, um adequado diagnóstico, isto é, a obtenção de informações sobre a realidade social na qual está inserida, através de indicadores. É um instrumento potente para evidenciar os problemas, na forma como se manifestam em cada contexto, definir prioridades e conhecer as potencialidades do território com vistas melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes.

## 5.2 A VISÃO SOBRE TRABALHO EM REDE PARA QUEM VIVENCIA O DESAFIO DA PRÁTICA

Este item desenvolve a categoria “Concepção dos trabalhadores”, buscando-se demonstrar as ambiguidades presentes nos discursos dos entrevistados e que demonstram por vezes uma compreensão acerca de redes e também um entendimento incipiente sobre o tema.

A implantação do Estatuto é um salto triplo. O primeiro pulo são as mudanças no panorama legal; o segundo é o chamado reordenamento institucional, ou seja, mudar as estruturas existentes de atenção à criança e ao adolescente em conteúdo, método e em gestão para que elas se tornem compatíveis com o novo direito; e o terceiro é o desafio de mudar a maneira de ver, de entender e de agir das pessoas. (COSTA, apud TÜRCK, 2002, p. 21).

A concepção dos trabalhadores a respeito de uma rede de proteção à infância e juventude aparece da seguinte forma:

[...] seria uma rede na qual **instituições governamentais ou não, enfim, colaboradores, profissionais da educação, da saúde, entrando a assistência social também, trabalhariam em conjunto** pra se criar alternativas, projetos, pra que se pudesse atender crianças e adolescentes com vulnerabilidade social ou com outros problemas que também aparecem em classes, às vezes, não apenas nas classes pobres né, nesse sentido. Seria uma **rede de cooperação**. (E4, 2011).

A rede é identificada como o conjunto de diversas instituições, políticas, atores sociais e profissionais de diferentes áreas. Ao apontar questões como cooperação, trabalho conjunto, e planejamento, este trabalhador ressalta como deve funcionar a rede, na sua visão. Neste discurso o trabalho deve ser voltado ao enfrentamento das situações de vulnerabilidade social. É importante enfatizar que a intervenção deve ser garantida a todas as crianças e adolescentes, não só às que encontram-se em risco.

A respeito do significado da rede, outros profissionais argumentam:

[...] é um **grupo de pessoas ou entidades que se unem**, pra trabalhar em prol da criança e da juventude, todos juntos, **aonde termina a responsabilidade de um começa o compromisso do outro** e aí vai sanando todas as dificuldades da criança e do adolescente dentro dessa, dessas instituições ou dessas etapas. (E5, 2011).

[...] ele é necessário, necessário porque **quando não houver uma rede esse trabalho ele fica com seqüelas, ele fica rompido**. Porque o conselho tutelar vai até um determinado ponto, a partir daí entra um outro profissional que faz parte da rede, como seria a área da saúde, a área da psicologia, a área da pedagogia. Então **para que a política social se desenvolvesse plenamente essa rede tem que estar assim, bem conectada e agindo, interagindo**. (E3, 2011).

É presente a noção de definição de responsabilidades, do comprometimento multidisciplinar, além da sequencia de atividades. A necessidade de articulação está implícita nas falas e a rede é vista como importante componente no aprimoramento da política para infância e juventude.

Então se nós pensarmos numa rede em que nós temos um pedagogo, um assistente social, um psicólogo, enfim ou uma entidade que proporciona um projeto, todo mundo vai fazer a sua parte dentro da sua formação, da sua, do seu tipo de trabalho, eu acho que a comunidade tem a ganhar e muito mais a criança. Porque ela vai ser vista de diferentes formas. (E4, 2011).

A contribuição multidisciplinar proporcionada através da rede qualifica o atendimento. Se a criança é vista a partir de diferentes abordagens, possibilita uma intervenção numa perspectiva biopsicossocial, nos planos familiar e comunitário. Diante das acirradas expressões da questão social, o trabalho em rede viabiliza a integralidade, pois “as formas

tradicionais de intervenção, movidas pelo princípio da segmentação das necessidades e por respostas setorizadas e especializadas são inócuas.” (MIOTO, 2002, p. 52).

Este trabalhador expõe que

Existem bastante propostas, projetos em andamento relacionados a essa proteção, a esse atendimento à infância e juventude, porém, não existe algo concreto, ou seja, colocado no papel, um projeto. Quem vai participar? Tal entidade, tal profissional, quem vai fazer o que, como é que vai funcionar cada ano. O que existe eu acredito são ações isoladas de entidades, de escolas, de profissionais autônomos que se dispõem a ajudar. Funciona? Sim, mas eu acredito que não é a forma adequada, nós devíamos ter uma parceria realmente firmada e acordada com todos os participantes, nesse sentido. (E4, 2011).

Os apontamentos são muito relevantes no que tange à possibilidades de funcionamento da rede de proteção. Abordam-se questões como a necessidade de visualizar um planejamento coletivo e de forma concreta, que não fique somente no plano das ideias. Implicitamente está o desejo de ter um ponto de partida, um direcionamento e maior clareza a respeito deste assunto.

Eu acho que teria, primeiro, pra ter assim essa, conseguir assim que a rede funcione aqui eu acho que as pessoas precisam ter mais conhecimento do que é a rede. Eu acho que todas as pessoas que estariam ligadas com a infância e juventude teriam que se reunir no município. (E5, 2011).

Percebe-se que o trabalho em rede se sustenta no conhecimento empírico dos profissionais, onde o cotidiano leva à criação de formas e estratégias de desenvolvimento do trabalho. No entanto, como bem apontam as falas, seria muito relevante a existência de espaços de estudos e/ou capacitações sobre o tema para que, além da experiência diária nas instituições, exista o aporte de referenciais teóricos que balizem as ações.

A existência da rede não depende apenas da iniciativa dos indivíduos que a movimentam.

Falta uma iniciativa de levar isso adiante e se organizar, sei lá, as entidades, o governo municipal, alguma coisa assim, se organizar em cima dessa parte. (E6, 2011).

