



Evelyn da Silva Barroso

**Rede de proteção aos direitos de crianças
e adolescentes vítimas da violência
doméstica em Niterói: contribuição da
política de assistência social a partir do
Centro de Referência Especializado de
Assistência Social**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Antonio Carlos de Oliveira

Rio de Janeiro
Abril de 2016



Evelyn da Silva Barroso

**Rede de proteção aos direitos de crianças
e adolescentes vítimas da violência
doméstica em Niterói: contribuição da
política de assistência social a partir do
Centro de Referência Especializado de
Assistência Social**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Antonio Carlos de Oliveira

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profª Ariane Rego de Paiva

UGB

Profª Rita de Cassia Santos Freitas

UFF

Profª Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 11 de abril de 2016

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Evelyn da Silva Barroso

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF), em 2005. Especialista em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), em 2007. Especialista em Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas da Violência Doméstica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), em 2013. Trabalha atualmente como assistente social na Prefeitura Municipal de Niterói, desde 2008, e na Prefeitura Municipal de Macaé, desde 2012. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em estudos sobre infância e adolescência, violência doméstica e política de assistência social.

Ficha Catalográfica

Barroso, Evelyn da Silva

Rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes vítimas da violência doméstica em Niterói: contribuição da política de assistência social a partir do Centro de Referência Especializado de Assistência Social / Evelyn da Silva Barroso; orientador: Antonio Carlos de Oliveira. – 2016.

128 f.: il. color; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Crianças e adolescentes. 3. Violência doméstica. 4. Rede de proteção. 5. Intersetorialidade. 6. Política de assistência social. I. Oliveira, Antonio Carlos de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

À minha família, pelo incentivo e compreensão.

Agradecimentos

À Deus, pela oportunidade de ingressar no Mestrado almejado por tanto tempo e por me conduzir em mais uma conquista.

Aos meus amados pais, Antônio e Terezinha, que sempre me ensinaram o valor do estudo, dispensando carinho, incentivo e compreensão em toda minha trajetória de vida.

À minha querida irmã Erika, com quem posso compartilhar cada conquista.

Ao querido Professor Antonio Carlos de Oliveira, orientador e grande incentivador, pela disponibilidade, confiança, olhar atento, empenho e carinho dispensados na tarefa de orientação.

Ao Professor Marcio Eduardo Brotto, pelos ensinamentos em sala de aula e importantes contribuições feitas a este trabalho na banca de qualificação.

À Professora Rita de Cássia Santos Freitas, que gentilmente aceitou participar das bancas de qualificação e defesa deste trabalho, disponibilizando relevantes contribuições em sua consecução.

À Professora Ariane Rego de Paiva, por ter gentilmente aceitado participar da banca de defesa desta dissertação.

Aos Professores do Mestrado em Serviço Social da PUC-Rio pelos ensinamentos e valioso incentivo à produção acadêmica.

Aos amigos da turma de Mestrado 2014.1, em especial Tatiana Bernardes, Simone Brasil, Lívia Viana e Rodrigo Moreira, por todos os bons momentos vividos, constante incentivo e risadas garantidas.

Aos profissionais da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói, por prontamente participarem das entrevistas e pelo empenho profissional.

Aos comprometidos profissionais do CREAS Centro, pela parceria no cotidiano profissional.

A todos os amigos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho. Obrigada!

Resumo

Barroso, Evelyn da Silva; Oliveira, Antonio Carlos de. **Rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes vítimas da violência doméstica em Niterói: contribuição da política de assistência social a partir do Centro de Referência Especializado de Assistência Social**. Rio de Janeiro. 2016. 128 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta pesquisa tem como objetivo a análise da contribuição da política de assistência social na Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói (Rede DCA) a partir da atuação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) no fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica intra e extrafamiliar, privilegiando os entraves e possibilidades do trabalho intersetorial na efetiva garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Trata-se de um estudo qualitativo, concretizado através da realização de entrevistas semiestruturadas com onze profissionais de diversas instâncias do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Niterói, submetidas à análise de conteúdo em sua modalidade temática. Os resultados apontam que a Rede DCA se configura como uma relevante iniciativa, decorrente da mobilização política de atores e instituições do poder público e da sociedade civil organizada, direcionada à proteção integral a crianças e adolescentes em Niterói, mesmo com os entraves ainda encontrados. O fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica intra e extrafamiliar representa conquista coletiva a favor da delimitação das atribuições dos órgãos e serviços envolvidos no atendimento a crianças e adolescentes vítimas da violência doméstica e indica a capacidade de atuação intersetorial cada vez mais tangível de ser alcançada pela Rede DCA a partir do incremento das ações interdisciplinares e interinstitucionais já consolidadas. No entanto, o desafio identificado na compreensão acerca das atribuições do CREAS somado às dificuldades de interlocução entre os atores sociais partícipes do fluxo de atendimento, fazem com que este ainda não se mostre efetivo na operacionalização de ações intersetoriais necessárias à proteção integral a crianças e adolescentes.

Palavras-Chave

Crianças e adolescentes; Violência doméstica; Rede de proteção; Intersetorialidade; Política de assistência social.

Abstract

Barroso, Evelyn da Silva; Oliveira, Antonio Carlos de (Advisor). **Rights protection network for children and adolescents victims of domestic violence in Niterói: social assistance policy contribution at Social Assistance Specialized Reference Center.** Rio de Janeiro. 2016. 128 p. MSc. Dissertation – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This research aims to analyze the social assistance policy contribution to the Municipal Children and Adolescents Integral Attention Network of Niterói (Rede DCA) as from the actions taken by the Social Assistance Specialized Reference Center (CREAS) at the attendance flow of intra and extrafamilial violence cases, emphasizing the hindrances and possibilities of intersectorial work in the effective assurance of children and adolescents' rights. It is a qualitative study, that was accomplished through semi structured interviews with eleven professionals in different levels of the Children and Adolescents Rights Assurance System of Niterói, submitted to content analysis as from its theme modality. The results show that the Rede DCA configures a relevant initiative, resulting from the political mobilization of actors and institutions from public authority and organized civil society, directed at the integral protection of children and adolescents in Niterói, even with the hindrances still found. The attendance flow of intra and extrafamilial domestic violence cases represents a collective achievement in favor of attendance to children and adolescents victims of domestic violence involved services and organs attributions delimitation and indicates the intersectorial acting capacity more and more tangible to the Rede DCA as from the development of interdisciplinary and interinstitutional actions already consolidated. However, the challenge identified in the understanding of CREAS assignments added to the difficulties of interlocution between the participants social actors in the attendance flow, makes this still not effective in operationalize intersectorial actions needed for integral protection of children and adolescents.

Keywords

Children and adolescents; Domestic violence; Protection network;
Intersectorial cooperation; Social assistance policy.

Sumário

	Introdução	17
1.	Violência doméstica contra crianças e adolescentes e estratégias de enfrentamento	21
1.1.	Violência doméstica contra crianças e adolescentes: conceito e especificidades	23
1.2.	Marco jurídico-legal brasileiro: direitos fundamentais de crianças e adolescentes	30
1.3.	Sistema de Garantia de Direitos e a construção de estratégias de enfrentamento à violência doméstica	33
2.	A operacionalização das redes de proteção: contribuição da política de assistência social e promoção da intersetorialidade	42
2.1.	A rede enquanto instrumento de proteção aos direitos de crianças e adolescentes	43
2.2.	Política de assistência social: normativas e especificidades	49
2.2.1.	Centro de Referência Especializado de Assistência Social: a contribuição da política de assistência social no trabalho em rede	59
2.3.	Intersetorialidade e interdisciplinaridade na atuação da política de assistência social	62
3.	Rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes vítimas da violência doméstica: a experiência do município de Niterói	67

3.1.	Sujeitos da pesquisa e particularidades do campo durante a execução das entrevistas	67
3.2.	Caracterização do município de Niterói	73
3.3.	Niterói e a proteção aos direitos de crianças e adolescentes: a Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente	76
3.4.	A articulação dos órgãos e serviços da Rede DCA com os equipamentos da política de assistência social	86
3.5.	Concepções acerca do trabalho em rede	95
4.	Considerações Finais	105
5.	Referências Bibliográficas	109
6.	Anexos	120
6.1.	Anexo 1 – Sistema de Garantia de Direitos: eixos, mecanismos e atores sociais	120
6.2.	Anexo 2 – Parecer da Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio	121
6.3.	Anexo 3 – Boletim institucional elaborado pela Rede DCA	122
6.4.	Anexo 4 – Deliberação CMDCA/ Niterói nº. 94, de 06 de dezembro de 2012	123
7.	Apêndices	125
7.1.	Apêndice 1 – Roteiro de entrevista – Atores da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói	125
7.2.	Apêndice 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	127

Lista de ilustrações

Quadro 1-	Sistema de Garantia de Direitos: eixos, funções e atribuições	40
Quadro 2-	Tipologias de redes	46
Quadro 3-	Sujeitos da pesquisa	69
Tabela 1-	Distribuição etária da população de Niterói	74
Figura 1-	Mapa do município de Niterói	75
Quadro 4-	Organização territorial do município de Niterói	75

Lista de siglas e abreviaturas

BPC	Benefício da Prestação Continuada
CAPSI	Centro de Atenção Psicossocial Infante-Juvenil
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FIA	Fundação para Infância e Adolescência
Fórum DCA	Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MMSG	Organização Não Governamental Movimento de Mulheres em São Gonçalo
NACA	Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente
NAECAA	Núcleo de Atenção Especializada à Criança, ao Adolescente e ao Adulto
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/ SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas

PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PTPA	Programa de Reinserção Familiar, Programa de Trabalho Protegido na Adolescência
Rede DCA	Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
SASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria
SGD	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SME	Secretaria Municipal de Educação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

*A utopia está lá no horizonte.
Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.
Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos.
Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei.
Para que serve a utopia?
Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.*

Eduardo Galeano

Introdução

A interface entre a política de assistência social e a proteção integral aos direitos de crianças e adolescentes foi cotidianamente engendrada em minha inserção profissional na equipe técnica do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS Centro) em Niterói desde o ano de 2008. A violência doméstica que vulnerabiliza crianças e adolescentes, bem como o trabalho social e as estratégias de enfrentamento construídas pelo poder público e sociedade civil organizada para intervenção nessa realidade, coadunadas na rede de proteção deste município, conformaram a delimitação de um tema de estudo que dialoga tanto com a prática profissional quanto com o interesse na pesquisa.

Em resposta a esta inquietação, foi elaborada uma monografia intitulada “Limites e possibilidades do CREAS na rede de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica no município de Niterói” para a obtenção do título de especialista em atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) no ano de 2013. De forma a ampliar essa discussão, a presente pesquisa tem como objetivo a análise da contribuição da política de assistência social na Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói (Rede DCA) a partir da atuação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) no fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica intra e extrafamiliar, privilegiando os entraves e possibilidades do trabalho intersetorial na efetiva proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Sua viabilização demandou rupturas e retomadas com o espaço da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói. Enquanto funcionária pública do município e assistente social do CREAS Centro, a opção pelo afastamento do meu local de trabalho como forma de melhor conduzir a pesquisa através da manutenção de um distanciamento reflexivo, culminou ainda na interrupção da representatividade do CREAS que figurava junto aos atores sociais integrantes da Rede DCA. No entanto, a retomada da participação nesta rede de proteção enquanto pesquisadora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro através das reuniões mensais da Rede DCA possibilitou a

manutenção do contato com a realidade vivenciada pelos serviços, órgãos e instituições que compõem o objeto empírico da pesquisa.

A violência doméstica perpetrada contra crianças e adolescentes em suas diferentes modalidades se caracteriza como um fenômeno complexo e multideterminado. Ao comprometer a função protetiva da família, coloca seus membros em situação de vulnerabilidade e risco social, além de ocasionar agravos físicos, psicológicos e sociais nas vítimas e suas famílias. O desvelamento desta realidade como violação dos direitos fundamentais estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) impôs ao poder público e à sociedade civil organizada uma abordagem ampla e integrada para o seu enfrentamento.

A partir da proposição de uma política de atendimento voltada para a proteção integral de crianças e adolescentes, conformou-se o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) como instância caracterizada pela articulação entre a sociedade civil organizada e o poder público, visando o funcionamento dos mecanismos de defesa, promoção e controle social dos direitos fundamentais deste segmento etário. As conexões interinstitucionais que se estabelecem no interior dos três eixos estratégicos do SGD explicitam a necessidade de organização de um trabalho em rede, baseado na cooperação entre os órgãos, serviços e instituições que, por meio da articulação política, negociam e partilham recursos de acordo com interesses em comum. Faleiros & Faleiros (2006, p. 26) concluem que “[...] as redes democráticas compartilham o poder de decisão entre os atores, pela interação comunicativa, transparência das propostas, coordenação legitimada, ação compartilhada e avaliação coletiva”.

Essa lógica de atuação que potencializa as ações setoriais das políticas sociais, com destaque para a assistência social devido a sua especificidade, na promoção de ações intersetoriais e práticas interdisciplinares voltadas para a melhor resolução de problemas sociais complexos, é então adotada pelas redes de proteção aos direitos de crianças e adolescentes, da qual é exemplo a Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói.

A relevância dessa temática se configura na atualidade diante do importante desenvolvimento e incremento de ações articuladas e intersetoriais necessárias ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, resguardando a efetiva proteção de seus direitos fundamentais estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Mesmo considerado um conceito ainda

em construção, ponderamos que a intersetorialidade inerente às ações pactuadas em rede é enriquecida em sua operacionalização a partir da contribuição da política de assistência social como política estratégica no campo da efetivação de direitos.

Para consecução dos objetivos da pesquisa, que apresentou como lócus o município de Niterói, propusemos um estudo de natureza qualitativa através da realização de entrevistas semiestruturadas com onze profissionais representantes do poder público e da sociedade civil organizada, cujo perfil de atuação na Rede DCA está voltado para o controle, defesa e/ ou promoção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no município. Os dados coletados foram submetidos à análise de conteúdo em sua modalidade temática, possibilitando a identificação de ideias centrais no conteúdo das entrevistas.

A definição das cinco categorias teóricas que nortearam a pesquisa – crianças e adolescentes, violência doméstica, rede de proteção, política de assistência social e intersetorialidade – permitiu a estruturação do trabalho em três capítulos. No primeiro capítulo, a partir de uma discussão ampla sobre o conceito de violência, elegemos, de acordo com a especificidade da pesquisa, a temática da violência perpetrada contra crianças e adolescentes no cotidiano das relações familiares em suas distintas modalidades. Caracterizando- a enquanto forma de violação de direitos deste segmento etário, abordamos também o marco jurídico-legal brasileiro na fundamentação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes, a conseqüente conformação do Sistema de Garantia de Direitos e a construção de estratégias de enfrentamento à violência doméstica.

No segundo capítulo buscamos conceituar a categoria rede a partir de um trabalho de revisão bibliográfica e discutir sua operacionalização na tipologia de rede de proteção como instrumento dinamizador de ações protetivas aos direitos de crianças e adolescentes. A abordagem à contribuição da política de assistência social no desenvolvimento de ações em rede, com destaque para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social em razão de sua articulação interinstitucional com serviços das políticas sociais setoriais e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, culmina na discussão sobre intersetorialidade e interdisciplinaridade em sua concretização cotidiana na atuação da política de assistência social.

O terceiro capítulo, finalmente, apresenta o município de Niterói e contempla a análise das entrevistas realizadas com profissionais de diferentes

instâncias do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. As entrevistas apontam questionamentos acerca da compreensão do trabalho em rede, destacando a atual inserção dos órgãos/ serviços na Rede DCA e a identificação de entraves e possibilidades nesse trabalho coletivo; da participação na construção e atual inserção no fluxo de atendimento a crianças e adolescentes vitimizados pela violência doméstica específico da rede socioassistencial, delimitando mudanças bem como entraves e possibilidades observados em sua operacionalização; e da interlocução entre os órgãos/ serviços da Rede DCA, privilegiando ainda o relacionamento destes com o CREAS, serviço representativo da política de assistência no referido fluxo de atendimento.

1

Violência doméstica contra crianças e adolescentes e estratégias de enfrentamento

A violência é um fenômeno multicausal, condicionado por fatores sociais, culturais e históricos, que perpassa as classes sociais (OMS, 2002; Sanchez & Minayo, 2006). Em razão de sua complexidade, a ênfase em tal contextualização favorece a superação de uma análise simplificada e unilateral focada na responsabilização individualizada do sujeito que a pratica. Afeta, portanto, de maneira distinta, todas as sociedades resguardadas suas peculiaridades decorrentes das normas societárias vigentes.

Caracteriza-se por suas múltiplas manifestações, que refletem, segundo Minayo (2005, p. 14), “[...] conflitos de autoridade, lutas pelo poder e a vontade de domínio, de posse, de aniquilamento do outro ou de seus bens”. É perpetrada por indivíduos contra outros indivíduos, tanto no âmbito público como no privado, enquanto expressão das formas de produção e reprodução de suas condições sociais de existência. A violência expressa, em conformidade com Adorno apud Guerra (2011, p. 31), “[...] padrões de sociabilidade, modos de vida, modelos atualizados de comportamento vigentes em uma sociedade em um momento determinado de seu processo histórico”, assumindo maneiras específicas de relações sociais, interpessoais, políticas ou culturais.

Efetivando-se através da dinâmica destas relações sociais e interpessoais, a violência se insere na vida social dos indivíduos em contextos marcados por relações hierárquicas e de desigual distribuição do poder. Uma vez que nem todo poder está associado à violência, este se torna violento quando, de acordo com Faleiros & Faleiros (2008), permeia uma relação de força de quem o tem e o exerce visando alcançar objetivos e vantagens (dominação, intimidação, ameaça e posse) previamente definidos a partir da criação de suas próprias regras – na maioria das vezes contrárias às normas legais – e o outro em condição inferior, desconsiderando enquanto sujeito e destituído de seus direitos.

Nesse sentido, a violência pode ser ponderada a partir de duas perspectivas, segundo Chauí (1985):

[...] Em primeiro lugar, como conversão de uma diferença e de uma assimetria, numa relação hierárquica de desigualdade, com fins de dominação, de exploração e de opressão. Isto é, a conversão dos diferentes em desiguais e a desigualdade em relação entre superior e inferior. Em segundo lugar, como a ação que trata um ser humano não como sujeito, mas como uma coisa. Esta se caracteriza pela inércia, pela passividade e pelo silêncio de modo que, quando a atividade e a fala de outrem são impedidas ou anuladas, há violência. (Chauí, 1985, p. 35)

Considerando que a violência se apresenta em variadas manifestações, diversas são as conceituações utilizadas em sua definição. Nesse trabalho compreendemos a violência de acordo com conceito da Organização Mundial de Saúde (OMS, 2002), que a define como o uso de força física ou poder, em ameaça ou na prática, contra si próprio, outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulte ou possa resultar em sofrimento, morte, dano psicológico, desenvolvimento prejudicado ou privação.