E eu acho que um dos grandes trabalhos que tem que fazer a rede, um coordenador de rede que eu me considero assim, O COMDICA nada mais é que um organizador, um coordenador dessa rede de proteção, que são todas **as entidades devem convergir pra cá**, é dizer pra essas entidades em quem que elas podem buscar, e o que que elas podem buscar. (E2, 2011).

A condução do Estado é muito importante enquanto referência para as ações. Isso não se contrapõe à horizontalidade das relações, significa que deve existir apoio da gestão para que a rede funcione, através da ampliação dos serviços, do quadro profissional, da fiscalização, dentre outros.

A presença do Terceiro Setor na realidade pesquisada é expressiva. Por vezes, surge como alternativa eficaz:

Eu já fui representante governamental e fui representante de ONG. Muito melhor ser das ONGs, muito melhor, sabe por quê? O governo infelizmente, infelizmente, os nossos governos ainda não são focados em problemas cruciais como este do atendimento a criança e ao adolescente. (E2, 2011).

As organizações não-governamentais tem envolvimento visível na questão da infância e juventude do município. No entanto, sua emergência está atrelada a um discurso que desqualifica o setor público enquanto responsável pelo campo social. Há muitas deficiências na condução das políticas sociais pelo Estado, no entanto, a garantia de direitos só pode se dar através desta lógica. O terceiro setor deve ser uma rede de apoio e não substitutiva.

A transferência de responsabilidades, no sentido oposto ao do compartilhamento, favorece não só a mercantilização do atendimento à população, como também abre espaço para o fortalecimento da iniciativa privada, que se justifica através de termos de forte conotação positiva, como "voluntariado", "caridade" e "solidariedade", mascarando uma retirada do papel do Estado em benefício de iniciativas individuais ou de grupos religiosos ou empresariais.

A rede tem que funcionar. Eu tenho que ter uma cara bacana no hospital pra me dar um médico, eu tenho que ter uma cara bacana na ótica pra me dar o óculos, eu tenho que ter um cara bacana na instituição pra me arrumar o dinheiro, eu tenho que ter um cara bacana pra ir lá buscar os óculos pra me atender essas crianças e eu tenho que ter um cara bacana pra ir lá entregar os óculos pras crianças. (E2, 2011).

O discurso demonstra uma atitude individualizada que passa pelo voluntariado. Nessa lógica as redes primárias, sobretudo as famílias, ressurgem através do apelo moral sobre suas funções e são vistas como via de substituição do sistema de direitos sociais. (FALEIROS,1999). Neste contexto que tende a deixar a gestão dos serviços sociais a cargo do terceiro setor, o caráter público dá espaço ao particular. (MIOTO, 1999).

### 5.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO: AVANÇOS E RETROCESSOS NO CAMINHO DO ACOLHIMENTO EM REDE

Ainda como resultante do processo de análise, surge a categoria “Institucionalização”, a fim de demonstrar o quanto esta cultura ainda está presente na atualidade.

Ainda que incipiente, percebe-se a intencionalidade de se organizar uma política de proteção à criança e ao adolescente, mesmo frente aos inúmeros desafios apontados pelos atores do SGD para o funcionamento do trabalho da rede no município. Neste contexto adverso, volta-se o olhar para a medida de acolhimento institucional, no intuito de perceber quais direcionamentos são realizados a essa população e identificar que espaço social o abrigo ocupa dentro da rede. Parte-se da ideia da incompletude institucional, a fim de perceber a interface entre o SGD e a medida de acolhimento.

Mediante à gama de responsabilidades atribuídas às instituições, as quais devem ser observadas para que a garantia de direitos se efetive, acredita-se que as entidades de abrigo necessitam de apoio. Elas precisam dispor de recursos financeiros suficientes para delegar atendimento adequado, como também de recursos humanos, na figura de profissionais de diversas áreas. Além disso, é fundamental uma rede de suporte instrumentalizada.

É consenso que as redes otimizam o atendimento, em termos humanos, materiais e financeiros. No entanto, as redes só se tornam operacionais se tiverem dinheiro para executar suas ações. É necessário haver previsão orçamentária para seu funcionamento. (RIZZINI, 2007, 117).

Os serviços de acolhimento na modalidade de casa de passagem, como na realidade estudada, são vinculados ao SUAS enquanto Serviço de Proteção Social de Alta Complexidade<sup>30</sup>. No município, o abrigo está referenciado ao CRAS e à Secretaria de Promoção Social.

Contudo, percebeu-se uma tendência ao isolamento da instituição das demais esferas do SGD. Isso pode ter relação com a terceirização do atendimento:

[...] O COMDICA... a Casa em si, o abrigo não tem acesso e também não sei até pode ser uma desinformação minha, não sei se também eles teriam de repente que observar a casa, de repente fazer uma visita, ver como é que ta sendo feito, até por que assim se eles são tipo é um órgão pra fiscalizar ver o atendimento ou o

---

<sup>30</sup> Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. (BRASIL, 2004, p. 36).

acolhimento dos jovens, criança e adolescente, eu acho que eles deveriam ao menos assim, se mostrar, ou então até a própria direção ou coordenação do abrigo participar das atividades do COMDICA, até pra saber o que está acontecendo, qual é o que que foi mudado, o que houve de mudança com relação a. Então é um órgão também assim que ta bem longe da realidade do abrigo, ele não tem, e se ele tem conhecimento do abrigo ele tem conhecimento por comentários. Nós ficamos isolados. (E5, 2011).

A questão assim da **formação das pessoas que estão aqui dentro** sabe, porque é, como é que eu vou dizer, é privado, só que nós, a **empresa não tem condições de proporcionar cursos de formação**, o município, a secretaria de educação dá cursos, o ano passado acho que lá teve três ou quatro cursos assim, **o abrigo é praticamente isolado**, eles vêm a nossa educação numa outra forma, e eu até coloquei pra uma delas eu disse assim olha se possível quando tiver algum curso de formação, uma coisa assim, porque quando é da educação infantil, nós temos crianças aqui dentro. Tu pode ter a experiência mas se tu tiver um curso, alguma coisa assim a mais é sempre bom. Porque nós temos um abrigo só, nós temos três, quatro atendentes, como é que a gente vai proporcionar um curso pra três, quatro, então acho que a secretaria de educação lá quando proporciona, tem que ver a nossa, tem que ter uma visão assim que o abrigo também faz educação. (E5, 2011).