O ato violento pode ser caracterizado em três categorias: a) violência auto-infligida¹; b) violência interpessoal²; c) violência coletiva³. Na categoria violência interpessoal, elegemos a partir da especificidade deste estudo, a violência perpetrada contra crianças e adolescentes no cotidiano das relações familiares. Destarte, é importante ponderar que apesar dessa forma de violência interpessoal ser denominada de violência intrafamiliar ou doméstica há uma conceituação distinta entre ambas. A violência intrafamiliar pode ser considerada como:

Toda ação ou omissão que prejudique o bem-estar, a integridade física, psicológica ou a liberdade e o direito ao pleno desenvolvimento de outro membro da família. Pode ser cometida dentro ou fora de casa por algum membro da família, incluindo pessoas que passam a assumir a função parental, ainda que sem laços de consanguinidade e em relação de poder à outra. (Brasil, 2001, p. 15)

Esse conceito se distingue da violência doméstica por estender-se para além do espaço físico onde a violência ocorre, incluindo as relações em que ela se constrói e acontece (Brasil, 2001). No debate conceitual acerca da violência intrafamiliar e doméstica, destaca-se, portanto, a questão relacional implicada na primeira e as relações espaciais que se tornam mais explícitas na segunda forma. Tais elementos (questão relacional característica e espaço físico onde

¹ É subdividida em comportamento suicida e agressão auto-infligida, incluindo as mutilações (DAHLBERG e KRUG, 2006).

² Compreende duas subcategorias: violência intrafamiliar/ doméstica, que ocorre geralmente no espaço doméstico entre membros da família e parceiros íntimos, e violência comunitária, que ocorre no espaço da comunidade, perpetrada por pessoas próximas ou desconhecidas (IBIDEM).

³ Pode ser subdividida em violência social, política e econômica (IBIDEM).

ocorre o ato violento) são, ainda, relevantes na definição da violência extrafamiliar, caracterizada como aquela perpetrada por pessoas alheias à rede familiar ou de convívio da criança e do adolescente.

1.1.

Violência doméstica contra crianças e adolescentes: conceito e especificidades

A violência doméstica é construída historicamente do ponto de vista cultural, pois cada família possui uma forma peculiar de traçar suas relações de comunicação e de expressão, de acordo com as influências das relações societárias, históricas e culturais em seu contexto (Barros, 2005). Nesse sentido, adotamos a conceituação de violência doméstica como:

[...] um fenômeno complexo e multideterminado em que podem interagir e potencializar-se mutuamente características pessoais do agressor, conflitos relacionais e, por vezes, transgeracionais, fatores relacionados ao contexto socioeconômico da família e elementos da cultura. (Brasil, 2006, p. 36)

Abordando especificamente a violência perpetrada contra crianças e adolescentes no âmbito das relações familiares, para além de seu caráter interpessoal, é preciso privilegiar sua dimensão subjetiva. Fatores relacionados a regras de autoridade, gênero e idade são relevantes em sua análise, conforme Ribeiro et. al. (2004):

[...] a regra da autoridade determina o domínio do mais forte sobre o mais fraco, enquanto que a de gênero regula as relações entre homens e mulheres. A regra de idade, de um lado rege as relações entre crianças e adolescentes e, do outro, as relações entre adultos detentores do poder e desses sobre os primeiros, socialmente excluídos do processo decisório. (Ribeiro et. al. 2004, p. 457)

Essa tipificação de violência pressupõe dinâmicas de poder assimétricas, nas quais se encontram presentes relações desiguais que geram condições de subordinação e dominação. Os membros da família que utilizam a violência como forma de comunicação estabelecem níveis hierárquicos nas relações interpessoais e violam os direitos de suas crianças e adolescentes. Concordamos com Oliveira (2007):

Todas as formas de violência praticadas contra crianças e adolescentes assentam-se sobre relações de poder desiguais, com imposição do desejo e/ ou das necessidades do/ a mais forte sobre o/a outro/ a. Pressupõem, ainda, certa inadequação – de variadas formas e em maior ou menor grau – da pessoa que ocupa esta posição privilegiada de ascendência sobre crianças e adolescentes. (Oliveira, 2007, p. 53)

Nesse sentido, a violência que atinge crianças e adolescentes cometida por seus pais, membros da família extensa ou pelos responsáveis revela uma transgressão do poder disciplinador dos adultos, “[...] convertendo a diferença de idade, adulto-criança/ adolescente, numa desigualdade de poder intergeracional; [...] numa negação do valor de liberdade” (Guerra, 2011, p. 32). Além dos familiares ou responsáveis não garantirem e promoverem os direitos de suas crianças e adolescentes, eles próprios desestruturam seu caráter protetivo ao tornarem-se os agentes da violência.

Saffioti (2000) propôs o conceito de Síndrome do Pequeno Poder, para explicar como se instala a relação de destrutividade entre pais/ responsáveis e seus filhos - através de relações interpessoais de natureza hierárquica, transgeracional, em que o adulto abusa de sua autoridade sobre crianças e adolescentes, atingindo democraticamente todas as classes sociais.

Nesse ponto, faz-se necessário ratificar que a violência perpetrada contra crianças e adolescentes por ser construída histórica, social e culturalmente, não pode ser visualizada apenas como um somatório de casos isolados de relacionamentos hierárquicos e abusivos entre adultos, ou indivíduos em condição superior, e crianças e adolescentes no âmbito doméstico. Nas relações familiares são reproduzidos valores, normas e padrões de convivência da sociedade como um todo, de forma que quanto mais desiguais e opressoras forem as relações sociais, maior a possibilidade de reflexos ou reprodução de violência nas relações interpessoais. É preciso analisá-la como um fenômeno societário complexo, produto das representações sociais vigentes num período histórico determinado a partir sistemas culturais, imaginários e simbólicos introjetados por cada sociedade (Faleiros, 1999).

O relacionamento interpessoal no contexto doméstico que se dá através de um padrão abusivo de interação familiar, sujeitando crianças e adolescentes a diversificadas formas de violência, acarreta, segundo Faleiros & Faleiros (2008), diferenciadas consequências físicas, psicossociais e emocionais, deixando marcas no contexto socioeconômico, político e cultural da sociedade.

Para caracterizar as diferentes formas de violência das quais as crianças e os adolescentes são vítimas, Azevedo & Guerra (2000), referem dois processos de fabricação: vitimação e vitimização. Este é compreendido como consequência das relações interpessoais abusivas entre adultos e crianças, já a vitimação é decorrente das situações de desigualdades sociais e econômicas. Enquanto o primeiro acontece com crianças e adolescentes que vivenciam cotidianamente os efeitos das desigualdades socioeconômicas e da violência estrutural⁴ em sua condição de vida, tornando vulnerável seu crescimento e desenvolvimento; o segundo atinge aquelas vítimas da violência doméstica que estão em todas as camadas sociais. Como tais processos não são excludentes, crianças e adolescentes vitimados podem estar sendo também vitimizados e vice-versa.

As formas de violência contra crianças e adolescentes são classificadas em quatro modalidades, também denominadas de abusos ou maus-tratos: física, psicológica, sexual e negligência ou privação de cuidados. Ressaltamos que geralmente, no contexto familiar, não se encontra somente um único tipo de violência, ou seja, as modalidades de violência podem ser praticadas simultaneamente (Oliveira, 2007; Ferreira, 2002).

A violência física caracteriza-se pelo uso da força física em ação intencional, não acidental, praticada por adulto com o objetivo de ferir ou lesionar a criança ou adolescente, podendo deixar ou não marcas evidentes em seu corpo (Oliveira, 2007). Em virtude de sua maior visibilidade, foi a primeira forma de violência perpetrada contra crianças e adolescentes a ser estudada, suscitando, assim, a discussão acerca das demais. Data de 1962 um trabalho clássico realizado nos Estados Unidos por Kempe & Silverman acerca do fenômeno da Síndrome da Criança Espancada (Battered Child), que abordava manifestações clínicas da violência física usualmente identificadas em crianças, tais como: ferimentos inusitados e repetidos na pele, fraturas ósseas e queimaduras ocorridas em épocas diversas, sempre inadequada ou inconsistentemente explicadas pelos pais ou responsáveis (OMS, 2002; Guerra, 2011).

Para além das suas manifestações em marcas deixadas nos corpos de crianças e adolescentes vitimizados, a violência física também pode ser mensurada pela frequência com que é aplicada e pelo grau de sofrimento

⁴ A violência estrutural é característica de sociedades como a nossa, marcadas pela dominação de classe e por profunda desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida (AZEVEDO & GUERRA, 2000).

causado à vítima. Dessa forma, Faleiros & Faleiros (2008) identificam as seguintes formas de violência física:

[...] a disciplina física abusiva com fins corretivos (tapas, surras e agressões com qualquer tipo de objeto), torturas, privações físicas deliberadas (de comer e de beber), restrições de movimentos (confinamento), privação ou transferência de abrigo (expulsão do lar, colocação em outra residência, internação), trabalho forçado e inadequado à idade e desenvolvimento do vitimizado, eliminação física (assassinato) e abuso sexual. (Faleiros & Faleiros, 2008, p.35)

Em nossa sociedade é comum o atrelamento da violência física com métodos educativos de crianças e adolescentes dos quais as famílias lançam mão, naturalizando a punição física durante o processo de crescimento e desenvolvimento infantil. A chamada “cultura da palmada” ainda é uma prática socialmente instituída e comumente utilizada pelas famílias na criação de seus filhos como recurso educativo e instrumento de correção, pois “[...] só assim as crianças podem ser educadas e moldadas nos princípios socialmente instituídos; também seria a única forma de estabelecer limites precisos” (Barros, 2005, p. 54). No entanto, o que inicialmente se mostra como uma atitude inofensiva pode levar a episódios de violência física cada vez mais graves.

A violência psicológica, por sua vez, compreende agressões verbais e gestuais – utilizadas para aterrorizar, rejeitar, depreciar e discriminar a criança ou o adolescente – e imposição de regras excessivas, restringindo sua liberdade e isolando-a do convívio social (Faleiros & Faleiros, 2008; Oliveira, 2007). É o tipo de violência mais difícil de ser identificado em razão de sua especificidade.

É importante ponderar que algumas formas de violência psicológica vão além das agressões verbais e gestuais, como o testemunho de violência e a síndrome da alienação parental. O testemunho de violência se refere a atos/situações violentas que a criança ou o adolescente presenciam no âmbito privado ou comunitário e; a síndrome da alienação parental, diz respeito aos agravos emocionais e comportamentais decorrentes da conduta do pai ou da mãe após separação conjugal (Brasil, 2010).

Diferentemente da violência física, a violência psicológica não deixa traços visíveis no corpo, mas destrói a autoimagem do vitimizado e se manifesta no comportamento da criança ou do adolescente, prejudicando inclusive a capacidade de interação social estimada dentro das condições consideradas próprias para sua idade (Faleiros & Faleiros, 2008).

[...] todas essas formas de maus-tratos psicológicos causam danos ao desenvolvimento e ao crescimento biopsicossocial da criança e do adolescente, podendo provocar efeitos [...] na formação de sua personalidade e na sua forma de encarar a vida. (Oliveira, 2007, p. 55-56)

Essa forma de violência além de provocar traumas psicológicos que afetam os comportamentos e as emoções das crianças e adolescentes, os expõe a condições de dominação e submissão que poderão influenciar seus relacionamentos interpessoais futuros, naturalizando a opressão e intimidação.

No que tange à violência sexual perpetrada contra crianças e adolescentes, essa é entendida como ato ou jogo sexual, na relação hetero ou homossexual, cujo autor encontra-se em fase de desenvolvimento psicosexual superior, que visa estimular ou utilizar a criança ou adolescente para obter satisfação sexual. Tal prática é imposta através da violência física, ameaça ou indução da vontade da criança ou adolescente (Oliveira, 2007).

Sobre a dinâmica da violência sexual no âmbito doméstico, Araújo apud Barros (2005) pontua que o autor da violência:

[...] ao impor a lei do seu desejo, transgredir a lei cultural que proíbe o incesto, trai a confiança da criança e se aproveita da sua vulnerabilidade e imaturidade. Garante o silêncio da vítima muitas vezes com promessas, cumplicidade ou mesmo ameaças, e, frequentemente, se beneficia da conivência ou cegueira da mãe e dos outros membros da família. A criança vive uma situação traumática e conflituosa, permeada por diferentes sentimentos onde se misturam medo, raiva, prazer, culpa e desamparo. (Barros, 2005, p. 47)

A violência sexual pode ser subdividida em abuso e exploração sexual, apresentando como diferencial questões relacionadas à lucratividade e comercialização. Esta categoria, por sua vez, de acordo com Faleiros & Faleiros (2008), se classifica em exploração sexual no contexto da prostituição, pornografia infantil, tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e turismo sexual.

Faleiros & Faleiros (2008, p. 43) definem a exploração sexual no contexto da prostituição enquanto atividade onde “[...] atos sexuais são negociados em troca de dinheiro, da satisfação de necessidades básicas (alimentação, vestuário, abrigo) ou do acesso ao consumo de bens e serviços”. Posto isso, é relevante diferenciar crianças e adolescentes expostos à situação de prostituição daqueles adultos que optam por tal prática enquanto atividade laborativa.

Consideram que esses não optam por este tipo de atividade, mas são cooptados para praticá-la e, portanto, são prostituídos. São induzidos por adultos, por suas próprias carências e imaturidade emocional, bem como pelos apelos da sociedade de consumo. Neste sentido, não podem ser caracterizados como trabalhadores do sexo, mas sim como seres prostituídos, abusados e explorados sexual, econômica e emocionalmente. (Faleiros & Faleiros, 2008, p. 43)

A pornografia infantil compreende a produção, reprodução, exposição, distribuição, venda, compra, posse e utilização de material pornográfico envolvendo crianças e adolescentes (Faleiros & Faleiros, 2008). Pode ser veiculada através de diversas mídias, mas, atualmente, tem na internet a maior forma de divulgação.

No que se refere ao tráfico de pessoas (incluindo crianças e adolescentes) para fins sexuais, o Decreto nº. 5.948, de 26 de outubro de 2006⁵, define em seu artigo 2º:

Adota-se a expressão 'tráfico de pessoas' conforme o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial mulheres e crianças, que a define como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração.

Ressaltamos que no tráfico de crianças e adolescentes em território nacional ou internacional, os indivíduos são explorados não somente nas atividades sexuais comerciais, mas também por meio de trabalho forçado e escravo (Faleiros & Faleiros, 2008).

Finalmente, com relação ao turismo sexual, Faleiros & Faleiros (2008) depreendem que este envolve turistas nacionais e estrangeiros, principalmente em cidades turísticas, em formas de comércio sexual, que pode ocorrer de maneira autônoma ou através da venda de excursões e pacotes turísticos, que prometem prazer sexual 'organizado'.

Mais do que uma violação de direitos humanos, a violência sexual em todas as suas modalidades se configura como violação dos direitos sexuais e reprodutivos de crianças e adolescentes. Representa, em conformidade com Ribeiro (2004, p. 431-432), "[...] uma ultrapassagem dos limites estabelecidos

⁵ Institui a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

pelas regras sociais, culturais e familiares. Por tratar-se de uma transgressão, legalmente configura o ato delituoso, tipificando-o como crime”.

No que se refere aos agravos psíquicos e sociais da violência sexual, Faleiros & Faleiros (2008) destacam: a deturpação das relações socioafetivas e culturais entre adultos e crianças/ adolescentes ao transformá-las em relações violentas, genitalizadas, erotizadas, comerciais e criminosas; a perda de legitimidade na autoridade e descaracterização dos papéis dos adultos quando autores de violência sexual; a inversão da natureza das relações entre adultos e crianças/ adolescentes definidas socialmente, tornando-as: desumanas, negligentes, agressivas, individualistas, dominadoras, controladoras e desestruturadoras; e o estabelecimento de estruturas psíquicas, morais e sociais deturpadas e desestruturantes, principalmente nos casos de violência sexual por período prolongado e na exploração sexual comercial.

Finalmente, definimos como negligência a omissão, ausência ou deserção de cuidados necessários à criança ou adolescente em termos de alimentação, higiene e estímulos, prejudicando seu desenvolvimento físico, emocional e social. Em nível extremo, pode caracterizar-se como abandono da criança ou adolescente (Oliveira, 2007).

Azevedo e Guerra (2000) descrevem a negligência contra a criança através de algumas modalidades. A negligência médica (incluindo a dentária) se refere às necessidades de saúde de uma criança que não estão sendo preenchidas; a educacional ocorre quando os pais ou responsável não providenciam o substrato necessário para a frequência à escola; a higiênica, quando a criança ou adolescente vivencia precárias condições de higiene; a de supervisão se refere à criança que é deixada sozinha, sujeita a riscos; e a física acontece quando a criança ou adolescente não dispõe roupa adequada ao uso e/ ou não recebe alimentação suficiente. Contudo, é importante salientar que, segundo a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) apud Assis (2006, p. 43), “[...] o critério da cronicidade na falta de cuidado e omissão nas necessidades são fundamentais para se aferir com mais exatidão um caso de negligência”.

Destacamos que de maneira recorrente, numa caracterização discriminatória, a negligência é associada à condição de pobreza e privação material, recaindo, principalmente, sobre as camadas populacionais empobrecidas. É preciso atentar para o fato de que a família classificada como negligente pode estar sendo negligenciada pelo Estado e afetada por uma

política socioeconômica excludente. Minayo (2002) aponta a dificuldade em diferenciar uma questão abusiva de questões estruturais:

[...] uma vez que a negligência se define pela omissão no trato dos cuidados e necessidades das crianças, a reconhecida ausência de condições econômicas dessas famílias muitas vezes dificulta o julgamento mais preciso entre prática abusiva e impossibilidade de prover atenção. (Minayo, 2002, p. 106)

Uma vez que essa forma de violência se define pela omissão intencional de cuidados e de atendimento às necessidades de crianças e adolescentes, a negligência imputada a famílias em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente dos efeitos das desigualdades socioeconômicas é duplamente perversa.

1.2.

Marco jurídico-legal brasileiro: direitos fundamentais de crianças e adolescentes

O desvelamento da realidade que vitimiza crianças e adolescentes no âmbito doméstico exigiu do poder público e da sociedade civil organizada a efetiva proteção dos direitos deste grupo. A mobilização social em prol dos direitos humanos de crianças e adolescentes se inscreveu na efervescência dos movimentos sociais que marcaram a década de 1980 ao lutar pela redemocratização do país e por melhores condições de vida para a população a partir de uma concepção universalista de direitos sociais, “[...] direitos que devem caber a todos os indivíduos igualmente, sem distinção de raça, religião, credo político, idade ou sexo” (Telles, 2006, p. 173).

A garantia dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes teve como marco a Constituição Federal de 1988. A Carta Constitucional modificou a concepção até então vigente de infância: estendeu os direitos de cidadania a todas as crianças e adolescentes indistintamente, preocupando-se ainda com o núcleo familiar, salientando direitos e deveres dos pais para com os filhos. É nos artigos 227, § 4º; 228 e 229 que os princípios que regulam os direitos de crianças e adolescentes são especificados. Assim, o artigo 227 destaca:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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.

Segundo o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2007), o enunciado do Art. 227 apresenta um objetivo estratégico que obedece quatro princípios gerais dos direitos humanos: universalidade, indivisibilidade, responsabilidade e participação. Tais princípios estabelecem que os direitos de crianças e adolescentes são universais, interdependentes e correlacionados, considerando a corresponsabilidade da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público em sua promoção e proteção, além da necessária participação social nas decisões relacionadas à infância e adolescência.

Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº. 8.069 promulgada em 13 de julho de 1990, se oficializou em lei específica a proteção integral a crianças e adolescentes. Construído a partir de ações propositivas do movimento da sociedade civil organizada a favor da cidadania de crianças e adolescentes, o ECA tem por base os postulados da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989⁶. Essa Convenção se caracteriza como um instrumento internacional de direitos humanos que reconhece a criança e o adolescente enquanto sujeitos de direitos, independentemente de sua nacionalidade, gênero ou etnia.

Fundamentado pela doutrina da proteção integral, o ECA estabelece uma forma abrangente de proteção social à infância e adolescência, incluindo “[...] implicações sociais que compreendem os níveis de sociabilidade primária e secundária” (Barros, 2005, p. 135). Assim, é pensada a ampliação e potencialização de instrumentos de proteção formal (Estado) e informal (família, comunidade e sociedade como um todo) a partir de sua corresponsabilidade em assegurar a efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. No que se refere à proteção integral, Minayo (2006), pontua que:

⁶ Adotada pela Resolução n. L.44 (XLIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Foi aprovada no Brasil pelo Decreto legislativo n. 28, de 24 de setembro de 1990, e ratificada em 21 de novembro de 1990. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/convidir_crianca.pdf>.

A teoria da proteção integral parte da compreensão de que as normas que cuidam de crianças e de adolescentes devem concebê-los como cidadãos plenos, porém sujeitos à proteção prioritária, tendo em vista que são pessoas em desenvolvimento físico, psicológico e moral. [...] Por conter uma ideia de cidadania plena [...] se organiza como um sistema em que as leis reconhecem garantias a esse segmento social, tutelando seus interesses peculiares. (Minayo, 2006, p. 15)

Com este novo dispositivo legal a visão dual de infância, até então existente com base na doutrina da situação irregular⁷, é então superada e substituída por uma perspectiva universal de cidadania, onde os termos criança e adolescente são utilizados para caracterizar todos os indivíduos que se encontram dentro de uma faixa etária específica (Oliveira, 1999).

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (Art. 3º).

Desta forma, as crianças e adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e são considerados como sujeitos de direitos, ou seja, passam a ser concebidos como detentores de potencialidades a serem desenvolvidas. A aceitação de etapas específicas no desenvolvimento infanto-juvenil, segundo Oliveira (1999, p. 59) promove a contestação da “[...] concepção adultocêntrica segundo a qual fazia-se necessário atingir a maioridade para o exercício da cidadania”.

Sobre a questão da vitimização de crianças e adolescentes em decorrência da violência doméstica, o ECA traz uma abordagem específica para essa demanda.

Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais (Art. 5º).

Na proposição de estratégias que visam o enfrentamento dessa realidade, levar-se-á em consideração, em conformidade com o Art. 15 do ECA, a garantia dos direitos específicos à liberdade, ao respeito e à dignidade das crianças e adolescentes. Intenciona-se promover o desenvolvimento de sua subjetividade a

⁷ A chamada situação irregular condensou todas as definições de indivíduos menores de 18 anos utilizadas pelo Código de Menores de 1979. Este termo foi utilizado para classificar todas as situações que fugiam do padrão de normalidade e moralidade estabelecido pela sociedade (PORTO apud NEPOMUCENO, 1999).

partir da liberdade de escolhas, participação no cotidiano familiar e comunitário e preservação de sua saúde física e emocional.

O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais (Art. 17).

É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor (Art. 18).

Como consequência, a exposição de crianças e adolescentes a qualquer forma de violência, seja no contexto familiar ou comunitário, se traduz em violação de direitos. A corresponsabilidade do Estado, da família e da sociedade estabelecida diante dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes também se reflete na construção de estratégias para o enfrentamento e superação da violação de direitos. O Art. 70 do ECA afirma que “é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”.

Portanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme Garcia (1999, p. 95), “[...] obriga o conjunto da política, da economia e da organização social a operar um reordenamento; a revisar prioridades políticas e de investimentos”. Demanda um tratamento especial, prioritário, com a finalidade de rever nosso modelo de desenvolvimento e respectivo projeto societário no sentido do reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

1.3.

Sistema de Garantia de Direitos e a construção de estratégias de enfrentamento à violência doméstica

O Estatuto da Criança e do Adolescente além de estabelecer os direitos gerais e específicos de crianças e adolescentes, propôs em seu Art. 86 a construção de política de atendimento voltada para a garantia e promoção desses direitos, que convocou esforços do poder público e do conjunto da sociedade.

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Com a articulação entre o poder público em suas três esferas – União, estados e Distritos Federal e municípios – e a sociedade civil se fundamenta um Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) responsável por delimitar as diretrizes da proteção integral. Sua constituição identifica quais segmentos da sociedade se encontram diretamente envolvidos na efetivação dos direitos fundamentais e identifica suas atribuições, compreendendo procedimentos de responsabilização dos violadores de direitos e medidas de proteção para crianças e adolescentes vulnerabilizados (Conanda, 2006; Motti & Santos, 2008; Oliveira, 2011).

O Sistema de Garantia de Direitos estabeleceu uma nova lógica de concepção, organização e gestão das políticas de atenção aos direitos da infância e adolescência que requisitou um reordenamento dos espaços institucionais, instrumentos e atores sociais. De acordo com Aquino (2004), o SGD destaca-se em sua concepção pelo caráter ampliado, ao incorporar tanto os direitos universais de todas as crianças e adolescentes quanto a proteção especial a que fazem jus aqueles que foram ameaçados ou violados em seus direitos.

No que se refere à esfera organizacional, é possível identificar a integração interdependente de um conjunto de atores e espaços institucionais com papéis e atribuições definidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Sobre a gestão, o Sistema de Garantia de Direitos funda-se nos princípios da prioridade absoluta, da descentralização político-administrativa e da participação social na execução das ações governamentais e não governamentais.

A definição dos parâmetros para institucionalização desse atendimento, bem como as competências do Sistema de Garantia de Direitos, encontram-se na Resolução nº. 113, de 19 de abril de 2006⁸, elaborada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e

⁸Alterada pela Resolução nº. 117, de 11 de julho de 2006.

Municipal. § 1º Esse sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade (Art. 1º).

Compete ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (Art. 2º).

Os órgãos do poder público e as organizações da sociedade civil que compõem o Sistema de Garantia de Direitos exercem suas funções a partir de três eixos estratégicos de ação: defesa, controle da efetivação e promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes (Brasil, 2006). Oliveira (2011) ressalta que cada eixo corresponde a uma lógica de articulação de atores sociais e respectivos mecanismos a serem adotados na consecução dos objetivos do Sistema, quais sejam: responsabilização, vigilância e atendimento.

Nesse ponto, é importante ressaltar que as diferentes instituições e/ ou atores sociais constituintes de cada um desses eixos realizam tarefas distintas, mas funcionam de maneira interligada e articulada, de forma que ao se alterar a posição de um dos atores, alterar-se-á a forma de atuação do SGD. Garcia (1999, p. 100) afirma que:

O Sistema de Garantia de Direitos se caracteriza por uma interação de espaços, instrumentos e atores no interior de cada um dos eixos, e por uma interação complementar e retroalimentadora entre os três eixos. (Garcia, 1999, p. 100)

Porto (1999) esclarece que é necessário entender que cada eixo, e conseqüentemente as instituições que nele funcionam, possui funções específicas, das quais não pode se esquivar sem prejuízo da participação política e institucional junto aos demais eixos. O Anexo A auxilia na representação dos mecanismos operacionais e apresentação dos atores do SGD.

O eixo da defesa tem por objetivo proteger e garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, podendo, com a aplicação de legislação pertinente, determinar ações de atendimento e responsabilização. Na defesa dos direitos desse público, Oliveira (2011, p. 114) pontua que esse eixo

contempla “[...] situações em que inexista o atendimento, este seja oferecido de forma insatisfatória ou ocorra como violação dos direitos individuais ou coletivos de crianças e adolescentes”. Configura-se então por assegurar a exigibilidade dos direitos.

Sua atuação em casos de violação de direitos, como a violência doméstica perpetrada contra crianças e adolescentes, exige a utilização de mecanismos ou medidas de cunho jurídico e de alcance social. De acordo com Porto (1999), tem como objetivo cessar a violação de direitos, com respectivo encaminhamento para solução do problema e responsabilização do agente violador, ao promover a reparação do dano, aplicação das penalidades necessárias; e impedir que a impunidade favoreça uma nova violação de direitos. O autor afirma que tal eixo não pode ser concebido sem a atuação integrada e harmônica dos atores que o compõem e interlocução destes com os demais eixos, uma vez que os instrumentos punitivos devem ser utilizados principalmente como complemento às ações de promoção de direitos.

Caracteriza-se, portanto, como o eixo que visa promover o acesso à Justiça, através das instâncias públicas e dispositivos jurídicos de proteção dos direitos de crianças e adolescentes. É composto basicamente por órgãos públicos: Poder Judiciário – Varas da Infância e Juventude, Tribunais de Justiça, Corregedorias de Justiça; Ministério Público – Promotorias de Justiça, Procuradorias de Justiça e Corregedorias do Ministério Público; Defensorias Públicas e serviços de assessoramento jurídico; Procuradorias Estaduais; dispositivos de segurança pública – polícia; Conselhos Tutelares e ouvidorias (Brasil, 2006). Dentre os referidos órgãos do poder público, destacam-se dois espaços extremamente importantes para a sociedade civil: os Centros de Defesa e os Conselhos Tutelares.

Os Centros de Defesa são instituições especializadas no atendimento jurídico-social a crianças e adolescentes com autorização estatutária do ingresso em juízo para defesa de seus interesses difusos e coletivos (Porto, 1999). Diferencia-se, pois, dos escritórios de advocacia pelo compromisso com o Sistema de Garantia de Direitos, considerando que “[...] não é seu papel apenas representar pessoas perante o Judiciário, mas atuar junto aos demais atores do Sistema para garantir de maneira ampla os direitos das crianças e adolescentes” (Porto, 1999, p. 119).

O Conselho Tutelar, por sua vez, de acordo com o Art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, trata-se de um órgão não jurisdicional e permanente

cujos membros são eleitos pela população para exercício de um mandato. Aquino (2004, p. 344) acrescenta que o Conselho Tutelar, administrativamente vinculado ao governo municipal, “[...] é um órgão autônomo em suas decisões, ou seja, não está sujeito a qualquer tipo de controle hierárquico ou político”.

A função básica do Conselho Tutelar é assegurar o cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes. Sua atuação pauta-se nas hipóteses do Art. 98 do ECA, que estabelece a aplicação de medidas protetivas sempre que seus direitos forem ameaçados ou violados: “[...] I. por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II. por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III. em razão de sua conduta” (Brasil, 1990). Portanto, as medidas de proteção aludidas nos artigos 101, I a VII (específicas para crianças e adolescentes), e 129, I a VII (aplicáveis aos pais ou responsável) – excetuando-se aquelas específicas do poder judiciário – são seu principal instrumento.

O eixo do controle social visa acompanhar, monitorar e avaliar os serviços, programas e projetos na esfera dos direitos da criança e do adolescente por meio dos espaços públicos de controle social. Exerce, portanto, segundo Oliveira (2011, p. 114):

A função de vigilância, por todos os segmentos da sociedade, do cumprimento de tudo o que está assegurado pela legislação vigente, bem como dos órgãos responsáveis pela gestão de políticas, programas e serviços. (Oliveira, 2011, p. 114)

Além de diversificados segmentos da sociedade civil, são representativas desse eixo aquelas instâncias públicas colegiadas, com participação paritária de órgãos governamentais e de entidades sociais, como os conselhos dos direitos de crianças e adolescentes e os conselhos de políticas públicas, além dos fóruns⁹, espaços de mobilização e organização da sociedade civil em geral. A partir da Resolução nº. 113 do CONANDA, em seu Art. 21, é possível estabelecer que:

O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como: I. conselhos dos direitos de crianças e

⁹ Os fóruns são caracterizados como instrumentos autênticos de promoção, convocação (política) e fortalecimento das assembleias amplas para escolha dos representantes da sociedade civil organizada nos espaços deliberativos. Configuram-se enquanto “[...] espaços de articulação do poder e do saber da sociedade, espaço de debate, de divulgação de ideias, de estímulo a propostas de políticas e estratégias que façam avançar as conquistas democráticas” (GARCIA, 1999, p. 99).

adolescentes; II. conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e III. os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos artigos 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição federal. Parágrafo Único. O controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através de suas organizações particulares e representativas.

Importa esclarecer que os órgãos aludidos pelos artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988 são aqueles responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração pública federal (direta e indireta). Tal fiscalização é exercida mediante controle externo – pelos Tribunais de Conta (União e estados) – e controle interno institucionais, executado por órgãos de sistema próprio, como Auditorias, de cada poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) (Brasil, 1988).

Os conselhos dos direitos de crianças e adolescentes são órgãos com poder deliberativo e função controladora da política pública, cuja composição paritária é composta por representantes do poder público e da sociedade civil. O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê em seu Art. 88, II, a criação dos conselhos dos direitos nos níveis nacional, estadual e municipal. Suas atribuições são melhor qualificadas no Art. 23 da Resolução nº. 113 do CONANDA:

Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente deverão acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, deliberando previamente a respeito, através de normas, recomendações, orientações. § 1º. As deliberações dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada, em respeito aos princípios constitucionais da participação popular, da prioridade absoluta no atendimento à criança e ao adolescente e da prevalência do interesse superior da criança e do adolescente, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, é nesse eixo que se estabelece o princípio da participação social da sociedade, na consecução de ações de mobilização, proposição, promoção e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos. Segundo Garcia (1999), seus instrumentos possuem o potencial de pressão, articulação e produção de conhecimentos em torno da temática da criança e do adolescente, inclusive no que se refere à ameaça ou violação de seus direitos, ao realizar a mobilização e capacitação permanente da sociedade, bem como a vigilância, acompanhamento e monitoramento das ações executadas pelas políticas públicas específicas para esse público.

O eixo da promoção dos direitos, finalmente, tem por objetivo a proteção e promoção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes através da formulação de políticas públicas que visem o atendimento das necessidades básicas deste público (Oliveira, 2011). Garcia (1999) acrescenta que no âmbito deste eixo:

[...] estão articulados espaços públicos institucionais e instrumentos/ mecanismos que são responsáveis pela formulação das políticas e pelo estabelecimento das diretrizes do planejamento, de modo a atingir a exigência de universalização dos serviços. (Garcia, 1999, p. 98)

O Art. 14 da Resolução nº. 113 do CONANDA define que esse eixo estratégico é operacionalizado a partir do desenvolvimento da política de atendimento voltada para garantia e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, estabelecida no Art. 86 do ECA, como já abordado anteriormente, sendo que:

§ 1º Essa política especializada de promoção da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes desenvolve-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infra-estruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes.

Trata-se, portanto, de garantir o acesso universal de crianças e adolescentes ao conjunto de serviços públicos básicos nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer e profissionalização, dada a prioridade que lhes é assegurada pela Constituição Federal e em conformidade com o que dispõe o Art. 87 do ECA (Oliveira, 2011).

São linhas de ação da política de atendimento: I. políticas sociais básicas; II. políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que 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.

O eixo da promoção dos direitos, portanto, tem na operacionalização das políticas públicas sua expressão máxima. Garcia (1999, p. 96) ressalta esse eixo enquanto “[...] espaço estruturador de uma organização social que busca garantir de modo universal os serviços públicos básicos ao conjunto da população e de modo prioritário às crianças e aos adolescentes”.

Oliveira (2011, p. 113) conclui que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente caracteriza-se por sua abrangência, que compreende políticas sociais básicas de caráter universal, políticas de caráter supletivo e políticas destinadas ao atendimento a situações de especial vulnerabilidade social, voltadas para a proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes. As políticas sociais básicas se estruturam em duas vertentes: uma de lógica mais estrutural, englobando os direitos sociais básicos para o conjunto das crianças e adolescentes; outra que se refere às políticas de lógica assistencial, de caráter supletivo e conjuntural, enquanto a política básica não conformar a necessária universalização que a caracteriza (Garcia, 1999).

As políticas sociais voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes vulnerabilizados em decorrência de ameaça ou violação de seus direitos devem apresentar programas e projetos de cunho inclusivo e transitório, em conformidade com Porto (1999). Inclusivo no sentido de inserir a criança ou o adolescente em ações da política social básica, complementando-as, e; transitório porque objetivam a resolução da problemática que vulnerabiliza as crianças e adolescentes, em detrimento de sua continuidade.

O Quadro 1 representa, de forma sintética, a estruturação de cada eixo do Sistema de Garantia de Direitos, bem como suas funções e atribuições específicas:

Quadro 1- Sistema de Garantia de Direitos: eixos, funções e atribuições.

Eixos/ Funções	Atribuições
Defesa/ Responsabilização	- Exigir e defender direitos assegurados em lei; - responsabilizar legalmente os agentes violadores de direitos.
Controle/ Vigilância	- Acompanhar, fiscalizar e avaliar programas e serviços governamentais e não-governamentais da área da criança e do adolescente.
Promoção/ Atendimento	- Formular políticas sociais públicas; - propor e destinar recursos orçamentários; - gerir Fundos da Criança e do Adolescente; - planejar ações integradas; - manter programas e serviços de saúde, assistência social, educação, cultura e profissionalização; - prestar atendimento, inclusive especializado.

Fonte: Faleiros & Faleiros, 2008.

É imprescindível enfatizar que a eficácia do funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos depende, fundamentalmente, da condução articulada dos papéis e atribuições das instituições/ atores que o compõem. A expressão sistema denota a impossibilidade de atuação isolada de quaisquer dos componentes ou eixos do SGD. Baptista (2012, p. 188) aponta que as propostas/ planos de ação desenhados pelos componentes de cada eixo “[...] apenas alcançarão a eficácia pretendida se forem abordados integradamente de forma a fortalecer as iniciativas das suas diferentes dimensões”.

A organização e as conexões desse sistema complexo supõem, portanto, articulações intersetoriais, interinstâncias estatais, interinstitucionais, e inter-regionais. Supõem também a ausência de acumulação de funções – o que exige uma definição clara dos papéis dos diversos atores sociais, situando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados; integralidade da ação, conjugando transversal e intersetorialmente as normativas legais, as políticas e as práticas, sem conformar políticas ou práticas setoriais independentes. (Baptista, 2012, p. 188)

A proposta de trabalho delimitada pelos atores que integram os três eixos do Sistema de Garantia de Direitos em torno de um objetivo comum – a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes estabelecidos no ECA – corrobora para a construção do trabalho em rede, cuja discussão será abordada no próximo capítulo.

2

A operacionalização das redes de proteção: contribuição da política de assistência social e promoção da intersetorialidade

A formação de elos entre os diversos atores que acionam o Sistema de Garantia de Direitos, realizando em seu interior articulações que o movimentam, resulta no desenvolvimento da rede de proteção social aos direitos de crianças e adolescentes. Com a finalidade de compreender a utilização desta expressão “rede” na área dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, Brancher (2000) conclui que seu sentido relaciona-se ao conjunto de conexões interorganizacionais, diferenciando a rede de proteção do Sistema de Garantia de Direitos pela materialização prática das ações.

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

A utilização da noção de rede traduz com maior propriedade o conjunto de conexões interorganizacionais que constitui o Sistema de Garantia de Direitos, abarcando a complexidade das relações estabelecidas entre os diferentes atores sociais para a garantia dos direitos. Essa formatação de rede de proteção se classifica, conforme Faleiros & Faleiros (2008), como um conjunto social articulado e composto por representantes de organizações governamentais e não governamentais construído com um objetivo comum: a garantia da proteção integral, através da promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

2.1.