Essa realidade tem relação com a transferência da responsabilidade do Estado pelo atendimento às necessidades sociais para a iniciativa privada. Conforme já referenciado anteriormente neste capítulo e de forma mais aprofundada no capítulo 2, é uma tendência neoliberalista, de redução do papel do Estado. Terceirização, desqualificação do atendimento e fortalecimento de iniciativa de ordem privada e caritativa são símbolos desta realidade.

Em contraponto está a exposição de outro entrevistado:

O Poder Público devia saber como ajudar do que simplesmente repassar o dinheiro, porque não basta só repassar o dinheiro pra entidade, mesmo sendo privatizada, porque não é a privatização. Ah, ta privatizei, eu te passo, tu atende a criança. [...] não é assim, eu te pago, tu atende a criança. Vamos lá ver o que mais que a criança precisa, o que mais que a família da criança precisa, como é que eu vou solucionar o problema dessa menina que ta ali com abuso e vai voltar pra casa amanhã. Como é que eu vou fazer com essa criança que tem os pais com problema de drogas, que ta em acolhimento, como é que essa criança vai retornar pra casa amanhã. (E2, 2011).

A casa da criança lá, não temos uma atuação frente lá, até porque não solicitam muito. [...] Então eu to te dizendo isso pra tu entender que muitas vezes, as instituições não sabem aonde ir buscar e às vezes tão dentro da situação e não sabem nem como pedir. (E2, 2011).

Reconhece-se, portanto, o dever da fiscalização e acompanhamento, sobretudo quando existe terceirização do atendimento, mas percebe-se a distância entre as instituições que deveriam estar interligadas enquanto dispositivos voltados ao mesmo público. Esse distanciamento pode ser explicado pela falta de comunicação e acarreta em uma estranheza entre os espaços, que às vezes não se reconhecem enquanto parceiros, pelo desconhecimento acerca da função e da contribuição de cada um em intervenções que deveriam ser conjuntas.

Outro fator importante que diz respeito à instituição de acolhimento do município é que a mesma é mantida financeiramente por um consórcio intermunicipal que abrange nove municípios da região. Isso significa que, para realizar a acolhida do usuário, realizar o acompanhamento e trabalhar no sentido da reinserção na família de origem ou substituta, a instituição necessariamente precisa se articular com a rede de atendimento do município de origem de cada criança.

Os impasses nas tentativas de articulação com a rede local agravam-se nas situações em que a instituição precisa articular-se à redes de outros municípios:

[...] existe a dificuldade no sentido de que as crianças que vem de outros municípios, me parece, nossos alunos que são de outros municípios são realmente jogados na casa de passagem. Não vou dizer que eles não são acompanhados, existe a parte financeira que os municípios precisam depositar dentro do consórcio da saúde. Cada município paga a sua parte, porém, **não existe o acompanhamento das instituições legais do município com essas crianças**. Eu presenciei na escola a diretora da casa de passagem tendo que ir para outros municípios exigir o apoio da promotoria, da secretaria de educação, da secretaria da saúde, relacionado a usuários de drogas que precisavam de internação, de tratamento e que **tinham sido colocados ali e que simplesmente não se abriu um caminho pra eles**. A criança fica ali um ano, dois anos, **sem ninguém dar uma satisfação**. (E4, 2011).

Inclusive até na **questão de documentação**, nós tivemos alunos da casa de passagem que vieram estudar aqui em abril e que o município mandou a documentação lá em novembro, e certidão de nascimento, por exemplo. Que eu acredito que **esse é um erro que não pode estar acontecendo, quando o município encaminha essa criança ela já tem que vir com toda a sua documentação, com todo o seu estudo**, o porque que ela veio, o que que ta acontecendo, a sua proposta de trabalho pra aquela criança, **pra realmente o abrigo não se tornar esse alojamento**. (E4, 2011).

É clara a inexistência de uma política de acolhimento institucional nos diversos municípios que não se envolvem no acompanhamento de suas crianças e adolescentes, como utilizam-se da instituição de acolhimento enquanto “solução”. O consórcio intermunicipal em si é uma contradição aos princípios e diretrizes do acolhimento, representa um direito violado, pois encaminha-se o sujeito ao abrigo e não se desenvolve uma política de resgate do vínculo familiar. Como garantir o direito de permanecer no meio a que pertence se a medida de proteção coloca o sujeito geograficamente distante de sua família e de sua comunidade?

Observou-se que em nenhum momento fez-se referência ao Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC). Quando questionados a respeito de algum movimento no município ou orientação a respeito da adesão, assim responderam os entrevistados:

Não posso te garantir quanto às outras. Quanto ao conselho tutelar nós não fomos orientados no sentido dessa adesão. Talvez é uma falha nossa de não reivindicar. Talvez ainda não esteja, mas então vamos buscar essa informação nova. (E3, 2011).

Pra [...] eu acho que é meio complicado, eu acho que não veio ainda. Mas assim o que a gente tem agora existe um cadastro nacional né de crianças que estão em abrigos e coisa assim. (E5, 2011).

Não posso afirmar que sim nem que não. Mas se veio alguma orientação nesse sentido não estou sabendo. (E1, 2011).

A não informação a respeito do Plano, importante ferramenta que propõe o reordenamento das instituições de acolhimento e garantia de direitos dos sujeitos atendidos pode representar a deficiência na articulação em rede dos âmbitos municipal, estadual e nacional, tomando-se como exemplo a comunicação entre os conselhos de direitos. Questiona-se a forma de divulgação das novas propostas para os municípios. Sem essa informação, ficam à margem de instrumentos para melhoria no atendimento. Por outro lado, mesmo o ECA, instituído em 1990, ainda não foi totalmente implementado. Tratando-se de uma orientação recente, criada em 2006, requer um tempo para sua aplicação.

A representante da instituição verbaliza acerca da dificuldade de inserção dos adolescentes em projetos e cursos e acesso a serviços públicos:

[...] a gente consegue mais é tipo esse projeto do Lions, que então elas participam, tem aulas de informática, mas quando é da secretaria de assistência fica muito complicado porque **eles acham assim que então eles tem que favorecer as crianças ou adolescentes ou as pessoas que estão fora do abrigo pra fazer esse tipo de coisa**. Eu até solicitei esses dias assim, tinha ocorrido curso de manicure então eu solicitei as meninas elas tem entre, 14 anos, 15 anos que fizessem isso é uma coisa assim que está crescente, todo mundo está abrindo salão, fazendo uma coisa assim ou então indo nas casas, então isso é bem crescente, bem acentuado. Eu recebi assim que então **não teria mais vagas** porque as mulheres que fazem parte dos grupos de mães assim estariam fazendo, claro, com certeza, mas assim **pra nós assim, pras crianças, pras meninas que estão aqui é bem difícil esse tipo de acesso**. (E5, 2011).

[...] se funcionar direitinho a rede como tem que funcionar, só teria pontos positivos, mas infelizmente tem falha e falha muito grande. Então assim, pra nós assim que a gente trabalha dentro do abrigo a gente vê essas falhas, acontecem toda a hora, a questão tu trabalha, até tu consegue alguma coisa dentro do abrigo com a secretaria de assistência, no momento que tu passa pra secretaria da saúde tu já tem um impedimento e já começam alegar **falta de verbas**, coisa assim, então **tu já tem que deixar aquela criança com, só um atendimento básico porque já não pode avançar o atendimento, então esse é um ponto negativo né, que tu tem, tu é barrado em certas situações**. (E5, 2011).

A partir disso questiona-se a forma como as crianças e adolescentes sob medida de acolhimento institucional tem sido atendidos no município e constata-se a inexistência de uma

política voltada a essa população, bem como uma rede escassa em suporte ao processo de acolhimento.

Observou-se em algumas falas certo avanço em relação ao entendimento sobre a medida de proteção, o que pode ser percebido também pelo baixo número de crianças e adolescentes abrigados atualmente, diferente de alguns anos atrás.

Olha, hoje em dia ta bem mais assim, uma coisa mais dentro da realidade que é pra ser. Porque **no momento que a casa em si o abrigo foi inaugurado qualquer probleminha que acontecia lá fora as crianças eram trazidas**. Um desentendimento com a mãe, uma palmada, uma coisa fora do normal, as crianças esteavam aqui dentro. Agora, depois de muito trabalho, de muita coisa **ta havendo assim uma conscientização de que não é assim pra retirar uma criança do lar e trazer pro abrigo**. Eu já vejo dessa forma até porque o número de crianças que a gente tem agora e o número de crianças que a gente tinha há um, dois anos atrás é bem menor. Então eu acho que tá havendo uma conscientização maior nesse sentido. De que primeiro tem que haver um trabalho lá fora de, entrar em contato, mãe, família em si e depois sim então **em última instância é o acolhimento**. Eu acho que tá ainda assim, em algum ponto ainda ta faltando algum entendimento, mas que vem melhorando, vem melhorando, até pelo **baixo número de crianças que a gente tem agora**. (E5, 2011).

[...] o abrigo é um **espaço específico, temporário**, é um abrigamento temporário, e que é em situações que realmente seja necessário e **que não exista outra alternativa**. (E1, 2011).

Demonstra-se uma compreensão em torno de princípios que devem balizar a execução da medida, como o respeito à excepcionalidade e transitoriedade da medida. O acolhimento é entendido como sinônimo de proteção.

No entanto, persiste ainda uma visão “menorista”, algo preocupante tendo em vista que parte de órgãos incumbidos da promoção, proteção e controle pela garantia da materialidade dos direitos da infância e juventude.

[...] por mais que a gente tente aqui no abrigo **fazer essa recuperação dessa criança**, só que muitas vezes a gente não consegue fica bem complicado. (E5, 2011).

O intuito é que ele **saia de lá modificado**, mas aparato pra isso eles tem, ele é orientado, [...] ele teria toda a bagagem **para que haja uma mudança** aqui fora, na saída. Mas uns sabem aproveitar e outros não, mas existe. **Tem crianças e adolescentes que saem de lá modificados** e outros, existem todas as circunstâncias. (E3, 2011).

[...] o mais importante do conselho tutelar é a privacidade do **menor**, em situação de acolhimento. Esse **menor** tem que ter uma privacidade total e eles não tem privacidade [...]. (E2, 2011).

Tem muita criança fora da escola, que os pais às vezes também não se interessam né. Então se tivesse essa rede pra acolher, pra fazer programas preventivos, trazer eles mais perto da gente seria melhor. (E6, 2011).

Os discursos baseados no senso comum também tem ligação à cultura da institucionalização no Brasil. O intuito de “modificar” e “recuperar”, além do uso do termo “menor” está fortemente imbricado à Doutrina da Situação Irregular, que embasava o Código de Menores. Associa-se a ideia de que o problema reside na criança ou adolescente, quando não da sua família, e de que a instituição deve reformar o indivíduo. (PILOTTI, 2009).

Na atualidade ressaltam-se as competências da família, mas, na prática, com frequência, cobra-se dos pais que dêem conta de criar seus filhos, mesmo que faltem políticas públicas que assegurem condições mínimas de vida digna: emprego, renda, segurança e apoio para aqueles que necessitem. (RIZZINI, 2007, p. 18).

A culpabilização se estende às famílias, muitas vezes consideradas desestruturadas e incapazes de criar os filhos. Contudo, não se leva em conta o grande descompasso entre o papel atribuído a elas e as reais condições societárias para o exercício de tal função, reeditando, assim, a moralização da questão social.

Como um dos caminhos para o enfrentamento dessa compreensão equivocada, acredita-se na capacitação dos atores do SGD:

É sabido que a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionados com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos. O tema recursos humanos não tem sido matéria prioritária de debate e formulações, a despeito das transformações ocorridas no mundo do trabalho e do encolhimento da esfera pública do Estado, implicando precarização das condições de trabalho e do atendimento à população. (BRASIL, 2004, p. 46).