A rede enquanto instrumento de proteção aos direitos de crianças e adolescentes

O trabalho de revisão bibliográfica realizado durante o desenvolvimento da presente pesquisa mostrou que a categoria rede possui uma multiplicidade de usos, apropriados por distintas áreas de conhecimento¹⁰. Na busca pela conceituação a ser adotada verificamos que suas tentativas de definição, na maioria das vezes com sentido metafórico¹¹, ainda são muito referidas à empiria. Tal observação é também apontada por Rizzini (2006) ao destacar que o conceito de rede vem sendo construído com base em experiências de grupos sociais que se organizam para melhor responder demandas oriundas da vida social, cultural, material e afetiva.

Segundo RHAMAS/ IPAS apud Rizzini (2006, p. 111-112), a noção de rede é entendida “[...] como um tecido de relações e interações que se estabelecem com uma finalidade e se interconectam por meio de linhas de ação ou trabalhos conjuntos”. Complementando essa definição, Whitaker (1993, p. 1-2) pondera que a rede se assemelha a uma “[...] malha de múltiplos fios, que pode se espalhar indefinidamente para todos os lados, sem que nenhum dos seus nós possa ser considerado principal ou central, nem representante dos demais”.

Na mesma linha de pensamento, Motti & Santos (2008) compreendem essa organização do trabalho como:

[...] uma forma de trabalho coletivo, que indica a necessidade de ações conjuntas, compartilhadas, na forma de uma “teia social”. Uma malha de múltiplos fios e conexões. É, portanto, antes de tudo, uma articulação política, uma aliança estratégica entre atores sociais (pessoas) e forças (instituições), não hierárquica, que tem na horizontalidade das decisões e no exercício do poder, os princípios norteadores mais importantes. (Motti & Santos, 2008, p. 104-105)

A descrição da rede como uma “teia social” ou uma malha de múltiplos fios e nós que se estabelece horizontalmente e se movimenta de maneira dinâmica e flexível – de acordo com a adesão de novos atores/ instituições ou adequação do trabalho – possibilita sua visualização enquanto estrutura que viabiliza a

¹⁰ O termo rede tem sido utilizado em diversas disciplinas (psicologia social, sociologia, administração, informática entre outras) e áreas do conhecimento (saúde pública, administração pública, tecnologia da informação, economia etc.) (FLEURY, 2005; MARTELETO, 2004).

¹¹ A conceituação do termo rede desenvolveu-se com base em metáforas representativas de relações e conexões entre pessoas e organizações (BRANCHER, 2000; AGUIAR, 2006).

articulação de ações diversificadas de forma complementar e interdependente. As conexões realizadas a partir da rede funcionam como meio de disseminar conhecimento e informação, além de promover a distribuição e desconcentração do poder, favorecendo o engajamento consciente dos atores participantes numa lógica de corresponsabilidade. Considerando a livre circulação de informações como elemento básico, Whitaker (1993, p. 2) pontua que “[...] nas redes, o poder se desconcentra, por isso também a informação, que se distribui e se divulga para que todos tenham acesso ao poder que sua posse representa”.

Mais do que viabilizar a circulação de informações pertinentes, a rede tem o potencial de mobilizar distintas pessoas/ instituições numa relação de interdependência construída a favor de um objetivo comum.

A interdependência é uma condição na qual cada organização depende da outra, sem que isto implique relação de subordinação entre elas. Na condição de interdependência, o comportamento de uma parte não pode ser visto isoladamente dos demais. (Fleury, 2005, p. 85)

Visto que cada ator social da rede possui objetivos singulares estabelecidos a partir da especificidade de seu órgão/ instituição, Fleury (2005) avalia que seria limitado considerar que sua participação decorre apenas de suas carências e conseqüente estratégia para maximizar a consecução desses objetivos individuais. A possibilidade de interagir e negociar é imprescindível na gestão democrática das redes, uma vez que contribui para o estabelecimento de relações cooperativas e resguarda as especificidades e competências de cada órgão/ instituição. O necessário objetivo comum e coletivo construído a partir do nível de compatibilidade dos valores partilhados pelas pessoas/ instituições componentes da rede requisita o desenvolvimento de uma “[...] arena de barganha onde as percepções, valores e interesses possam ser confrontados e negociados” (Fleury, p. 83). O trabalho em rede pode então ser compreendido em sua operacionalização como:

[...] um processo que cria e mantém conexões entre diferentes organizações, a partir da compreensão de seu funcionamento, dinâmicas e papel desempenhado, de modo a coordenar interesses distintos e fortalecer os comuns. (Brasil, 2009a, p. 21)

Decorre então desse processo de pactuação o esclarecimento e a socialização dos papéis e atribuições de cada órgão/ instituição a fim de

promover a participação consciente de seus integrantes. Whitaker (1993) conclui que:

[...] O exercício da liberdade, responsabilidade e democratização [...] que a lógica das redes desenvolve, ajuda a mudar, nos seus participantes, os padrões de dominação, competição, autoritarismo e manipulação que a cultura dominante introjeta em cada um de nós. É uma prática nova que reeduca. (Whitaker, 1993, p. 5)

Ao superar práticas centralizadoras e hierárquicas, o modelo de organização em rede promove a horizontalidade de decisões e a autonomia dos atores sociais envolvidos, que se tornam corresponsáveis pelos resultados atingidos na concretização do objetivo coletivo. De acordo com Silva & Teixeira (2016, p. 140), os órgãos/ instituições “[...] que constituem os nós da rede não são subordinados a nenhuma organização superior, dispondo de autonomia relativa com base no princípio da socialização do poder”.

A estrutura da rede não comporta, portanto, concentração de poder. Uma vez que existe pouca diferenciação de funções entre seus participantes, se existirem delegações de poder nesse contexto, estas decorrem de acordos entre seus integrantes a fim de estabelecer democraticamente diferentes tipos de responsabilidade (Whitaker, 1993).

Considerando que as redes se organizam como meio de proporcionar maior resolutividade às complexas demandas oriundas da vida social, cultural e material, sua estruturação se apresenta em graus diversos de complexidade e natureza (Borguignon, 2001; Comerlato et. al., 2007). É possível retratar suas formas de articulação e características particulares em cinco tipologias distintas, conforme o Quadro 2.

Quadro 2- Tipologias de redes.

Tipologias de Redes	Características
Rede social espontânea	Composta pelo núcleo familiar ampliado, incluindo o âmbito comunitário. São as consideradas redes primárias, baseadas na reciprocidade, cooperação, solidariedade, afetividade e interdependência.
Rede de serviços sociocomunitários	Considerada uma extensão da rede social espontânea, atendem demandas coletivas em nível local. Estabelecem relações cidadãs e solidárias.
Rede social movimentalista	Constituída por movimentos sociais que se mobilizam a favor de direitos sociais coletivos e difusos. Contribui para a defesa da democracia e da participação popular ao reunir atores múltiplos e heterogêneos.
Rede privada	Tem no mercado o seu principal agente. Oferece serviços especializados a uma parcela restrita da população.
Rede de políticas públicas	Concebida como particular de gerir sistemas políticos modernos, a partir dos quais as políticas públicas se estruturam. Mobiliza representantes do poder público e da sociedade civil organizada para consecução de objetivos.

Fonte: Carvalho apud Comerlatto et al., 2007; Fleury, 2005.

Abordando especificamente a rede de políticas públicas em razão dos objetivos da pesquisa, é relevante ressaltar sua classificação em setorial e intersetorial. As redes de políticas públicas setoriais são voltadas para a execução de programas, projetos e serviços sociais já consagrados pelas políticas (assistência social, saúde, educação etc.) em decorrência do dever do Estado face aos cidadãos. São marcadas por uma gestão hierarquizada e se desenvolvem através de uma cadeia de serviços (Guará et. al. apud Lavoratti, 2013).

A rede de políticas públicas intersetoriais, conseqüentemente, reúne ações das diferentes políticas sociais setoriais e fomenta a articulação entre seus órgãos/ instituições executores. Bourguignon (2001) esclarece que a rede de políticas intersetoriais se configura a partir da articulação entre:

[...] 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. (Bourguignon, 2001, [s.p.])

Visto que tais redes mobilizam-se a favor da resolutividade de demandas sociais complexas, a violência doméstica perpetrada contra crianças e adolescentes é uma temática contemplada. As então caracterizadas redes de proteção possuem o potencial de mobilizar iniciativas do poder público e da

sociedade civil organizada objetivando a proteção integral estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ao observarmos a operacionalização da rede intersetorial (ou rede de proteção) na área da defesa, controle e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, reconhecemos sua capacidade de fortalecimento das ações protetivas e melhor enfrentamento à complexidade das demandas decorrentes da violação dos direitos desse público.

Assim como o Sistema de Garantia de Direitos, composto por três eixos distintos, Aquino (2004) propõe a compreensão da rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes a partir das noções de defesa, controle social e promoção dos direitos. Verifica-se, assim, a operacionalização de três microrredes¹² em uma rede ampliada, voltada para a garantia da proteção integral. Na esfera da defesa, o poder judiciário, o Ministério Público, os organismos de segurança pública, o Conselho Tutelar e os demais órgãos de defesa de direitos mobilizam as conexões de rede que:

[...] articulam normas, ações e instituições que se prestam a assegurar o cumprimento e a exigibilidade dos direitos instituídos, permitindo a responsabilização (judicial, administrativa e social) das famílias, do poder público ou da própria sociedade pela não observância a esses direitos ou pela sua violação. (Aquino, 2004, p. 330)

No que se refere à noção de controle social, o poder público atuaria em conjunto com a sociedade civil organizada através da representação em fóruns de direitos, conselhos de direitos e de políticas sociais setoriais. Aquino (2004) ressalta o estabelecimento de conexões:

[...] articuladoras de ações voltadas para a aferição contínua do efetivo respeito, por parte do poder público e dos setores da sociedade que prestam serviços de atendimento a crianças e adolescentes, aos preceitos legalmente instituídos. (Aquino, 2004, p. 330)

Finalmente, no âmbito da promoção dos direitos de crianças e adolescentes, a rede é representada por atores vinculados a órgãos/ instituições públicas ou privadas executoras de diversificadas políticas públicas (assistência social, saúde, educação, entre outras), conselhos de direitos e de políticas sociais. As conexões dessa rede potencializariam suas ações de:

¹² Compreendemos enquanto microrredes aquelas formações em rede constituídas para atuação em demandas específicas ou restritas a algum território específico.

[...] ampliação e aperfeiçoamento da qualidade dos direitos legalmente previstos, o que se faz essencialmente por meio da formulação e execução de políticas públicas, quer se trate de políticas universais de atendimento às necessidades básicas da criança e do adolescente, quer se trate de medidas de proteção especial para aqueles que se encontram em situação de risco pessoal e social. (Aquino, 2004, p. 330)

A complexidade das questões que se relacionam com a garantia da proteção integral a crianças e adolescentes com direitos violados em decorrência da violência doméstica se expressa, segundo Castro & Oliveira (2009), na impossibilidade de atuação isolada e necessidade de articulação entre os atores sociais da rede de proteção. Legitima-se, assim, a premência da relevante complementaridade entre as várias políticas sociais e iniciativas da sociedade civil organizada, “[...] abrindo possibilidades de compartilhamento de conhecimentos, ações e responsabilidades e potencializando o desempenho de cada área, ao retirar a sua ação do isolamento” (Yazbek et al., 2011, p. 178).

A identificação da potencialidade das redes de proteção aos direitos de crianças e adolescentes, ampliadas ou específicas, enquanto espaços promotores de ações integradas e complementares dos diferentes atores sociais vinculados à sociedade civil organizada e ao poder público a favor da garantia de direitos sociais, suscita a discussão sobre suas potencialidades e limites de atuação. Realizando uma reflexão acerca dos entraves que perpassam o trabalho em rede, é preciso ressaltar que a maioria dos atores sociais vem de diferentes tipos de instituições, órgãos e serviços com culturas organizacionais/institucionais específicas; que o trabalho em rede não é alheio a conflitos e interesses de grupos particulares, demandando a obtenção do consenso condizente com um objetivo comum; que a motivação e o engajamento dos diferentes atores precisa ser continuamente trabalhado a favor de sua participação permanente; e que a tomada de decisões deve ser algo compartilhado, superando as relações de poder existentes em cada instituição, órgão e serviço norteada sempre pelo fortalecimento e manutenção da rede (Castro & Oliveira, 2009).

Na operacionalização das estratégias de ação em rede e, retomando a discussão realizada na definição do eixo de promoção dos direitos de crianças e adolescentes do SGD, identificamos que as políticas públicas setoriais, através de seus serviços, programas e projetos, possuem papel relevante na promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Destaca-se, então, a contribuição da política de assistência social.

2.2. Política de assistência social: normativas e especificidades

A abordagem específica da política de assistência social enquanto política social pública requer, num primeiro momento, a compreensão do conceito de política social utilizado nesta pesquisa.

Em um contexto de exploração do capital sobre o trabalho, a conquista de direitos sociais no Brasil resulta, de acordo com Behring & Boschetti (2006, p. 63), da luta de classes que impulsiona a organização e mobilização da classe trabalhadora, “[...] pautada na luta pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista”; do grau de consolidação da democracia e das correlações de força na esfera do Estado, influenciando, também, a composição da política social.

Em conformidade com as colocações de Behring (2006, p. 14), é relevante reconhecer que “[...] a existência de políticas sociais é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se”. Apresenta como marco o reconhecimento da questão social¹³ como consequência das relações sociais específicas desse modo de produção capitalista. Identifica-se, então, a política social como estratégia político-econômica que atende às necessidades do capital e do trabalho, em um contexto onde a classe trabalhadora adquire papel político (Behring, 2006).

Na realidade brasileira as políticas sociais ganham destaque no campo da concretização de direitos sociais a partir da Constituição Federal de 1988. Ao elencar os direitos sociais e políticos como universais, a Carta Constitucional avança na concepção de cidadania por parte do Estado, que passa a ter participação ativa exigida como regulador, provedor de bens e serviços ou garante de direitos (Pereira, 2007).

A Constituição Federal de 1988 confere à assistência social o status de política pública¹⁴ partícipe do tripé da Seguridade Social, em conjunto com as políticas sociais setoriais de saúde e previdência social. Essas políticas sociais

¹³ Compreendemos questão social a partir da perspectiva de Yamamoto & Carvalho (2001, p. 77), que a destaca enquanto “[...] expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado”.

¹⁴ A política pública pode ser pensada, de acordo com Pereira (2007, p. 223), como ação pública, na qual Estado e sociedade se fazem presentes visando estruturar uma “[...] ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis”.

são caracterizadas como direito do cidadão e dever do Estado, diferenciando-se pelo caráter contributivo ou não.

Art. 194. 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)

Importa ressaltar que a Seguridade Social é compreendida por Yazbek (2012, p. 301) “[...] como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente”. A integração das políticas de assistência social, saúde e previdência social visava produzir, portanto, um arranjo de complementaridade de ações destinadas a garantir a proteção social dos cidadãos.

Numa das frentes da Seguridade Social, a assistência social, classificada historicamente como não política, secundária e marginal no conjunto das políticas públicas, alcança o campo dos direitos sociais, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal (Yazbek, 2012; Couto et. al., 2011). Pereira (2007) acrescenta que a política de assistência social pode ser definida como:

[...] política de Seguridade Social que visa, de forma gratuita e desmercadorizada, contribuir para a melhoria das condições de vida e de cidadania da população pobre mediante três procedimentos básicos: a) provimento público de benefícios e serviços básicos como direitos de todos; b) inclusão no circuito de bens, serviços e direitos de segmentos sociais situados à margem desses frutos do progresso; c) manutenção da inclusão supra citada e estímulo ao acesso a patamares mais elevados de vida e de cidadania, mediante o desenvolvimento de ações integradas no âmbito das políticas públicas. (Pereira, 2007, p. 225-226)

A inclusão da política de assistência social na Seguridade Social foi extremamente inovadora, segundo Sposati (2009), por três motivos: primeiro por considerar a assistência social como campo de ação da política pública, de responsabilidade estatal. Segundo, por contribuir para desnaturalização do princípio da subsidiaridade, que determinava a ação da família e da sociedade deveria anteceder a do Estado e, finalmente, pela introdução de um novo campo de efetivação de direitos sociais. Propicia-se, assim, a desconstrução da concepção histórica dessa política em nossa sociedade. Pereira (2007) aponta que a assistência social era identificada como:

[...] um ato subjetivo, de motivação moral, movido espontaneamente pela boa vontade e pelo sentimento de pena, de comiseração ou, então, quando praticada pelos governos, como providência administrativa emergencial, de pronto atendimento, voltada tão somente para reparar carências gritantes de pessoas que quedaram-se em estado de pobreza extrema. (Pereira, 2007, p. 218)

Com a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993¹⁵, foram ratificados e regulamentados os artigos 203 (dispõe sobre os objetivos)¹⁶ e 204 (trata sobre as diretrizes)¹⁷ da Constituição Federal de 1988. Definiram-se os princípios, as diretrizes, as competências, a gestão e o financiamento da política de assistência social. Ao elencar as atribuições dessa política social, a LOAS estabelece:

Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

As atribuições da política de assistência social aludidos no supracitado artigo foram reunidas no eixo da proteção social, sendo que a LOAS estabelece ainda os eixos da vigilância socioassistencial e da defesa de direitos em seu Art. 2º. A vigilância socioassistencial objetiva analisar no âmbito territorial a capacidade protetiva das famílias e nelas a ocorrência de situações de vulnerabilidade, ameaças, vitimizações e danos. A defesa de direitos, por sua vez, intenciona garantir o pleno acesso dos indivíduos e famílias aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (Brasil, 1993).

A LOAS confere um desenho institucional para a política de assistência social ao demarcar seu caráter de direito não contributivo (não vinculado a

¹⁵ Alterada pela Lei nº. 12.465, de 06 de julho de 2011 (Lei do SUAS).

¹⁶ Estabelece que a política de assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de prévia contribuição à Seguridade Social, a partir dos seguintes objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

¹⁷ Delimita que as ações governamentais no âmbito da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social (conforme previsto Art. 195) além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

qualquer tipo de contribuição prévia ou interesse de mercado), ao indicar a necessária integração entre o econômico e o social, ao afirmar a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e acessos a serviços sociais e ao propor a participação da população. Ao incentivar a participação social, a Lei Orgânica da Assistência Social estimula o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indica caminhos alternativos para a construção de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários (Yazbek, 2012; Couto et. al., 2011).

O contexto econômico e político brasileiro pós-constitucional, no entanto, marcado pela adoção da política neoliberal, se configura como uma conjuntura adversa à expansão da assistência social como política pública, abalando a configuração dos padrões universalistas e redistributivos de proteção social. A assistência social é então tensionada por uma conjuntura dual, que ora favorece, ora prejudica seu desenvolvimento enquanto política estratégica no elenco das políticas de proteção social.

De acordo com Couto et. al. (2011, p. 34), verifica-se por um lado que os avanços constitucionais permitem o reconhecimento dos direitos de cidadania e trazem para a esfera pública a discussão acerca da pobreza e desigualdade social, favorecendo o posicionamento da assistência social no campo de exercício de participação política. Contudo, por outro lado, a inserção do Estado brasileiro na dinâmica das políticas econômicas neoliberais contribui para a condução de processos desarticuladores e de retração de investimentos e direitos no campo social. O quadro geral de desmonte é marcado pela regressão das políticas públicas redistributivas, garantidoras de direitos, a favor de políticas compensatórias de combate à pobreza, com tendência à seletividade e fragmentação; privatização de serviços sociais interessantes à lógica mercantil, criando a figura do cidadão-consumidor em um contraponto ao cidadão-pobre, alvo de políticas focalizadas; e o repasse de responsabilidades para outros protagonistas sociais que compõem o terceiro setor (Mota et. al., 2006).

Diante do contexto político-econômico de redução de direitos, as políticas sociais são transformadas em ações pontuais e compensatórias prevalecendo o “[...] trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: privatização, focalização e descentralização” (Behring & Boschetti, 2006, p. 156).

A estratégia neoliberal orienta-se numa tripla ação. Por um lado, a ação estatal, as políticas sociais do Estado, orientadas para a população mais pobre (cidadão usuário); ações focalizadas, precarizadas, regionalizadas e passíveis de

clientelismo. Por outro lado, a ação mercantil, desenvolvida pela empresa capitalista, dirigida à população consumidora, com capacidade de compra (cidadão cliente), tornando os serviços sociais mercadorias lucrativas. Finalmente, a ação do chamado “terceiro setor”, ou da chamada sociedade civil (organizada ou não), orientada para a população não atendida nos casos anteriores, desenvolvendo uma intervenção filantrópica. (Montaño, 2012, p. 277)

A consolidação da assistência social como política de Estado, voltada para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos vulneráveis da sociedade se realiza na contramão das transformações que ocorrem tanto na ordem econômica internacional quanto nacional. Verifica-se um processo de desconstrução de direitos sociais já alcançados a favor da proposição de uma forma de gerir a política de assistência social que muito se assemelha àquela verificada antes de todas as conquistas constitucionais¹⁸, à medida que:

Opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da assistência social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a assistência social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na LOAS, desconsidera direitos conquistados e esvazia mediações democráticas construídas. (Telles, 1999, p. 101-102)

Buscando reafirmar o caráter universalista dessa política, contudo, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília no período de 07 a 10 de dezembro de 2003, culmina na aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)¹⁹. Esta normativa implanta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), materializando as diretrizes da LOAS e os princípios enunciados na Constituição Federal de 1988. Conforme Couto et. al. (2011, p. 38):

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como um direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais (NOBs).

¹⁸ Yazbek (1993) denomina esse processo como “refilantropização da pobreza”, que implica um retrocesso na política de assistência social em sua formatação constitucional, em uma reedição da filantropia e da caridade pela lógica da solidariedade.

¹⁹ Resolução CNAS nº. 145, de 15 de outubro de 2004.

Na organização da assistência social, a PNAS ratifica e estabelece como diretrizes a descentralização político-administrativa, delimitando a execução de serviços, programas e projetos nas esferas estadual e municipal; a participação da população através de organizações representativas na formulação da política e avaliação de suas ações; a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política; e a centralidade na família para formulação e implementação de benefícios, serviços, programas e projetos.

A Política Nacional de Assistência Social favorece a ampliação do campo de ação dessa política para além da provisão de necessidades ou vulnerabilidades sociais. Em razão de sua caracterização como direito social, a assistência social não deve voltar-se apenas para satisfação das necessidades biológicas ou naturais, mas ser aliada do desenvolvimento humano e social dos indivíduos e famílias. Pereira (2007) depreende que a política de assistência social:

[...] além de dever se preocupar com a provisão de bens materiais [...], tem que contribuir para a efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso. (Pereira, 2007, p. 224)

Incrementando os objetivos da política de assistência social previstos na LOAS, a Política Nacional de Assistência Social institui que os serviços socioassistenciais devem ser organizados com base em três funções: vigilância social, defesa social e institucional e proteção social. A vigilância social diz respeito à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados com a finalidade de mensurar nas realidades locais as situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre as famílias e indivíduos (Brasil, 2004). Sobre o desempenho da função de vigilância social, Sposati (2009) pontua a importância de conhecimentos atualizados e novas ferramentas de trabalho para consecução dessa capacidade de detecção e monitoramento de situações de desproteção, riscos sociais e vitimizações.

A defesa social e institucional se refere à organização dos níveis de proteção da política de assistência social (básica e especial) visando garantir às famílias e indivíduos o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais, bem como os mecanismos para sua defesa. Portanto, a PNAS define os seguintes direitos socioassistenciais a serem resguardados:

Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade; direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas; direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses; direitos de convivência familiar e comunitária. (Brasil, 2004, p.34)

Por fim, a função de proteção social contempla as ações socioassistenciais executadas para a proteção dos usuários contra riscos pessoais e sociais decorrentes de distintos ciclos de vida, além do atendimento a necessidades sociais específicas de determinada conjuntura histórica. Para tanto, a proteção social se efetiva através de três diferentes seguranças. A segurança da sobrevivência ou de rendimento e de autonomia objetiva assegurar através de benefícios continuados:

[...] proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, especial às mulheres chefes de família e seus filhos. (Brasil, 2004, p. 33-34)

Importa, então, esclarecer que a assistência social dispõe, através da proteção social básica, do Benefício da Prestação Continuada (BPC), dos benefícios eventuais²⁰ e dos programas de transferência de renda, onde se destaca o Programa Bolsa família (PBF)²¹. Em conformidade com Silva et al. (2007, p. 131), os programas de transferência de renda são aqueles responsáveis por efetuar, independentemente de contribuição prévia, “[...] uma transferência monetária [...] a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda per capita familiar, [...] de meio salário mínimo”.

Retomando a discussão sobre as seguranças afiançadas pela função de proteção social que rege os serviços socioassistenciais, a segurança de convívio ou vivência familiar se efetiva a partir de ações e serviços que resgatam vínculos pessoais, familiares e comunitários de usuários em diferentes ciclos de vida e

²⁰ De acordo com o Art. 22 da LOAS, benefícios eventuais compreendem as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos indivíduos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (BRASIL, 1993).

²¹ O Programa Bolsa-Família, segundo Yazbek (2012), marcou a unificação operacional das ações de transferência de renda ao reunir a Bolsa-Escola (programa nacional de renda mínima, vinculado ao Ministério da Educação); a Bolsa-Alimentação (programa nacional de renda mínima, vinculado ao Ministério da Saúde, que previa o combate à desnutrição e mortalidade infantil); o Cartão-Alimentação (programa nacional de acesso à alimentação, vinculado ao extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar, criado na esfera do Programa Fome Zero); e o Programa Auxílio-Gás (vinculado ao extinto Ministério de Minas e Energia).

necessidades sociais diversas “[...] mediante a oferta de experiências sócio-educativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos sócio-educativos e de convivência” (Brasil, 2004). A segurança de acolhida, finalmente, se expressa através de:

[...] ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações sócio-educativas. (Brasil, 2004)

Em continuidade a esse reordenamento político-institucional, à PNAS segue-se o processo de construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social com a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS)²². O SUAS está voltado à articulação das competências e responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos pelo poder público sob a perspectiva da universalidade e da ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (Couto et al., 2011).

A Norma Operacional Básica regula algumas particularidades do Sistema Único de Assistência Social:

[...] atendimento conforme a gradação da necessidade por níveis de proteção diferenciados, básico e especial (de alta e média complexidade), desagregando a perpétua pasteurização do atendimento “aos necessitados” e alcançando as necessidades sociais [...]; o território como base de organização do sistema, na qual a oferta capilar de serviços é baseada na lógica da proximidade do cidadão e na localização dos serviços nos territórios com maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população; o trabalho com famílias como princípio matricial e ordenador das ações a serem desenvolvidas pelo poder público no âmbito da política de assistência social. (Lopes, 2006, p. 83-84)

O enfoque no território como base de organização da política de assistência social é um ponto que merece destaque na configuração do SUAS. A consideração da heterogeneidade e desigualdade socioterritorial em sua configuração requer a visualização do território não apenas como um espaço geográfico delimitado, mas como espaço do cotidiano, fruto do universo cultural de relações que a população que ali vive estabelece.

²² Resolução CNAS nº. 130, de 15 de julho de 2005.

[...] trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. (Brasil, 2004)

A lógica de estruturação da proteção social a ser ofertada pela assistência social se apresenta em dois níveis de atenção: básica e especial. Estas possuem base territorial e são executadas em nível municipal, tanto por unidades públicas de assistência social quanto por entidades e organizações da sociedade civil organizada²³. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais²⁴, complementa a Norma Operacional Básica no sentido de organizar a disposição dos serviços de acordo com os níveis de atenção, assegurando uma padronização nacional na esfera do SUAS.

A proteção social básica é voltada para o atendimento de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, que desencadeia ou pode desencadear processos de exclusão social²⁵. A vulnerabilidade social é caracterizada por situações decorrentes de “[...] pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social” (Brasil, 2004).

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a unidade de referência da proteção social básica. Tem o objetivo de ofertar serviços e desenvolver ações destinadas à prevenção das situações de violação de direitos, fortalecer os vínculos familiares e comunitários e apoiar a família no desempenho de suas funções (Brasil, 2006). Possui como ações exclusivas a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e a gestão da rede socioassistencial relativa à proteção social básica.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família prevê a oferta de trabalho social continuado com famílias, de caráter preventivo, protetivo e proativo, “[...] com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria da qualidade de vida”. (Brasil, 2009c, p. 06). De acordo com a Tipificação, o CRAS ainda pode ofertar outros serviços, de maneira

²³ A PNAS estabelece que a sociedade civil organizada, além de exercer o papel de controle social, pode atuar como parceira através de suas entidades e organizações, ofertando complementarmente serviços, programas e projetos de assistência social (BRASIL, 2004).

²⁴ Resolução CNAS nº. 109, de 11 de novembro de 2009.

²⁵ Compreendemos o termo exclusão social como um complexo processo de associação de pobreza com desigualdade social (BRASIL, 2004).

referenciada ao PAIF, tais como: o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

A proteção social especial direciona-se para o atendimento assistencial a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por conta de violações de direitos em virtude de abandono, diferentes tipificações de maus tratos, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua e trabalho infantil (Brasil, 2004). Devido à natureza e a complexidade das situações que atende, compreende o acompanhamento especializado e continuado em articulação com a rede socioassistencial e intersetorial. Em razão de sua especificidade, se subdivide em proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade.

Os serviços de alta complexidade são aqueles que atendem famílias e indivíduos que se encontram sem referência ou que, por situação de ameaça, necessitem ser afastados do convívio com seu núcleo familiar e/ ou comunitário. Sua ênfase encontra-se nos serviços de abrigo, que “[...] devem primar pela preservação, fortalecimento ou resgate da convivência familiar e comunitária - ou construção de novas referências, quando for o caso” (Brasil, 2011, p. 21). Tais serviços ofertam, portanto, proteção social integral, aprofundando especialmente a segurança da acolhida ao contemplar moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para essas famílias e indivíduos.

Os serviços de média complexidade, por sua vez, se destinam ao “atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos” (Brasil, 2004, p. 32). Apresenta como unidades de referência o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). No contexto da discussão promovida pela pesquisa destaca-se o CREAS, por tratar-se da unidade de referência da política de assistência social que mais dialoga com a rede intersetorial no atendimento aos casos que envolvem violência doméstica contra crianças e adolescentes.

2.2.1.

Centro de Referência Especializado de Assistência Social: a contribuição da política de assistência social no trabalho em rede

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) desenvolve, através de seus serviços específicos, o atendimento especializado de caráter continuado a demandas relacionadas à violação de direitos, visando a superação das situações de vulnerabilidade e risco social e o investimento no fortalecimento da função protetiva das famílias por meio da potencialização de suas competências (Brasil, 2011).

Os serviços desenvolvidos pelo CREAS, na qualidade de serviços socioassistenciais, devem aprofundar as garantias de acolhida, convívio e sobrevivência previstas na PNAS. Com a finalidade de assegurar a proteção social de seus usuários, o CREAS realiza a acolhida das demandas das famílias e indivíduos em sua singularidade e especificidade, viabilizando o acesso a direitos sociais; realizando o enfrentamento a padrões de relacionamento familiar e comunitários causadores de violação de direitos; e promovendo o fortalecimento, resgate ou construção de novas possibilidades de vínculos familiares, comunitários e sociais. Portanto, esse serviço especializado tem a capacidade de empoderar essas famílias e indivíduos através do “[...] desenvolvimento de capacidades e potencialidades para o enfrentamento e superação de condições adversas oriundas das situações vivenciadas” (Brasil, 2011, p. 24).

Esta unidade de referência da proteção especial de média complexidade pode ser operacionalizada em âmbito local ou regional. Sua abrangência regional relaciona-se com as seguintes situações:

[...] a) Nos casos em que a demanda do município não justificar a disponibilização, no seu âmbito, de serviços continuados no nível de proteção social especial de média complexidade, ou; b) Nos casos em que o município, devido ao seu porte ou nível de gestão, não tenha condições de gestão individual de um serviço em seu território. (Brasil, 2009b, p. 6)

O CREAS Regional tem sua implantação assegurada a partir de iniciativa estadual ou de um conjunto de municípios, ressaltando-se a responsabilidade do estado, com a participação dos municípios contemplados, na regulação,

cofinanciamento, coordenação e supervisão de seu funcionamento desde sua implantação (Brasil, 2009b).

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – em seu Art. 1º, II – compete à proteção especial de média complexidade a disponibilidade dos seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado em Abordagem Social; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

O Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua são usualmente atribuídos ao Centro POP, cabendo ao CREAS ou a unidades referenciadas a oferta dos demais serviços. Excetua-se, contudo, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que deve ser obrigatoriamente ofertado em todas as unidades CREAS.

O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos dispõe de equipe interdisciplinar responsável por ofertar apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos com seus direitos ameaçados ou violados em decorrência de situações que envolvam violência, abandono, trabalho infantil, discriminação, entre outras. Sua atuação intenciona orientar e viabilizar o acesso a serviços socioassistenciais e das demais políticas sociais setoriais, incluindo as famílias e indivíduos no sistema de proteção social; garantir melhoria na qualidade de vida e fortalecer a função protetiva das famílias; identificar as situações de violação de direitos, incidindo nos agravos verificados, na interrupção do processo de reprodução das violações de direitos e na prevenção de sua reincidência (Brasil, 2011).

Ao absorver esta demanda específica, o PAEFI se destaca como serviço especializado responsável pelo atendimento a crianças e adolescentes vitimizados pela violência doméstica. Logo, é importante mencionar que, ainda sob a denominação de Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Criança e Adolescente, o agora serviço tipificado nacionalmente PAEFI absorveu e ampliou a demanda anteriormente direcionada ao Programa Sentinela.

O Programa Sentinela²⁶ se configurou como a primeira iniciativa de âmbito federal voltada ao enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes. Seu desenvolvimento se inscreve no rol dos serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão preconizados pelo Art. 87, III, do ECA.

Tal programa visava estimular, fortalecer e implementar um conjunto articulado de ações e metas fundamentais para assegurar a proteção integral a crianças e adolescentes em situação de risco ou vitimizados pela violência sexual, assegurando segundo Oliveira (2011):

A promoção, defesa e garantia de direitos de crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso ou exploração sexual, buscando: identificar a ocorrência e riscos decorrentes; prevenir o agravamento da situação; promover a interrupção do ciclo de violência; contribuir para a devida responsabilização dos autores da agressão ou exploração; e favorecer a superação da situação de violação de direitos, a reparação da violência vivida, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a potencialização da autonomia e o resgate da dignidade. (Oliveira, 2011, p. 129)

Na atenção às demandas provenientes das diversas manifestações de violência e outras violações de direitos o PAEFI se articula com a rede socioassistencial, com serviços das políticas sociais setoriais e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, representando o CREAS na operacionalização do trabalho em rede. Este trabalho articulado, coletivo e interinstitucional é qualificado, inclusive, como um dos eixos norteadores do trabalho social desenvolvido pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social, em conjunto com a disponibilidade de atenção especializada e atendimento qualificado; identificação de demandas específicas no território que permitam sua devida localização; garantia do acesso a direitos socioassistenciais; promoção da centralidade na família; e incremento da mobilização e participação social (Brasil, 2011).

Nessa perspectiva, a atuação em rede contribui para o fortalecimento e complementaridade de suas ações, considerando a incompletude institucional e a complexidade das demandas oriundas da violação de direitos. O destaque dado a essa forma de organização do trabalho ratifica que, para além de uma rede socioassistencial de serviços, programas e projetos com níveis crescentes

²⁶ Estruturado a partir da Portaria nº. 878, de 03 de dezembro de 2001.

de complexidade, a efetivação da política de assistência social demanda que essa se realize de forma integrada às demais políticas sociais setoriais e ao Sistema de Garantia de Direitos. Favorece, assim, a compreensão da identidade do CREAS junto à rede socioassistencial, a delimitação de suas competências na rede intersetorial e sua articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Couto et. al. (2011) observa que a abordagem intersetorial se configura como estratégia contra a fragilização das políticas sociais setoriais ao atuarem de forma isolada e a fragmentação da atenção às demandas da população exposta à vulnerabilidade e riscos sociais decorrentes da violação de direitos. A intersectorialidade, necessária ao trabalho social desenvolvido pelo CREAS, é então evocada por contrapor-se a esse aparato desarticulado, envolvendo ações integradas de diferentes setores, no atendimento às demandas sociais da população pensadas em sua realidade concreta.

2.3.

Intersectorialidade e interdisciplinaridade na atuação da política de assistência social

A assistência social constituiu-se a partir da Constituição Federal de 1988 enquanto política social estratégica no campo da Seguridade Social com a prerrogativa de que sua interação com as demais políticas setoriais (principalmente com a saúde e a previdência social) produziria um arranjo de complementaridade de ações destinadas a garantir a proteção social da população. Em virtude disso, as normativas legais que a regulam destacam que o alcance de seus objetivos está condicionado à sua realização integrada e articulada com as demais políticas sociais. O Art. 2º da LOAS destaca:

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Brasil, 1993)

No entanto, a constituição dessas políticas sociais em nossa sociedade pautou-se por distintas lógicas de organização e funcionamento (organização de ministérios diversos, leis orgânicas distintas e financiamentos diferentes), que as

setorizou em diferentes áreas de conhecimento. Esse modelo reducionista de organização das políticas sociais impede, conforme Inojosa (2001), que as demandas da sociedade sejam atendidas em sua integralidade, em detrimento de sua resolução.

[...] Esta forma de gestão da política pública vem historicamente gerando fragmentação da atenção às necessidades sociais e ações paralelas; além de divergências quanto aos objetivos e papel de cada área, prejudicando particularmente os usuários – sujeitos das atenções dessas políticas. (Yazbek et al., 2011, p. 178)

Nos termos de Marques (2000), a noção de setor envolve um conjunto de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma, que agrupa ideias e práticas profissionais em um dado campo de atividade (área de atuação de cada política social). Daí decorre a problemática de cada política ter uma visão própria sobre os problemas sociais e conduzir a respectiva atenção de maneira específica, desconsiderando as ações das demais políticas, fragmentando as demandas e, muitas vezes, atendendo aos mesmos usuários desconectados entre si (Junqueira, 2004; Yazbek et al., 2011).