O cenário atual das instituições de acolhimento demonstra a necessidade de apoio para o cumprimento de suas funções. Para tanto, acredita-se na possibilidade do enfrentamento das expressões da questão social que geram a institucionalização através de uma rede de proteção articulada e disposta a seguir os mesmos objetivos. Acredita-se que esta perspectiva pode não só evitar a ocorrência de institucionalização equivocada, como também irá contribuir para que o acolhimento institucional não tenha um fim em si mesmo, mas se proponha a intervir sobre as expressões da questão social que o geraram.

A sociedade em que o ECA deva ser de fato instituído, não apresenta ainda condições para tanto, e o mesmo é colocado em risco pela ideologia neoliberal, na qual “[...]os direitos estão ameaçados, precarizados e reduzidos, criando um impasse na cidadania de crianças, no sentido de tê-la conquistada formalmente, sem, no entanto, existir condições reais de ser

efetivada e usufruída”. (SILVA, 2005, p. 36). Pode-se dizer, então, que a garantia dos direitos infanto-juvenis tem percorrido um caminho de avanços e retrocessos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conhecimento sobre a história das crianças e adolescentes brasileiros revela o processo de violações e segregações a que foram submetidos e que teve como pano de fundo a lógica de proteção da sociedade, atrelada à concepção sobre o referido segmento social, visto enquanto *objeto*. Objeto de dominação, de exploração, de controle, de punição, o que evidenciou a lógica judiciariocêntrica das leis.

Hoje, as crianças e adolescentes constituem um dos segmentos sociais que obteve maior avanço protetivo e legislativo, expresso pela Declaração Universal dos Direitos da Criança, pela Doutrina de Proteção Integral e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O desafio, na atualidade, é a concretização destes avanços no contexto sócio-político-econômico do país, que obstaculiza a concretização dos direitos.

É neste cenário contraditório, entre a afirmação de direitos dada pelas leis e a sua negação pelos rebatimentos neoliberais, além de dificuldades várias de implementação, que a política de atendimento para a criança e o adolescente e, de forma especial, o acolhimento institucional, precisa ser operacionalizado na atualidade.

Com a intencionalidade de contribuir na discussão de estratégias para o avanço da política de acolhimento, investigou-se acerca do funcionamento de uma rede de proteção a criança e ao adolescente e suas possibilidades enquanto suporte à medida protetiva. Os resultados informam que a constituição dessa rede é ainda incipiente, pois não há articulação suficiente entre as esferas do SGD. Essa situação é perpassada pela insuficiente circulação de informações e comunicação, pela falta de capacitação, pela precarização do serviço público. Além disso, a alta rotatividade de profissionais pode comprometer a sustentabilidade da rede.

A medida de acolhimento ainda não ocorre totalmente conforme o indicado pela Lei. Ao descortinar os atuais entraves, a historicidade dos fenômenos se revela. Percebeu-se que, mesmo com os avanços paradigmáticos, permanecem ações que refletem a cultura de institucionalização da infância e juventude no país, refletindo a necessidade de mudanças no atendimento e no entendimento acerca da proteção social desta população por parte de todos os atores sociais envolvidos neste processo. A mudança da nomenclatura, por si só, não garante mudanças práticas. O que se vê ainda são processos de institucionalização. A adoção de um novo termo não garante que as crianças e adolescentes serão acolhidas: em vez de o termo provocar mudança na instituição, a instituição deturpa o termo.

A abrangência regional da instituição de acolhimento evidencia uma grande contradição no que tange à convivência familiar e comunitária. Afinal, como é possível

garantir esse direito se os sujeitos estão geograficamente distantes de seu território, de sua família e comunidade? Este é um grande desafio que pode começar a ser enfrentado com a formação e fortalecimento de uma rede intermunicipal de proteção, sendo necessário que cada município crie, para isso, uma política de atendimento à população em situação de acolhimento.

Há necessidade de capacitação de todos os atores envolvidos, isto é, de todas as instâncias que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, na perspectiva de que este se articulem na aplicação da medida de acolhimento institucional, para que esta se constitua, de fato, como decisão provisória e transitória, como fator de proteção. Entende-se que as instituições de acolhimento devem ser apoiadas por uma rede de proteção, para de fato cumprirem seu papel e apoiarem os sujeitos e suas famílias. A capacitação e a educação permanente são possibilidades de avanços no conceito de proteção. Isso pode ocorrer através de cursos, seminários locais e regionais e até mesmo pela constituição de grupos de estudos e pesquisas dentro dos próprios serviços.

Acredita-se no trabalho em rede como estratégia de acolhimento e proteção para a população infante juvenil sob medida de acolhimento, embora ainda encontre inúmeros entraves na realidade pesquisada, já que os resultados informam que as ações ocorrem de forma isolada umas das outras. Quando o acolhimento não é em rede e de forma intersetorial, ocorre institucionalização. Para acontecer, o trabalho em rede precisa muito mais que disponibilidade dos sujeitos envolvidos. Envolve também vontade política, de gestão, enquanto coordenadora do processo, o que perpassa a necessária mudança do olhar e do fazer.

Enquanto perspectiva de estudo futuro, enfatiza-se a importância de uma pesquisa envolvendo as famílias das crianças e adolescentes que passam pelo processo de acolhimento, a fim de perceber de que forma está sendo considerada a partir da rede de proteção, da qual ela faz parte.

Neste sentido, pretende-se, como forma de devolução dos achados da pesquisa, compromisso ético da profissão, contribuir frente às fragilidades identificadas, através de um seminário que abranja todos os municípios envolvidos com a questão. A ideia não é de repassar informação e sim dar um passo na construção coletiva de conhecimento, na troca de saberes e experiência, através de um seminário em rede.

O serviço social tem papel preponderante no processo de avanço da política de atendimento, na medida em que se propõe, através de seu projeto ético-político ao enfrentamento das expressões da questão social e à proposição de ações que visem garantir direitos.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.). **Pós-neoliberalismo**. As políticas sociais e o Estado democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BORGIANNI, Elisabete. Conanda: subsídios para uma política da criança e do adolescente. **Serviço Social e Sociedade**. ano 26, n. 83. São Paulo: Cortez, 2005.
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e projeto ético-político do serviço social: que direitos para qual cidadania? **Serviço Social e Sociedade**. ano 25, n. 79. São Paulo: Cortez, 2004.
- BOURGUIGNON, Jussara Ayres. Concepção de rede intersetorial de rede de atendimento à criança e adolescente. In: LAVORATTI, Cleide (org). **Programa de Capacitação permanente na área da infância e adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: Ed UEPG, 2007.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2005a.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. In: **Coletânea de leis**. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: CRESS 10ª Região, 2005b.
- \_\_\_\_\_. **Lei 12.010 de 03 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm)>. Acesso em: 13 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de assistência social**. Brasília, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília-DF: CONANDA/CNAS, 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/?searchterm=PNCFC>>. Acesso em: 09 ago. 2012.
- CABRAL, Edson Araújo (Org). **Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife: CENDHEC, 1999.