A compreensão da categoria intersectorialidade como uma estratégia de gestão das políticas sociais setoriais que supõe a implementação de ações integradas e a superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população reflete uma crítica ao modelo setorizado ainda vigente na efetivação das políticas sociais brasileiras. De acordo com Yazbek et al. (2011, p. 177), a lógica da setorização nas políticas sociais “recorta o social em partes, demandando um processo de articulação que supere a tendência de compreender os problemas sociais independentemente das causas estruturais que os originam”.

Como o debate sobre a intersectorialidade tem sido realizado em diferentes áreas do conhecimento, observa-se uma diversidade de abordagens e enfoques. Para além da identificação da intersectorialidade como complementaridade de setores, Schutz & Mito (2010) sistematizam o debate conceitual acerca dessa categoria em outras duas aproximações: a intersectorialidade como prática e a intersectorialidade como princípio do trabalho em rede. Na aproximação que identifica intersectorialidade como prática, as autoras ressaltam a construção de ações intersectoriais com base em problemas concretos, que mobilizam os atores sociais e suas conseqüentes práticas para sua abordagem e atendimento. Nessa perspectiva, cada política social contribui com sua setorialidade, de forma que a

intersectorialidade “[...] pode ser visualizada como uma construção em espiral, que possibilita um aprendizado constante, com o encontro dos acúmulos setoriais e sua transformação” (Schutz & Miotto, 2010, p. 63).

Na outra aproximação, ou seja, na caracterização da intersectorialidade como princípio do trabalho em rede, esta é vista como princípio norteador na construção de redes intersectoriais, já abordadas nessa pesquisa. Pondera-se a necessária disponibilidade para atuação integrada das redes de instituições e serviços específicos de cada política social setorial, de modo a contribuir para novas formas de atendimento às necessidades sociais de segmentos vulnerabilizados da população. Bourguignon (2001, não paginado) afirma que:

Trata-se da articulação entre as políticas públicas através do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas a proteção, inclusão e promoção da família vítima do processo de exclusão social. Considera-se a intersectorialidade um princípio que orienta as práticas de construção de redes municipais. (Bourguignon, 2001, [s.p.])

Privilegiando o enfoque da intersectorialidade como proposta de articulação e integração de atores sociais, tanto públicos quanto provenientes da sociedade civil organizada, na gestão das políticas sociais, é imprescindível ressaltar sua possibilidade de transcender o caráter específico das diversas políticas setoriais e potencializar as ações desenvolvidas por cada uma dessas políticas. De acordo com Yazbek (2014, p. 98):

A intersectorialidade supõe [...] a articulação entre sujeitos de áreas que tem suas especificidades e diversidades e, portanto, experiências particulares para enfrentar problemas complexos. É uma nova forma de gestão de políticas públicas que está necessariamente relacionada ao enfrentamento de situações concretas. (Yazbek, 2014, p. 98)

A intersectorialidade, portanto, não objetiva diluir as estruturas setoriais existentes, busca a abertura e disponibilidade de cada política social envolvida no estabelecimento de diálogo e vínculos de corresponsabilidade e cogestão. A ideia é valorizar o compartilhamento de responsabilidades, metas e recursos existentes (humano, tecnológico ou financeiro), respeitando a autonomia e lógica de funcionamento das distintas políticas setoriais, a favor da definição democrática de estratégias de enfrentamento para problemas sociais cada vez mais complexos.

Em consonância com Junqueira (2004), a intersectorialidade compreende uma nova forma de planejar, executar e monitorar a prestação de serviços

sociais. A ação intersetorial, portanto, deve privilegiar a integração e interação, assim como a sinergia e comunicação, entre os atores envolvidos em cada uma das políticas sociais setoriais. Para Junqueira et al. apud Schutz & Miotto (2010, p. 43), a intersetorialidade pode ser visualizada como “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social”.

O potencial multidimensional da intersetorialidade é também enfatizado por Pereira (2014, p. 23), ao compreender que, para além de uma nova lógica de gestão das políticas sociais e/ ou estratégia política de articulação entres setores diversos e isolados, a abordagem intersetorial pode ser entendida como “[...] instrumento de otimização de saberes; competências e relações sinérgicas, em prol de um objetivo comum”. É preciso considerar, assim, que a setorização das políticas sociais relaciona-se diretamente com a fragmentação das disciplinas resultantes do modo de organização contemporânea do conhecimento, que se consolidou em formas especializadas de percepção da realidade social.

É fato que houve, ao longo da história da humanidade [...] uma grande complexificação da realidade social e uma enorme ampliação do território do saber. Também é incontestável que isso levou a uma especialização crescente, dada a impossibilidade de um indivíduo só dominar o conjunto do saber e dado o surgimento de novos campos de atuação profissional. Ao longo desse processo, foram sendo criadas inúmeras disciplinas sem conexão entre si [...] impedindo uma visão de totalidade. Do mesmo modo, também são visíveis os variados e complexos problemas sociais que foram surgindo [...] e a impossibilidade de resolver cada um deles de modo isolado. (Tonet, 2013, p. 728)

A intersetorialidade, nesse sentido, dialoga com a noção de interdisciplinaridade. Se a intersetorialidade é proposta como estratégia que se contrapõe à gestão setorizada das políticas sociais, a interdisciplinaridade se apresenta, segundo Pereira (2014), enquanto alternativa à abordagem disciplinar e unidimensional da realidade social visando a unidade das diferentes disciplinas fragmentadas através de uma relação de reciprocidade entre os diversos saberes. Nessa lógica, a interdisciplinaridade não objetiva a superação da especialização para construção de um único saber, mas a interação de diversos tipos de conhecimento na conjugação de saberes sob um novo enfoque. As duas temáticas, então, tornam-se complementares à medida que “[...] a intersetorialidade tem no campo do fazer significação semelhante à interdisciplinaridade na construção do saber” (Westphal & Mendes, 2000, p. 54).

No âmbito específico da política de assistência social, a intersectorialidade e a prática interdisciplinar se expressam, em conformidade com Yazbek et al. (2011, p. 178), na articulação da assistência social com as demais políticas públicas “[...] no sentido de abarcar a complexidade e multidimensionalidade do campo social, bem como as peculiaridades e diversidades locais, regionais e culturais”. Essa abordagem se traduz, assim, em estratégias de trabalho em rede, socioassistencial e intersectorial, que buscam maior resolutividade para as ações construídas a partir das necessidades sociais dos usuários da assistência social, garantindo a materialização dos direitos sociais dos indivíduos e famílias em sua integralidade.

A atuação intersectorial requisita o envolvimento de espaços comunicativos, capacidade de negociação e intermediação de conflitos uma vez que não necessariamente sua proposição gera cooperação e coesão entre os atores sociais. Portanto, a intersectorialidade:

[...] supõe vontade, decisão, que tem como ponto de partida o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor ou participante. Envolve, portanto estruturação de elementos de gestão que materializem princípios e diretrizes, a criação de espaços comunicativos, a capacidade de negociação e também trabalhar os conflitos para que finalmente se possa chegar, com maior potência, às ações. (Yazbek, 2014, p. 98)

Como um instrumento que se contrapõe ao caráter desarticulado, fragmentado, setorizado das políticas sociais a intersectorialidade enquanto fenômeno complexo carrega em seu bojo uma série de contradições e incertezas. Sua efetividade requer mais do que uma mudança na forma de conduzir a política social. Exige a democrática definição das prioritárias necessidades sociais da população a partir da capacidade de negociação e intermediação de conflitos, uma vez que a atuação se pauta em um objetivo comum; a construção compartilhada e corresponsável de estratégias de trabalho, além da utilização eficiente dos recursos existentes em cada política social setorial (Schutz & Mito, 2010). Para tanto, é preciso alterar a estrutura hierarquizada, linearmente verticalizada das instituições sociais (governamentais ou da sociedade civil organizada) e rever os processos de trabalho instituídos, intencionando mudar a atuação especializada dos profissionais e promover a construção de novos saberes e práticas.

3. Rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes vítimas da violência doméstica: a experiência do município de Niterói

A concepção das redes de proteção aos direitos de crianças e adolescentes enquanto estratégia para o enfrentamento das diversificadas formas de violação de direitos de crianças e adolescentes destaca seu potencial de fortalecimento das ações de promoção e proteção dos direitos deste público. Ao mobilizar iniciativas do poder público e da sociedade civil organizada a favor da a crianças e adolescentes, configura-se como um espaço estratégico para a promoção de práticas interdisciplinares e articulações interinstitucionais, elementos fundamentais para a consecução da intersetorialidade.

A partir desta perspectiva, o presente capítulo busca analisar a operacionalização do trabalho em rede no município de Niterói, apreendendo a contribuição da política de assistência social na Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói (Rede DCA) a partir da atuação do CREAS no fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica intra e extrafamiliar específico da rede socioassistencial. Privilegiando os entraves e possibilidades do trabalho intersetorial na efetiva garantia dos direitos de crianças e adolescentes, procuramos empreender uma análise acerca de sua construção no município, bem como compreender as concepções formuladas acerca do trabalho em rede e a articulação que se estabelece entre os atores sociais da Rede DCA.

3.1. Sujeitos da pesquisa e particularidades do campo durante a execução das entrevistas

O presente estudo privilegia a pesquisa de natureza qualitativa por tratar-se, segundo Minayo (2010, p. 57), de uma abordagem que melhor contempla “[...] as investigações de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações e para análises de discursos

e documentos”. Martinelli (1999) constata que as pesquisas de natureza qualitativa:

[...] privilegiam o uso de uma abordagem em que o contato do pesquisador com o sujeito é muito importante. Nessas pesquisas, ao invés de trabalharmos com grandes temas, com grandes cronologias, o fazemos de forma mais localizada. [...] Nesse sentido, priorizamos não os fatos épicos, os fatos de grande dimensão, mas aqueles que estão mais próximos do sujeito e que repercutem diretamente na sua vida. (Martinelli, 1999, p. 24)

Consideramos essa abordagem adequada para análise da contribuição da política de assistência social na Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói a partir da atuação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social no fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica intra e extrafamiliar contra crianças e adolescentes. Privilegiamos ainda a identificação da relação que se estabelece entre os atores da Rede DCA a favor da construção da intersectorialidade na efetiva proteção aos direitos das crianças e adolescentes vitimizados. Esses se caracterizam como processos históricos, políticos e coletivos, carregados de significados para os atores sociais que dele fizeram e/ ou fazem parte.

Através da realização de entrevistas semiestruturadas com profissionais vinculados à Rede DCA, objetivamos a compreensão da operacionalização do trabalho em rede, contemplando a identificação de entraves e possibilidades na concretização de ações intersectoriais efetivamente protetivas, além da compreensão da atuação do CREAS no fluxo de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica, destacando sua relação com os demais órgãos/ serviços componentes da Rede DCA. Esse tipo de entrevista caracteriza-se por conter perguntas guias, apoiadas em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa, ao mesmo tempo em que oferece possibilidade de interrogativas, que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Assim, o informante segue de forma espontânea a linha de seu pensamento e participa na elaboração do conteúdo da pesquisa. (Marconi & Lakatos, 2008).

O roteiro semiestruturado (Apêndice A) organizado para a pesquisa foi composto por perguntas relacionadas com a compreensão do trabalho em rede, destacando a atual inserção dos órgãos/ serviços na Rede DCA e a identificação de entraves e possibilidades nesse trabalho coletivo; a participação na construção e atual inserção no fluxo de atendimento a crianças e adolescentes

vitimizados pela violência doméstica, delimitando mudanças observadas bem como entraves e possibilidades na operacionalização desse fluxo; e o estabelecimento da interlocução entre os órgãos/ serviços da Rede DCA, privilegiando o relacionamento com o CREAS, serviço representativo da política de assistência no referido fluxo de atendimento. Além disso, elaboramos o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) a fim de informar aos entrevistados os objetivos da pesquisa, a participação voluntária e a garantia da confidencialidade (Apêndice B).

As entrevistas foram realizadas com onze profissionais representantes do poder público e da sociedade civil organizada, cujo perfil de atuação na Rede DCA está voltado para o controle, defesa e/ ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes no município de Niterói. Na delimitação dos participantes, consideramos que Neves & Domingues (2007, p. 57) referem que a escolha dos sujeitos do estudo deve privilegiar aqueles que se vinculam significativamente com o objeto a ser estudado, contemplando também “[...] profissionais de notório saber na área de conhecimento em questão que puderem, de alguma forma, contribuir para o desenvolvimento da pesquisa”. Posto isso, privilegiamos aqueles profissionais que compõem a Rede DCA cuja atuação perpassa o trabalho social realizado pelo CREAS, sobretudo aqueles representados no fluxo de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica específico da rede socioassistencial. O Quadro 3 nos auxilia a relacionar os atores sociais previstos para tal proposta.

Quadro 3- Sujeitos da pesquisa.

Perfil de atuação	Atores sociais
Controle	01 Representante do CMDCA (presidente). 01 Representante da Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca de Niterói. 01 Representante do Ministério Público (Promotorias de Justiça da Infância e Juventude de Niterói).
Defesa	03 Representantes dos Conselhos Tutelares de Niterói, sendo 01 de cada Conselho.
Promoção	01 Representante da SASDH (Secretário ou Subsecretário). 01 Representante do CREAS (Coordenador). 01 Representante da educação (Secretaria Municipal de Educação de Niterói). 01 Representante da saúde (NAECAA). 01 Representante da sociedade civil organizada (NACA).

Fonte: própria autoria.

As entrevistas ocorreram no período de 24 de setembro a 11 de dezembro de 2015 em encontros previamente agendados através de contato telefônico ou

pessoalmente no horário e local escolhido pelo profissional a ser entrevistado. Solicitamos a gravação das entrevistas, que apresentaram duração média de trinta minutos, assegurando a exclusividade do uso dos dados coletados na pesquisa, conforme informado no TCLE. A garantia da confidencialidade foi resguardada através da codificação destas com o intuito de preservar as identidades dos sujeitos da pesquisa. Para tanto, na apresentação dos resultados utiliza-se a representação institucional na identificação das falas dos profissionais entrevistados. O início das entrevistas e a consequente entrada no campo se efetivaram após parecer favorável da Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio (Anexo 2).

Durante a realização das entrevistas foi possível estabelecer um perfil dos sujeitos da pesquisa. No universo de onze profissionais entrevistados (sete mulheres e quatro homens) todos possuem ensino superior, sendo que dois ainda estão com a formação em curso. Mesmo com a identificação de formações profissionais distintas em Direito, Jornalismo, Pedagogia e Psicologia, a maioria dos entrevistados era composta por Assistentes Sociais. O tempo de atuação na área da infância e adolescência varia de quatro a vinte e seis anos, sendo que os profissionais que atuam na área do controle dos direitos de crianças e adolescentes são os que possuem em conjunto maior tempo de atuação. É importante destacar, ainda, que durante o tempo de atuação na área da infância e adolescência quatro entrevistados possuíam histórico de vínculos profissionais em diferentes serviços e instituições ligadas às políticas de saúde, educação e assistência social em Niterói, demonstrando vínculo com a rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes do município desde sua gênese.

As primeiras entrevistas foram realizadas com conselheiros tutelares de cada um dos três Conselhos Tutelares do município com a finalidade de garantir tempo hábil para tal atividade tendo em vista o processo de escolha realizado no dia 04 de outubro de 2015 para o mandato 2016/ 2019 e a iminente saída de alguns conselheiros tutelares que já possuíam certa familiaridade com o objeto da pesquisa. Visto que não havíamos previsto a escolha de um profissional específico (cada Conselho Tutelar possui cinco conselheiros), pautamos nossa ação pela ida ao Conselho Tutelar e apresentação do projeto de pesquisa para aqueles que se encontravam no plantão a fim de identificar um representante disponível para a entrevista.

É importante ressaltar que na realização da primeira entrevista agendada, ao tomar ciência do conteúdo das perguntas que constavam no roteiro, o

conselheiro tutelar alegou não estar capacitado para respondê-las, pontuando que não conhecia todos os serviços da Rede DCA, uma vez que havia se tornado um dos conselheiros titulares em março de 2015. O representante em tela então indicou outro conselheiro tutelar para ser entrevistado, o qual prontamente aceitou participar da pesquisa. Dessa forma, nas demais entrevistas com conselheiros tutelares optamos por escolher aqueles que se encontravam enquanto presidente de seu respectivo Conselho Tutelar.

Ora, essa situação nos propicia alguns questionamentos. O primeiro nos remete aos critérios utilizados para candidatura a membro do Conselho Tutelar. O município de Niterói estabelece, por meio de legislação municipal²⁷, requisitos específicos vinculados à formação profissional: atuação profissional, de no mínimo dois anos, com crianças e adolescentes nas áreas de estudos e pesquisas, atendimento direto e defesa e garantia dos direitos desse público; grau de escolaridade relativo a Ensino Médio ou equivalente; e aprovação em exame de aferição de conhecimentos específicos sobre o ECA e a língua portuguesa. Nesse sentido, é importante refletir até que ponto a exigência de tais requisitos, que se colocam para além daqueles especificados no ECA²⁸, se traduz em conhecimento prático a respeito do trabalho em rede. Acrescenta-se, ainda, no sentido de qualificar o trabalho realizado pelos conselheiros tutelares, a garantia do efetivo compromisso da municipalidade com a formação continuada dos atores sociais implicados na operacionalização do Sistema de Garantia de Direitos, conforme recomendação do CONANDA²⁹.

Ressaltamos que caso semelhante ocorreu no momento da entrevista agendada com a presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Niterói. A profissional, de representação governamental vinculada a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH), relatou que se encontrava no cargo há aproximadamente seis meses e ainda não possuía conhecimento acerca dos órgãos/ serviços existentes na Rede DCA, tampouco tinha informações sobre seu histórico no município. A mesma concordou com nossa proposta de entrevistarmos o então secretário executivo do CMDCA, o que modificou o conjunto previsto dos sujeitos da pesquisa. Considerando que a representação do poder público decorre de indicação política e que a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos

²⁷ Lei municipal nº. 2.952, de 17 de maio de 2012.

²⁸ O Art. 133 do ECA estabelece apenas a exigência dos seguintes requisitos: “[...] I. reconhecida idoneidade moral; II. idade superior a vinte e um anos; III. residir no município” (BRASIL, 1990).

²⁹ Resolução nº. 112, de 27 de março de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para formação continuada dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos.

de Niterói comprometeu-se com a gestão do CMDCA no período 2014/ 2016, verificamos que a descontinuidade nessa representação (diretamente relacionada a mudanças na gestão da referida Secretaria) pode interferir e até mesmo comprometer as atividades de acompanhamento, avaliação e monitoramento das ações públicas de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes do próprio CMDCA.

No que concerne aos demais sujeitos da pesquisa, é possível pontuar que a escolha do representante da Vara da Infância, Juventude e Idoso foi aleatória entre os profissionais de sua equipe técnica, assim como no Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente (NACA) e no Núcleo de Atenção Especializada à Criança, ao Adolescente e ao Adulto (NAECAA). O representante da educação foi escolhido entre os profissionais da Secretaria Municipal de Educação (SME) inscritos enquanto conselheiros de direitos no CMDCA, os quais participam da Comissão de Monitoramento da Implementação e Execução da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Importa ponderar que dentre os representantes com perfil de atuação voltado para a promoção dos direitos de crianças e adolescentes, optamos por privilegiar apenas a gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, a despeito das políticas de educação e saúde, em razão do objeto da pesquisa. Acrescentamos, finalmente, que, no decorrer do desenvolvimento da pesquisa, o município de Niterói implementou, em 30 de julho de 2015, mais uma unidade do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS Largo da Batalha). Contudo, optamos por permanecer com a representação de apenas um CREAS, atualmente CREAS Centro, conforme previsto inicialmente.

No que se refere à apreciação dos dados coletados, adotamos a análise de conteúdo em sua modalidade temática, por tratar-se, em consonância com Campos (2004), de técnica que busca sentido ou sentidos no conteúdo manifesto nas comunicações intencionando a inferência de conhecimentos relacionados com as condições de produção das mensagens (escrita ou oral). A partir da identificação de ideias centrais no conteúdo das entrevistas, ressalta-se que a utilização de seus fragmentos e suas conseqüentes análises, dar-se-á à medida que guardem relação com a temática abordada nas próximas seções do presente capítulo.

Finalmente, visto que a Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente é uma experiência do município de Niterói e que objetivamos identificar a atuação do CREAS no fluxo de atendimento aos casos de violência contra crianças e adolescentes, em sua relação com os demais atores da Rede DCA, é relevante nos aproximarmos das características peculiares deste município.

3.2. Caracterização do município de Niterói

Ao adotar como uma das técnicas de análise o estudo de caso³⁰, delimitamos como locus da pesquisa o município de Niterói, no que tange o trabalho em rede, coletivo e intersetorial, para atendimento integral a crianças e adolescentes que vivenciam situação de violação de direitos em decorrência da violência doméstica.

O município de Niterói está situado na Zona Leste do estado do Rio de Janeiro, integrando sua Região Metropolitana em conjunto com os municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Nova Iguaçu, Mesquita, Paracambi, Queimados, Seropédica, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Itaboraí, São Gonçalo, Tanguá, Rio Bonito, Itapemirim e Cachoeiras de Macacu. O município faz limite com São Gonçalo, Maricá e com a Baía de Guanabara, que é sua divisão com o Rio de Janeiro.

Niterói tem área territorial de aproximadamente 133.916 km² (correspondentes a 0,30% da área total do estado do Rio de Janeiro) e população estimada em 496.696 habitantes (IBGE, 2015), constituindo-se, portanto, enquanto município de grande porte. Dados do Censo do IBGE (2010) apontam a caracterização da distribuição etária da população, categorizada em crianças e adolescentes, jovens, adultos e idosos do município segundo a Tabela 1:

³⁰ De acordo com Diniz (1999, pp.47-8), o estudo de caso “[...] volta-se a realidade objetiva, investigando e interpretando os fatos sociais que dão contorno e conteúdo a essa realidade”. Objetivando a análise de situações concretas em suas particularidade, o estudo de caso propõe a captação, exploração e aprofundamento de dados para melhor compreensão da realidade investigada.

Tabela 1- Distribuição etária da população de Niterói

Estrutura Etária	População (2010)	% do Total (2010)
0 a 09 anos	49.771	10,20
10 a 19 anos	64.398	13,30
20 a 29 anos	81.012	16,60
30 a 59 anos	208.758	42,80
A partir de 60 anos	83.625	17,10

Fonte: IBGE, 2010.

Em consonância com um estudo socioeconômico dos municípios fluminenses elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em 2004, Niterói possui o 4º melhor Produto Interno Bruto (PIB). Suas principais atividades econômicas se relacionam com os setores de serviços, comércio, administração pública e indústria naval. Além disso, apresenta o melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado do Rio de Janeiro e ocupa o sétimo lugar no ranking das cidades mais desenvolvidas do país no que se refere às dimensões de renda, saúde e educação (PNUD, 2013).

Urbanizado em praticamente toda sua extensão territorial, o município sempre apresentou em seu desenvolvimento uma importante função para com as demais cidades fluminenses, seja por seu histórico de capital do estado de Rio de Janeiro até 1975, seja pela efetividade de seus serviços que a torna pólo de referência para essas cidades (Barros, 2005). Tal posição de destaque nas esferas social e econômica corroborou, conforme Almeida (2010, p. 214), para a migração de contingentes populacionais em busca de uma melhor condição de vida, resultando numa “[...] particularidade que se forjou em Niterói decorrente da combinação de um alto padrão de ‘qualidade de vida’ [...] com uma pobreza que não tinha muita ‘visibilidade’ na cidade”. É importante destacar que a maior concentração de pobreza, favelização e criminalidade encontra-se nas Regiões Norte e Oceânica (Barros, 2005). A Figura 01 permite a visualização das Regiões do município em seu mapa.

Figura 1- Mapa do município de Niterói



Fonte: Prefeitura Municipal de Niterói, 2016.

A organização territorial de Niterói compreende cinco Regiões, com particularidades distintas em relação à urbanização, contingente populacional e desenvolvimento socioeconômico, a saber: Região Praias da Baía, Região Norte, Região Pendotiba, Região Oceânica e Região Leste. Nessas regiões, por sua vez, encontram-se distribuídos os 52 bairros do município, conforme o Quadro 4.

Quadro 4- Organização territorial do município de Niterói

Região	Bairros
Praias da Baía	Boa Viagem, Cachoeiras, Centro, Charitas, Fátima, Gragoatá, Icaraí, Ingá, Jurujuba, Morro do Estado, Pé Pequeno, Ponta D'Areia, Santa Rosa, São Domingos, São Francisco, Viradouro e Vital Brazil.
Norte	Baldeador, Barreto, Caramujo, Cubango, Engenhoca, Fonseca, Ilha da Conceição, Santa Bárbara, Santana, São Lourenço, Tentente Jardim e Viçoso Jardim.
Pendotiba	Badu, Cantagalo, Ititioca, Largo da Batalha, Maceió, Maria Paula, Matapaca, Sapê, Vila Progresso e Muriqui.
Oceânica	Cafubá, Camboinhas, Engenho do Mato, Itacoatiara, Itaipu, Jacaré, Jardim Imbuí, Maravista, Piratininga, Santo Antônio e Serra Grande.
Leste	Rio do Ouro e Várzea das Moças.

Fonte: Prefeitura Municipal de Niterói, 2016.

Finalmente é possível destacar que o município de Niterói se destaca por alguns marcos importantes no que se refere à garantia e defesa de direitos de crianças e adolescentes, como a implementação do Conselho Tutelar I em 1993³¹, o primeiro no estado do Rio de Janeiro, e a construção da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente.

3.3.

Niterói e a proteção aos direitos de crianças e adolescentes: a Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente

O compromisso de Niterói com a proteção integral a crianças e adolescentes a partir do advento do Estatuto da Criança e do Adolescente fez com que o município se destacasse por seu pioneirismo e protagonismo político, tanto no âmbito governamental quanto na esfera da sociedade civil organizada, no que concerne aos direitos fundamentais desse público.

A mobilização popular verificada a partir do início da década de 1990 teve fundamental contribuição na criação do Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente de Niterói (Fórum DCA)³² e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)³³, além do estabelecimento do Conselho Tutelar I de Niterói. Atualmente o município conta com a estrutura de três Conselhos Tutelares³⁴, situados em territórios marcados pela maior concentração de expressões da questão social e casos de violação de direitos de crianças e adolescentes.

Em continuidade às conquistas coletivas, fruto da mobilização política de atores e instituições voltadas para a área da infância e adolescência, a atual Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Rede DCA) se configura como uma relevante iniciativa voltada para a proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes. Criada no ano de 1998, a Rede DCA

³¹ Criado pela Lei Municipal nº. 1.163, de 20 de janeiro de 1993.

³² Criado em 1993 a partir de mobilização de representantes do poder público e da sociedade civil organizada para promoção de discussões acerca de crianças e adolescentes em situação de rua no município após a repercussão da chamada Chacina da Candelária, culminando na organização de um espaço permanente para discussões da temática que envolve crianças e adolescentes (WENCESLAU, 2007).

³³ Criado pela Lei Municipal nº. 919, de 12 de janeiro de 1991.

³⁴ A identificação da crescente demanda de atendimentos concentrados no I Conselho Tutelar, aliado à mobilização dos atores sociais implicados com a garantia dos direitos de crianças e adolescentes em Niterói contribuiu para a implantação do II Conselho Tutelar (Região Oceânica) em 2003 e do III Conselho Tutelar (Região Norte) em 2005 (BARROS, 2005).

conferiu à Niterói destaque no cenário nacional como um dos percussores do trabalho em rede voltado para essa temática, influenciando a implementação de redes similares em outros estados e municípios (Costa, 2007; Barros, 2005). No que se refere à motivação para criação da Rede DCA, Barros (2005) destaca que:

[...] A ideia que motivou Conselho Tutelar, Juizado da Infância e Juventude e Ministério Público, era evitar a duplicidade de procedimentos, agilizando o andamento dos casos e, com isso, beneficiando as vítimas de negligência e violências. A rede aumentou a troca de experiências e aprofundou o conhecimento do problema. (Barros, 2005, p. 168)

Inicialmente denominada Rede de Atendimento Integrado à Violência Doméstica e Estrutural contra Crianças e Adolescentes e posteriormente renomeada como Rede Municipal de Atendimento Integrado a Crianças e Adolescentes Vítimas de Maus-Tratos, a Rede DCA possui em sua constituição representantes do Conselho Tutelar; de órgãos judiciais e público-ministeriais; de Organizações Não Governamentais e serviços, programas e projetos vinculados a políticas setoriais (educação, saúde e assistência social).

[...] na verdade, a rede ela surgiu para ser uma rede que era voltada para a questão da violência contra crianças e adolescentes [...] porque não existiam serviços em Niterói que dessem conta desse atendimento à criança e à família ou agressor de situações de violência. A rede teve um marco muito importante, que aí a nível municipal surgiu o NAECOA, teve a nível federal o Sentinela, né, e o NACA também que é do estado. Tem quase 20 anos aí, né? [...] mas depois a rede começou a não ser mais uma rede só envolvida com crianças nessa situação, então ela passou a ser uma rede de atendimento integral, tanto que ela mudou até o nome. (Vara da Infância, Juventude e Idoso)

As mudanças verificadas no perfil da Rede DCA no decorrer de sua constituição, refletidas em diferentes denominações, exemplificam a afirmação de Junqueira (1999, p. 64) de rede enquanto construção coletiva que se define na medida em que é realizada, de modo que “sua verdade está na sua concretização, na superação das determinações sociais mediante o estabelecimento de parcerias entre os sujeitos individuais ou coletivos, mobilizados por objetivos construídos e apropriados coletivamente”.

Sobre o histórico da Rede DCA é possível inferir que, mais do que contribuir para a organização e otimização dos serviços de atendimento disponíveis e incentivar o estabelecimento de serviços com atuação específica na temática da violência, esta rede de proteção influenciou através de seu

protagonismo político o desenvolvimento de outras ações relativas à temática da infância e adolescência. Em sua trajetória de conquistas, conforme aponta Barros (2005), destacam-se a capacitação de seus atores³⁵; a delimitação do dia 04 de outubro como Dia Municipal de Enfrentamento à Violência contra a Criança e o Adolescente³⁶; a elaboração do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência contra a Criança e o Adolescente; e a organização anual do Seminário Vítimas do Silêncio como forma de demarcar ações de enfrentamento às diversificadas formas de violência perpetrada contra crianças e adolescentes no dia 18 de maio, instituído como o Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Realizado desde o ano 2000, o Seminário Vítimas do Silêncio discutiu em sua última edição no ano de 2015 ações de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes em Niterói e a maioria penal.

Dentre os objetivos da Rede DCA, destacam-se aqueles identificados no Boletim Institucional elaborado pela referida rede de proteção em maio de 2004 (Anexo C): sistematização dos procedimentos adotados pelos órgãos envolvidos nos casos de maus tratos contra a criança e o adolescente, normatizando o fluxo de atendimento; criação e melhor estruturação dos serviços de prevenção, notificação, identificação, intervenção e acompanhamento dos casos de maus tratos, oferecendo às vítimas de violência, família e agressores atendimento médico, psicoterápico, jurídico e assistência social e; manutenção do fluxo de informações entre os envolvidos na rede, através de informativo periódico e rede eletrônica.

Ao elencarmos os objetivos da rede ressaltamos como imperativo a organização e qualificação do atendimento a crianças e adolescentes vitimizados e a delimitação das atribuições de cada instituição/ órgão, que pode ser melhor compreendida através dos fluxos construídos. Funcionando como uma sequência de intervenções dos diversos atores envolvidos na defesa, controle e promoção dos direitos de crianças e adolescentes em consonância com os instrumentos normativos vigentes já mencionados no primeiro capítulo, o fluxo é

³⁵ Merece destaque a realização do Curso de Extensão em Formação de Agentes de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes, realizado nos anos 2005 e 2006 como uma das ações desenvolvidas pelo Projeto Formação de Agentes de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, da PROEX/UFF, vinculado ao Núcleo de Pesquisa Histórica sobre Proteção Social (NPHPS) e ao Núcleo de Direitos Humanos Sociais e Cidadania (NUDHESC) da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF). Para maiores detalhes, ver: http://www.dhnet.org.br/dados/revistas/mais_humana/revista_mais_humana_09.pdf.

³⁶ Instituído pela Lei municipal nº. 1.883, de 10 de outubro de 2001. Dia escolhido em homenagem a um adolescente de 12 anos, vitimizado pela violência doméstica e institucional, morto por pessoas ligadas ao tráfico de drogas em 2000 (BARROS, 2005).

definido por Melo apud Ungaretti (2010, p. 116) como “o caminho que integra várias etapas através de diferentes serviços e setores funcionando de forma complementar e em rede, para que as ações tenham eficácia, eficiência e efetividade em relação ao objetivo proposto”.

As instituições integrantes e funções atribuídas classificam os fluxos a partir de ações de defesa, responsabilização e atendimento, tal como os eixos do Sistema de Garantia de Direitos. De acordo com Faleiros & Faleiros (2006, p. 27-8), o fluxo de defesa de direitos é constituído pelo Conselho Tutelar, Vara da Infância e da Juventude, Ministério Público, Defensoria Pública e Centros de Defesa. Suas funções são “[...] defender e garantir os direitos de todos [...], protegendo-os de violações de seus direitos. Para tal tem o poder de, com força da lei, determinar ações de atendimento e responsabilização”. No que se refere ao fluxo de responsabilização é possível ressaltar que este:

É composto pelas Delegacias de Polícia, Delegacias Especializadas (de Proteção à Criança e ao Adolescente, e da Mulher), Instituto Médico Legal, Varas Criminais, Vara de Crimes contra a Criança e o Adolescente, Delegacia da Criança e do Adolescente e Vara da Infância e da Juventude [...] e Ministério Público. Suas funções são responsabilizar judicialmente os autores de violações de direitos, proteger a sociedade, fazer valer a lei. (Faleiros & Faleiros, 2006, p. 28)

O fluxo de atendimento, por sua vez, apresenta como objetivos o acesso a direitos, a redução dos danos provocados pela violência, a mudança das condições objetivas e subjetivas geradoras e facilitadoras dos eventos violentos, a prevenção à reincidência e a inclusão social das crianças e adolescentes vitimizados (Faleiros & Faleiros, 2006). Verificamos, portanto, que a proteção da criança e do adolescente e a defesa de seus direitos envolvem a corresponsabilidade da família, sociedade civil organizada e Sistema de Garantia de Direitos.

Após intensa mobilização de seus atores, a Rede DCA de Niterói estabeleceu através do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente a Deliberação CMDCA nº 94, de 06 de dezembro de 2012 (Anexo D), referente ao fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica intra e extrafamiliar contra crianças e adolescentes atendidos na rede municipal de assistência social. Esse fluxo visa organizar o atendimento dos serviços disponíveis no município, realizado pelas políticas setoriais (principalmente assistência social e saúde) e instituições da sociedade civil organizada, para crianças e adolescentes vitimizados pela violência, em uma de suas formas ou

na combinação destas, perpetrada por membros da família ou pessoas que assumam a função parental, mesmo sem laços consanguíneos (definida, erroneamente, como violência intrafamiliar ou doméstica, estabelecendo-as como sinônimas), e pessoas alheias à rede familiar ou de convívio da criança e do adolescente (violência extrafamiliar).

Eu acho, assim, possibilitou facilitar a comunicação no sentido de que botou cada um dentro de um lugar. Então, cada um começa a entender a ação do outro, né? Entender como que o outro funciona e a ter a transparência no que precisa saber. (Conselho Tutelar III)

O fluxo é muito importante porque aí esquematiza o que tem que acontecer. [...] a gente consegue somar, né, eu acho que é importante. (CREAS)

O fluxo é visualizado pelos atores da Rede DCA como um ganho na delimitação e socialização das atribuições dos órgãos e serviços envolvidos no atendimento a crianças e adolescentes vitimizados pela violência doméstica. A participação em sua construção é sinalizada pela maioria dos profissionais entrevistados; se traduz na representação de uma conquista da coletividade.

Nos termos de Faleiros & Faleiros (2006), com a constituição da Rede DCA no município de Niterói foi possível o estabelecimento do circuito para a garantia da proteção integral a crianças e adolescentes, incluindo aqueles vitimizados pela violência doméstica. Nesse sentido, o fluxo de atendimento explicita o desenho do caminho a ser trilhado pelos órgãos e serviços envolvidos nesse circuito, principalmente no que se refere à oferta do atendimento necessário aos agravos físicos, psicológicos e sociais decorrentes dessa forma de violação de direitos.

A construção do fluxo de atendimento traz em sua concepção elementos essenciais ao desenvolvimento da intersetorialidade na Rede DCA. Verifica-se a afirmação do trabalho intersetorial na integração entre os órgãos e serviços no momento de identificação das atribuições e funções de cada ator participante no sentido de melhor alocar seu papel no fluxo e organizar o atendimento a ser ofertado às crianças e adolescentes vítimas da violência doméstica intra e extrafamiliar.

Após as deliberações dos nossos fluxos de atendimento o que a gente tem de relato aqui é [...] que o fluxo ele veio ajudar nesse entendimento do funcionamento dessa porta de entrada e conseqüentemente [...] veio uma participação mais ativa tanto do Conselho Tutelar quanto do CREAS e dos outros órgãos que fazem parte desses fluxos de atendimento. (CMDCA)

Então, a gente encaminha ao CREAS, vamos dizer os casos, não são todos os casos que vão para o CREAS, né? Até por que se fosse também ia inchar o CREAS [...] Então a gente tem equipamento que a gente acaba tendo esse suporte, por exemplo: NACA, NAECAA, policlínicas regionais, CRAS, outros serviços. Mas tem uns casos mais específicos e mais complexos que aí são encaminhados diretamente ao CREAS, né? Para o CREAS dar esse suporte no atendimento. (Conselho Tutelar III)

Na organização do fluxo de atendimento o Conselho Tutelar é caracterizado como principal porta de entrada dos casos que envolvem violência contra crianças e adolescentes, a partir de seu reconhecimento enquanto órgão centralizador de denúncias e notificações, responsável pela categorização da violência intrafamiliar ou extrafamiliar e encaminhamento inicial através da aplicação de medidas protetivas pertinentes. O CREAS, representante da política de assistência social, responsabiliza-se pelo acompanhamento especializado às famílias, crianças e adolescentes em articulação com os demais serviços socioassistenciais, Sistema de Garantia de Direitos e políticas sociais setoriais; o NAECAA – Núcleo de Atendimento Especializado da Criança, do Adolescente e do Adulto – assume a responsabilidade pelo atendimento médico (somente na especialidade de Ginecologia) e psicossocial às crianças, adolescentes e suas famílias nos casos constatados de violência doméstica intra e extrafamiliar e; o NACA – Núcleo de Atenção à Criança e ao Adolescente – por sua vez, disponibiliza atendimento e avaliação psicossocial de crianças e adolescentes nos casos suspeitos de violência doméstica e intrafamiliar. Os casos suspeitos ou constatados de violência extrafamiliar perpetrada contra crianças e adolescentes são também encaminhados para atendimento psicossocial nos demais serviços da rede municipal de saúde, a saber: Centro de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil (CAPSI), Ambulatórios de Saúde Mental e Policlínicas Especializadas.