COÊLHO, Ailta Barros de Souza Ramos. Política de proteção à infância e descentralização. **Serviço Social e Sociedade**. ano 20, n. 60. São Paulo: Cortez, 1999.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Comentário social do artigo 6º. In: CURY, Munir (Coord). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômenos educativo**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

ENGEL, Wanda. Comentário social do artigo 98. Medidas de proteção. In: CURY, Munir (Coord). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em serviço social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. **Metodologia da pesquisa educacional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GARCÍA, Magarita 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**. Recife: CENDHEC, 1999.

GARRIDO, Paulo Afonso. Fortalecimento do sistema de garantia de direitos. In: **Anais da VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**, 7 a 10 de dezembro de 2009. Brasília: SEDH/CONANDA, 2009. Disponível em: <<http://www.direitosedacrianca.org.br/midiатеca/publicacoes/anais-da-8a-conferencia-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>>. Acesso em: 16 out. 2011.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2004.

GUARÁ, Isa Maria F. R.. **Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação**. ABMP, 2007. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/doutrina.php?n=1>>. Acesso em: 06 set. 2008.

GUEIROS, Dalva Azevedo; OLIVEIRA, Rita de Cássia Silva. Direito à convivência familiar. **Serviço Social e Sociedade**. ano 26, n. 81. São Paulo: Cortez, 2005.

GUIMARÃES, Fabiana Aguiar. **Rede social e suas contradições: espaço de disputa ideopolítica**. (dissertação). Mestrado em Serviço Social. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

GUIMARÃES, Ivone Caetano; GUIMARÃES, Laerte da Silva. **Estatuto da criança e do adolescente comentado para as atividades de polícia**. 2. ed. Porto Alegre: APESP, 2000.

HECHLER, Angela. **Tecendo redes de proteção para crianças e adolescentes**: caminhos e descaminhos na construção da condição de sujeitos de direitos. 2009. 225f. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Serviço Social. Porto Alegre: PUCRS, 2009. Disponível em: <[http://tede.pucrs.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1995](http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1995)>. Acesso em 17 out. 2011.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**. Capital financeiro, trabalho e questão social. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diretoria de Políticas Sociais (DISOC). **Levantamento nacional dos abrigos para crianças e adolescentes da rede de serviço de ação continuada (SAC)**. Relatório de pesquisa número 01. Brasília: IPEA, 2003. Disponível em: <[http://www.fomezero.gov.br/download/ipea\\_abrigos\\_13042005.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/ipea_abrigos_13042005.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2008.

JANCZURA, Rosane. **Abrigos e políticas públicas**: as contradições na efetivação dos direitos da criança e do adolescente. 2008. 273 f. Dissertação de mestrado. Mestrado em Serviço Social. Porto Alegre: PUC, 2008. Disponível em: <[http://tede.pucrs.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1339](http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1339)>. Acesso em 04 out. 2011.

JANCZURA, Rosane. Abrigos para adolescentes: lugar social de proteção e construção de sujeitos? **Revista Virtual Textos e Contextos**. ano 4, n. 4. Porto alegre, 2005. Disponível em: <<http://caioba.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1000/780>>. Acesso em: 13 out. 2011.

KAMINSKI, André Karst. **O conselho tutelar, a criança e o ato infracional**: proteção ou punição? Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

KERN, Francisco. A rede como estratégia metodológica de operacionalização do SUAS. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; AGUINSKY, Beatriz; PRATES, Jane Cruz (org). **Capacitação sobre PNAS e SUAS**: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEITE, Lígia Costa. Comentário social do artigo 90. In: CURY, Munir (Coord). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 8.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

LEITE, Miriam L. Moreira. A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org). **História social da infância no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Rosana Maria de. Do sonho à realidade: a situação das crianças e adolescentes abrigados e o processo de trabalho do serviço social. In: WERLANG, Rosângela (org). **Trajetórias acadêmicas: desafios locais e regionais**. Carazinho: Ed. ULBRA, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 5.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINELLI, Maria Lúcia (Org). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MEIRELLES, Giselle Ávila Leal de. As relações político-administrativas entre os conselhos tutelares e a prefeitura de Curitiba. **Serviço Social e Sociedade**. ano 26, n. 83. São Paulo: Cortez, 2005.

MINAYO, Maria Cecília. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. Petrópolis : Vozes, 2004.

MINAYO, Maria Cecília. O Desafio do Conhecimento. Pesquisa Qualitativa e Saúde. 7. ed. São Paulo – Rio de Janeiro: Hucitec – Abrasco, 2000.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. O trabalho com redes como procedimento de intervenção profissional: o desafio da requalificação dos serviços. In: **Revista Katálysis**. v. 5. n. 1. jan./jun. Florianópolis, 2002.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. **Análise textual discursiva**. Iju: Editora Unijuí, 2007.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Serviço Social e Sociedade**. ano 26, n. 83. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas e questões**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PIAZZA, Clodoveo. Comentário social do artigo 92. In: CURY, Munir (Coord). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

PILOTTI, Francisco (org). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

PORTO, Paulo César 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. Recife: CENDHEC, 1999.

PRATES, Jane Cruz. A contribuição da pesquisa para o desenvolvimento de políticas sociais pelo poder local. In: **Revista Virtual Textos e Contextos**. n. 4. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1005/785>>. Acesso em: 17 out 2011.

PRATES, Jane Cruz. **Possibilidade de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social.** Tese de doutorado. Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação. Porto Alegre: PUCRS, 2003.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabete da. et al. (Org.). **Serviço social e saúde:** formação e trabalho profissional. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RICHARDSON, Roberto Jarry (org). **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZINI, Irene (Coord). **Acolhendo crianças e adolescentes.** Experiências de Promoção de Direito à Convivência Familiar e Comunitária no Brasil. 2. ed. São: Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ:PUC-RIO, 2007.

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

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

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. O estatuto da criança e do adolescente e o código de menores: descontinuidades e continuidades. **Serviço Social e Sociedade**. ano 26, n. 83. São Paulo: Cortez, 2005.

SOUZA, Marli Palma. As estratégias dos serviços de proteção à criança e ao adolescente. **Revista Virtual Textos e Contextos**. n.3. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/986/766>> Acesso em: 13. out. 2011.

TÜRCK, Maria da Graça Gomes. **Rede interna e rede social:** o desafio permanente na teia das relações sociais. 2.ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2002.

VOLPI, Mário. **Sem liberdade, sem direitos:** a privação de liberdade na percepção do adolescente em conflito com a lei. São Paulo: Cortez, 2001.

**ANEXOS**

**ANEXO A – Aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS para  
realização da pesquisa.**



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

OF.CEP-566/11

Porto Alegre, 08 de abril de 2011.

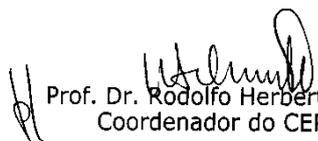
Senhora Pesquisadora,

O Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS apreciou e aprovou seu protocolo de pesquisa registro CEP 11/05398 intitulado **“O trabalho em rede no âmbito do acolhimento institucional: estratégia de proteção?”**.

Salientamos que seu estudo pode ser iniciado a partir desta data.

Os relatórios parciais e final deverão ser encaminhados a este CEP.

Atenciosamente,

  
Prof. Dr. Rodolfo Herberto Schneider  
Coordenador do CEP-PUCRS

Profª Dr. Virginia Minghelli Schmitt  
Coordenadora Substituta  
Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS  
CEP - PUCRS

Ilma. Sra.  
Profa. Gleny T Duro Guimarães  
FSS  
Nesta Universidade

**PUCRS**

**Campus Central**  
Av. Ipiranga, 6690 – 3º andar – CEP: 90610-000  
Sala 314 – Fone Fax: (51) 3320-3345  
E-mail: [cep@pucrs.br](mailto:cep@pucrs.br)  
[www.pucrs.br/prppg/cep](http://www.pucrs.br/prppg/cep)

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A – Instrumento de coleta de dados (roteiros de entrevistas)****FORMULÁRIO I  
(PROFISSIONAL DA INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO)****I – INFORMAÇÕES GERAIS**

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

1. Área em que trabalha:
2. Email/ contato telefônico:
3. Função exercida:
4. Possui formação? Qual?
5. Há quanto tempo trabalha/atende crianças e adolescentes sob medida de acolhimento institucional?

**II – POLÍTICAS E PROGRAMAS PARA A INFÂNCIA E JUVENTUDE**

6. Quais são os serviços, programas, políticas e projetos que a instituição busca acessar, de acordo com as demandas do público atendido e suas famílias?
7. Existem dificuldades de acesso por parte da instituição? Quais são e por quê?
8. Como você vê a relação/interação entre os mesmos? E em relação ao acolhimento institucional?
9. Na sua opinião, os serviços, programas, políticas e projetos oferecidos pelo município atendem a demanda? Como os usuários acessam? (crianças, adolescentes e famílias)
10. Existe alguma instituição ou setor que seja central/referência dentro serviços, programas, políticas e projetos para a infância e juventude? (Ver se existe hierarquia ou poder maior de decisão por parte de um setor ou instituição)
11. Como você percebe a circulação de informações entre os diferentes espaços?

**III – REDE DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE (EXISTÊNCIA E SUSTENTABILIDADE DA REDE)**

12. O que você entende por rede de atendimento? Qual sua opinião acerca do trabalho nesta perspectiva?

13. Quais os pontos positivos e negativos do trabalho em rede?
14. No seu ver, quais são os entraves para a realização de um trabalho em rede?
15. O que entendes por rede de proteção à infância e juventude? Como você vê essa perspectiva em Sarandi?
16. O que acredita ser necessário para o funcionamento de uma rede de proteção à infância e juventude no município?
17. Quais as possibilidades já existentes para isso?
18. Como você percebe a circulação de informações entre os diferentes espaços?

#### **IV – RELAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO E OUTRAS INSTÂNCIAS DE PROTEÇÃO**

19. Qual o seu entendimento acerca da medida de acolhimento institucional?
20. Como você percebe o atendimento às crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente pelas outras instâncias de proteção? (ver se existe prioridade) E pelas outras redes das políticas como saúde, assistência social, educação?
21. De que forma a instituição acessa as diferentes instâncias de proteção para garantir os direitos da população atendida?
22. No seu entendimento, qual o lugar ocupado pelo abrigo dentro da rede?
23. Como os diferentes espaços de proteção tem se posicionado frente ao acolhimento institucional?
24. Como o trabalho em rede pode contribuir no cumprimento do que estabelece o ECA em relação à medida de acolhimento institucional? (excepcionalidade; transitoriedade; direito à convivência familiar e comunitária)
25. De que forma se dá a relação entre a instituição de acolhimento e os outros municípios que atende no que se refere à rede dos mesmos?
26. Como você vê as mudanças introduzidas no ECA pela Lei 12.010/09 e pelo PNCFC em relação medida de acolhimento? Quais as principais dificuldades para cumpri-lo?
27. No que diz respeito ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes, qual seria sua função dentro de uma rede de atendimento?

**FORMULÁRIO II**  
**(PROFISSIONAIS: SAÚDE, EDUCAÇÃO, ASSISTÊNCIA SOCIAL,**  
**CONSELHO TUTELAR E CONSELHO DE DIREITOS)**

**I – INFORMAÇÕES GERAIS**

**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

1. Área em que trabalha:
2. Email/ contato telefônico:
3. Função exercida:
4. Possui formação? Qual?
5. Há quanto tempo trabalha/atende crianças e adolescentes sob medida de acolhimento institucional?

**II – POLÍTICAS E PROGRAMAS PARA A INFÂNCIA E JUVENTUDE**

1. Como você vê a relação/interação entre os serviços, programas, políticas e projetos destinados à população infanto-juvenil no município? E em relação ao acolhimento institucional?
2. Na sua opinião, os serviços, programas, políticas e projetos oferecidos pelo município atendem a demanda? Como os usuários acessam? (crianças, adolescentes e famílias)
3. Existe alguma instituição ou setor que seja central/referência dentro serviços, programas, políticas e projetos para a infância e juventude? (Ver se existe hierarquia ou maior poder de decisão por parte de um setor ou instituição)

**III – REDE DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE (EXISTÊNCIA E SUSTENTABILIDADE DA REDE)**

4. O que você entende por rede de atendimento? Qual sua opinião acerca do trabalho nesta perspectiva?
5. Quais os pontos positivos e negativos do trabalho em rede?
6. No seu ver, quais são os entraves para a realização de um trabalho em rede?
7. O que entendes por rede de proteção à infância e juventude? Como você vê essa perspectiva em Sarandi?

8. O que acredita ser necessário para existência ou funcionamento de uma rede de proteção à infância e juventude no município?
9. Quais as possibilidades já existentes para isso?

#### **IV – RELAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO E OUTRAS INSTÂNCIAS DE PROTEÇÃO**

10. Qual o seu entendimento acerca da medida de acolhimento institucional?
11. Como você percebe o atendimento às crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente pelo setor em que você trabalha? (ver se existe prioridade) E pelas outras redes das políticas como saúde, assistência social, educação?
12. Como se dá a relação entre o espaço que você ocupa e a instituição de acolhimento?
13. No seu entendimento, qual lugar é (ou deveria ser) ocupado pelo abrigo dentro da rede?
14. Como você/setor se relaciona com os diferentes espaços de proteção da criança e do adolescente no município, principalmente a instituição de acolhimento institucional?
15. Como o trabalho em rede pode contribuir no cumprimento do que estabelece o ECA em relação à medida de acolhimento institucional? (excepcionalidade; transitoriedade; direito à convivência familiar e comunitária)
16. Como você vê as mudanças introduzidas no ECA pela Lei 12.010/09 e pelo PNCFC em relação medida de acolhimento? Quais as principais dificuldades para cumpri-lo?
17. No que diz respeito ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes, qual seria sua função dentro de uma rede de atendimento?

## APÊNDICE B - Autorização formal do município para a realização da pesquisa

---

Ao Comitê de Ética em Pesquisa/PUCRS

**Prezados Senhores:**

Declaro que tenho conhecimento do Projeto de Pesquisa intitulado “**O trabalho em rede no âmbito do Acolhimento Institucional: estratégia de proteção?**” proposto pela mestranda Rosana Maria de Lima, orientada por Profa. Dra. Gleny T. D. Guimarães, a ser desenvolvido pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social. Conheço os objetivos e a metodologia que será desenvolvida, estando ciente de que pesquisador não irá interferir no fluxo normal dos serviços. Locais em que o estudo será realizado: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS; Unidade Básica de Saúde da Vila Kennedy; Escola Estadual Dom José Coutinho; Conselho Tutelar; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Casa da Criança. O referido projeto só poderá ser realizado nos locais acima mencionados a partir da apresentação da carta de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS.

Atenciosamente,

  
**Paulo R. V. Kasner**

## APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Título da Pesquisa: **O trabalho em rede no âmbito do acolhimento institucional: estratégia de proteção?**

### 1. Justificativa e objetivo

Este estudo tem o objetivo de **Analisar a possível existência e funcionamento de uma rede de proteção à infância e juventude, que ofereça suporte à medida de acolhimento institucional, a fim de contribuir na discussão de estratégias para o avanço das políticas públicas destinadas à população infanto-juvenil.**

- **Procedimentos**

A coleta de dados será feita através de entrevistas semi-estruturadas com os profissionais que atendem a população infanto-juvenil em situação de acolhimento institucional. Ressalta-se que as entrevistas serão gravadas e também será utilizado diário de campo.

- **Riscos**

A participação na pesquisa não causa nenhum tipo de risco à saúde ou de outra natureza ao participante.

- **Benefícios**

Entre os benefícios, destaca-se a possibilidade de participar de um estudo que possa contribuir na produção de conhecimento para a consolidação das políticas sociais públicas de proteção à infância e juventude. Sendo assim, não haverá nenhum tipo de benefício financeiro ou de outra natureza.

- **Garantias**

- I. Da garantia de requerer a qualquer pergunta ou dúvida acerca de qualquer questão referente ao estudo;
- II. Da liberdade de retirar meu consentimento a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que me traga qualquer prejuízo;
- III. Da segurança de que não serei identificado (a) e que se manterá caráter confidencial das informações relacionadas a minha privacidade, podendo eu inclusive, escolher um nome fictício como identificação;
- IV. Que serão mantidos os preceitos éticos e legais durante e após o término do estudo;
- V. Do compromisso de acesso às informações em todas as etapas do trabalho, bem como dos resultados deste;
- VI. De permitir o uso de gravador, máquina fotográfica e anotações das falas, com garantia de sigilo e anonimato.

Eu, \_\_\_\_\_ fui

informado (a) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada. Recebi informações a respeito do estudo e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão se assim eu o desejar. A

pesquisadora Rosana Maria de Lima, orientanda da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gleny T. D. Guimarães da PUCRS, certificou-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais e terei liberdade de retirar meu consentimento de participação a qualquer momento. Fui informado (a) que não existem danos à minha integridade física e emocional provocados pela pesquisa.

Caso tiver novas perguntas sobre este estudo e para qualquer pergunta sobre meus direitos como participante desta pesquisa posso contatar a senhora Rosana Maria de Lima no telefone (51) 3242-6273 e sua orientadora Gleny Terezinha Duro Guimarães pelo número (51)3353-4115 ou contatar o Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS pelo telefone 33203345.

Declaro que recebi uma cópia do presente Termo de Consentimento

---

Assinatura do participante da pesquisa

---

Assinatura do pesquisador

Local e Data: \_\_\_\_\_