Ao abordarmos especificamente a identificação de possíveis mudanças a cargo do fluxo de atendimento na articulação entre os serviços/ órgãos com o CREAS, os profissionais entrevistados em sua maioria lhe creditaram o incentivo à aproximação entre os atores sociais e uma melhor compreensão acerca das atribuições de cada serviço.

Eu acho que melhorou, vou ser franca com você. [...] estou desde 2004 assistindo, vendo e participando. Eu acho que melhorou sim. (Conselho Tutelar II)

Olha, hoje, numa avaliação muito direta, eu acho que foi criada, foi feita uma aproximação sem dúvida alguma, mas ainda existe um distanciamento. Precisa aproximar mais. (Conselho Tutelar III)

Modificou muito. Modificou porque principalmente a partir dessa equipe multiprofissional nós nos debruçamos sobre o fluxo. [...] quando a equipe multiprofissional começou a conhecer também as especificidades das propostas de trabalho dos equipamentos isso nos ajudou também a entender a própria dinâmica de funcionamento do fluxo porque nós, enquanto educação, [...] a gente precisava também entender desses equipamentos, qual é a lógica de funcionamento, para melhor orientar as gestoras das escolas. [...] Hoje [...] as diretoras das escolas conseguem estabelecer um diálogo maior com esses equipamentos, conseguem movimentar o fluxo em relação à questão das notificações e encaminhamentos para os serviços. (SME)

Melhorar nós precisamos melhorar sempre [...]. Hoje eu percebo o CREAS com um empoderamento maior, o CREAS como central nesse processo. Ele é uma referência, os conselheiros tutelares buscam o CREAS, a gente percebe essa mudança. Quando nós chegamos aqui, a gente percebia que esse fluxo não era disseminado, não era conhecido. [...] a gente percebe que avançou, mas podemos avançar mais. (SASDH)

Em suma, o fluxo de atendimento é reconhecido enquanto mecanismo capaz de mobilizar ações específicas e dispersas a favor de respostas concretas às complexas demandas direcionadas à Rede DCA. Contudo, em sua operacionalização, a necessária interação entre os órgãos e serviços ainda se mostra como um ponto a ser melhorado.

Eu acho que essa troca desses órgãos quando estão dentro dessa rede às vezes ela não ocorre. [...] assim, até onde vai o limite de cada um nessa intervenção para que não se torne repetitivo eu acho que isso precisa ser mais discutido na intervenção. [...] Eu acho que foi bom, a gente criou um fluxo, mas [...] se a gente tem clareza desse fluxo evita uma série de coisas, que é de você estar fazendo o que os outros órgãos já fazem. Eu acho que isso a gente ainda não resolveu, ainda está sobrepondo. (Vara da Infância, Juventude e Idoso)

Ainda tem dificuldades. Tem dificuldade com o encaminhamento do fluxo, principalmente por essa ausência de estruturas, né, ausência de profissionais. Ausência de profissionais no sentido de que [...] são equipes que na maioria das vezes trabalham no limite, pouquíssimas pessoas para atender essa rede toda. Então acaba que a dificuldade vai aparecendo. A dificuldade no retorno, dificuldade no acompanhamento da aplicação da medida, dificuldade em não ter certeza se aquele atendimento está sendo feito [...] assim como a dificuldade no contato, do retorno do contato telefônico, do email ou seja lá o que for. Essa dificuldade também existe. A gente tem um nó nesse fio que impede que o contato seja eficaz. (Conselho Tutelar III)

[...] os instrumentos acho que não funcionaram muito, porque a gente chegou a criar um cartãozinho que o Conselho Tutelar daria para a pessoa aí todo mundo tinha que anotar naquele cartãozinho porque qualquer órgão que fosse atender saberia o fluxo [...]. Acaba que a gente sabe o fluxo pela pessoa. (Vara da Infância, Juventude e Idoso)

O princípio de organização do trabalho em rede está na construção de ações compartilhadas que se articulam devido ao potencial que alcançam em conjunto. Para tanto, a garantia de alguns fatores inerentes ao trabalho coletivo mostra-se fundamental na consecução das ações visando resguardar sua integralidade, tais como o estabelecimento de mecanismos de referência e contrarreferência e o incentivo à livre disseminação de informações entre os serviços e órgãos envolvidos no circuito.

Os mecanismos de referência e contrarreferência contribuem para melhor circulação dos sujeitos inseridos no fluxo de atendimento à medida que organizam as distintas práticas de trabalho de forma que estas se tornem complementares entre si. Entende-se por referência o encaminhamento inicial, realizado tanto pelo órgão encarregado pela porta de entrada do fluxo quanto pelos demais atores a partir da identificação de demanda pertinente, não ofertada por seu serviço. A contrarreferência, por sua vez, se caracteriza pela resposta dada à referência, ao encaminhamento proposto. Considerando que pode representar um retorno sobre atendimento viabilizado ou não àquela criança, adolescente ou família, sua concretização significa o conhecimento integral do caso em acompanhamento, facilitando a identificação de novos encaminhamentos e a resolutividade da demanda verificada (Brasil, 2009a).

No tocante a disseminação de informações, esta se mostra essencial na garantia de uma lógica de corresponsabilidade entre os atores que se envolvem no atendimento às crianças, adolescentes e suas famílias. A manutenção de um fluxo contínuo de comunicação, seja de forma interpessoal ou através de instrumentos elaborados pela própria rede, possibilita o acesso direto ao trabalho do outro, não numa postura de fiscalização, mas intencionando a proposição de parcerias e a complementaridade no atendimento, evitando a sobreposição de ações.

Essas dificuldades encontradas na interlocução cotidiana entre os atores da Rede DCA podem se refletir em prejuízos na efetividade das ações protetivas que são o norte desta proposta de atuação coletiva, culminando, por vezes, na revitimização das crianças e adolescentes inseridos no circuito da rede.

[...] o fluxo, para ele acontecer de fato [...] para ele ser uma engrenagem que não pare, a gente vai voltar naquela questão que é o fortalecimento dos equipamentos. [...] quando não é eficaz acaba fazendo o que a gente não está aqui para fazer, que é secar gelo. [...] e aí precisa ter atenção quanto a isso, senão a gente acaba sendo agente violador também. E aí precisa ter cuidado. (Conselho Tutelar III)

[...] essa questão de você fazer os encaminhamentos e você estar quase que 90% das vezes revitimizando. Ou seja, a pessoa entra por uma instituição e esse fluxo, apesar dele estar muito bem desenhado, ele na prática... o usuário chega sem o relatório estar presente. A gente tem que revitimizar, assim, perguntando tudo de novo e ficar cobrando os parceiros, o que é desagradável, né? (NAECAA)

[...] ele às vezes emperra [...] por conta de alguns equívocos ou a falta de entendimento muito claro em relação a como deve ser esse fluxo [...]. Em alguns momentos, por conta dessa fragilidade, pode acontecer até uma revitimização da criança e do adolescente, né? Porque quando o fluxo emperra a burocracia prevalece também, né? [...] O fluxo deve realmente acontecer de forma objetiva e menos burocrática. (SME)

A revitimização dos envolvidos na situação de violência é apontada por Faleiros & Faleiros (2006) como uma das principais consequências da desarticulação entre os órgãos e serviços componentes de uma rede de proteção. Caracteriza-se pela repetição de ações que geram medo, angústia e sofrimento, dificuldade na pactuação de mecanismos de referência e contrarreferência e falta de acolhimento por parte dos órgãos e serviços implicados nesse processo de atendimento.

[...] A gente muitas vezes é acionado, mas a gente trabalha mais na pactuação da rede de profissionais do que a gente trazer também para o CREAS; só traz para o CREAS quando o NAECAA fala: 'não, agora vocês podem levar pra aí', né, com relatório, com tudo informado para não fazer a família participar de vários equipamentos na mesma situação. Cada um pactua uma coisa, cada um faz uma coisa. [...] eu acho que o CREAS não pode fazer isso, revitimizar e retrabalhar essa família sem a pactuação com outro serviço. Então toda vez que a gente tem casos aqui encaminhados desse tipo de violação que o NACA e o NAECAA estão junto, a gente trabalha na retaguarda garantindo sempre que eles falem para a gente qual é o momento que a gente tem que entrar. (CREAS)

A fala da representante do Centro de Referência Especializado de Assistência Social elucidada a operacionalização do fluxo de atendimento a favor de ações efetivamente protetivas. Mioto (1997) sinaliza que, a dificuldade de compreensão das demandas sociais apresentadas pelas famílias em sua totalidade aliada à atuação autônoma das instâncias de atendimento e preocupação exclusiva com a concretização do objetivo institucional, termina por atribuir à família a tarefa de subsidiar o atendimento de seu "membro-problema", resultando em um acúmulo de encaminhamentos por vezes desnecessários. Este processo, portanto, além de desconstruir a lógica da proteção integral, remete-nos à noção de setor, anteriormente abordada, que prejudica o desenvolvimento da intersectorialidade, uma vez que desconsidera as ações dos

demais órgãos e serviços envolvidos na resolução da demanda de violação de direitos apresentada.

Os entraves encontrados na operacionalização do fluxo de atendimento, principalmente a dificuldade de comunicação, por outro lado, podem significar, de acordo com Filho (2000), a possibilidade de emergência de algo novo, favorecendo a liberdade de criação e recriação. De fato, a ideia de revisão do fluxo de atendimento deliberado já se apresenta na fala de alguns atores entrevistados.

[...] Eu acho que precisa sentar talvez as lideranças desses equipamentos com mais tempo e avaliar o fluxo [...] é muito fácil olhar o papel colado no mural e ver como tem que ser, [...] mas precisa sentar e perguntar: 'está funcionando?', 'está dando certo?', 'pode mudar?', 'o que pode ser diferente para mudar então?'. Isso precisa acontecer e desde que o fluxo foi feito isso não aconteceu, né? (Conselho Tutelar III)

[...] nós estamos articulando junto ao Ministério Público, articulando junto ao Conselho Tutelar, com a própria Vara da Infância, Adolescência e Idoso [...] para que a gente volte a pensar e discutir se realmente esse fluxo atende as nossas necessidades, se realmente esse fluxo é pertinente para o município de Niterói [...]. Então a gente sentar [...] e começar uma rodada de discussões também ouvindo os nossos profissionais, ouvindo os representantes de entidades [...] para que a gente possa pensar se realmente esse fluxo atende ou se a gente precisa pensar um novo fluxo. (SASDH)

[...] Então, eu acho que o fluxo está funcionando, mas o conselho lá com as limitações dele, CREAS com as limitações dele, o NAEECA com as limitações dele, o NACA com as limitações dele, todo mundo meio mal das pernas segurando firme, mas pelo menos honrando a parcela que lhe corresponde dentro do fluxo. [...] Digamos que não tem ninguém no seu melhor potencial. Esse fluxo ainda pode ser bem potencializado. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

Para além da proposta de revisão do fluxo – ação que se restringe quase que exclusivamente ao comprometimento dos atores sociais da Rede DCA – ressalta-se a fundamental participação e investimento do poder público nas ações coletivas efetivadas por seus órgãos e serviços, numa alusão à sua corresponsabilidade na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

[...] nós somos uma política protetora e violadora ao mesmo tempo e nós precisamos avaliar se está sendo mais violadora ou mais protetora. Nós precisamos sempre ser mais protetora e agir [...] para prevenir. [...] Então a gente pensa muito, questiona muito, pensa realmente se temos um fluxo garantidor de direitos ou temos um fluxo violador de direitos. (SASDH)

O compromisso histórico do município de Niterói com a proteção integral a crianças e adolescentes precisa se refletir também na operacionalização das ações protetivas de competência da Rede DCA. Não basta ser pioneiro no desenvolvimento de uma rede de proteção, é preciso garantir a manutenção desse espaço coletivo e estar atento à possibilidade de revisão das práticas de trabalho pactuadas.

3.4.

A articulação dos órgãos e serviços da Rede DCA com os equipamentos da política de assistência social

Niterói enquanto município de grande porte tem sua rede socioassistencial pública habilitada na gestão plena para gerir os serviços, programas e projetos referentes à proteção social básica e proteção social especial. Com um histórico de oferta da política de assistência social através de entidades privadas e filantrópicas, principalmente em atividades que hoje se enquadram na proteção social básica, o município iniciou o desenvolvimento de sua rede socioassistencial de equipamentos públicos no ano de 2008.

Atualmente, essa rede socioassistencial de Niterói é constituída por nove unidades de CRAS, localizadas nos bairros Centro, Barreto, Morro do Céu, Vila Ipiranga, Cubango, Cafubá, Badu, Preventório e Jurujuba; um Centro de Convivência para Idosos (Centro de Convivência Intergeracional Helena Tibau), localizado em Santa Rosa; um Núcleo de Benefício e Renda, situado no Centro; duas Casas Abrigo para crianças e adolescentes: Paulo Freire (masculina de 12 a 17 anos) e Lizaura Ruas (mista, feminina de 0 a 17 anos e masculina de 0 a 11 anos), localizadas no Barreto e em Itaipu, respectivamente; um Centro POP, localizado no Centro; um Abrigo feminino para população em situação de rua (Abrigo Lélia Gonzalez), situado em São Lourenço; um Abrigo para famílias (Casa da Cidadania Florestan Fernandes), localizado no Centro; um Abrigo masculino para população em situação de rua (Abrigo Arthur Bispo do Rosário), situado no Centro; e dois CREAS, localizados no Centro e Largo da Batalha.

O fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica intra e extrafamiliar contra crianças e adolescentes apresenta como equipamento representativo da política de assistência social o CREAS em razão da

especificidade da demanda, relacionada com a violação dos direitos desse público. No entanto, uma vez que o trabalho em rede preza a proteção integral a crianças e adolescentes, esses indivíduos e suas famílias demandam também o acesso a outros serviços, programas, projetos e benefícios executados pela política de assistência social para atenção às suas necessidades sociais em sua totalidade. Nesse sentido, o relacionamento dos órgãos e serviços integrantes da Rede DCA com os equipamentos da rede socioassistencial pública é primordial.

[...] a relação no momento da educação com a assistência é [...] de muita parceria, de muito diálogo que tem funcionado brilhantemente. (SME)

A relação da Promotoria com a assistência social é bastante boa até porque o tripé aqui da nossa atuação sempre foi saúde, educação e assistência. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

Bom, a gente precisa desse relacionamento, né? [...] é um serviço que apoia o outro porque, na verdade, é a assistência que dá o suporte para gente. E a gente, assim, necessariamente precisa da rede socioassistencial para gente poder encaminhar os usuários. (Conselho Tutelar II)

É, na verdade, o Conselho ele tem a atribuição, inclusive a função de articular diretamente com esses equipamentos da assistência, né? Até mesmo porque o Conselho necessita dos serviços que esses equipamentos realizam. (Conselho Tutelar III)

É [...] fundamental [...] para você dar conta realmente das questões de violência que você tenha as questões sociais complementarmente amparadas e sim os dispositivos sendo realmente utilizados. (NAECAA)

[...] os três serviços associados ao CREAS estão sempre com criança, na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Então a gente tem que estar o tempo todo, todos os serviços afinados com o CRAS e toda rede de garantia de direitos [...]. Então, assim, é um trabalho em conjunto; se não há um trabalho em conjunto não tem como atuar. (CREAS)

Na maioria das falas, verifica-se o lugar consolidado dos serviços ofertados pela política de assistência social enquanto promotores de ações de promoção, defesa e atenção aos interesses e necessidades sociais dos segmentos societários expostos a situações de vulnerabilidade e risco social. Destaca-se ainda a compreensão da incompletude institucional no atendimento às demandas sociais complexas tão cara ao desenvolvimento do trabalho em rede. Segundo Fleury (2005, p. 81) as redes intersetoriais corroboram para o reconhecimento da complexidade de demandas oriundas tanto da sociedade como do Estado, no sentido de “[...] uma maior diversificação, especialização

funcional, aumento do número de atores envolvidos e de recursos necessários para enfrentamento dos problemas”.

Importa ressaltar, contudo, principalmente na fala dos representantes do Conselho Tutelar, que a expressa necessidade do trabalho social realizado pela assistência social para consecução das medidas protetivas aplicadas pode culminar em direcionamentos equivocados para os serviços e equipamentos dessa política. Tendo em vista que as medidas de proteção estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente perpassam as diversas políticas sociais setoriais, atribuir unilateralmente sua execução à política de assistência social dificulta a resolutividade das demandas relativas à ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes, além de comprometer a efetividade da proposta de intersectorialidade intrínseca ao trabalho em rede.

Tal situação pode relacionar-se com a dificuldade em identificar o setor ou recorte particular da política de assistência social. De acordo com Pereira (2004, p. 58), o caráter complexo, interdisciplinar e intersectorial específico da assistência social é o que propicia o estabelecimento de articulações com as demais políticas sociais que conseguem assumir um viés disciplinar e setorial, “[...] com um recorte identificável no conjunto das necessidades e demandas sociais”. A autora expõe que assistência social, a despeito das demais políticas sociais setoriais, deve ser visualizada como uma política social particular, uma vez que é preciso reconhecer que:

[...] o escopo da assistência é o social, e não um aspecto desse social, o que equivale a afirmar que nesse escopo cabem todos os recortes ou “setores” das outras políticas, já que ele é por natureza amplo, interdisciplinar e intersectorial. (Pereira, 2004, p. 58)

Em um contraponto ao reconhecimento da política de assistência social em sua totalidade e sua contribuição para concretização do trabalho em rede, quando da abordagem específica acerca da articulação da Rede DCA com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social os entraves encontrados na realização desse trabalho coletivo se mostraram preponderantes nas falas.

[...] eu vejo que ainda precisa melhorar muito no sentido de cima pra baixo, né? [...] Eu acho que tinha que ter, que dar mais um suporte, maquinário, de atenção mesmo no sentido de telefone, internet, carro, motorista a disposição do funcionário para o funcionário fazer o trabalho dele legal em parceria com a gente. (Conselho Tutelar II)

[...] Assim, não tem sido fácil uma interlocução direta porque é como se os profissionais fossem orientados pelos próprios secretários municipais que não lhes cabe essa interlocução direta com a Promotoria. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

O CREAS ele vai de cada coordenador, né? Eu costumo ver o equipamento de acordo com a chefia. Eu tinha, eu sempre tive boa relação com o CREAS, mas num outro momento [...] numa outra gestão. (Conselho Tutelar I)

Os entraves listados pelos profissionais entrevistados nos auxiliam a esclarecer a relação direta que se estabelece entre a potencialidade dos serviços da assistência social e a garantia de condições adequadas para o funcionamento de seus equipamentos, abrangendo recursos materiais e humanos. A realidade dos equipamentos públicos da assistência social em Niterói caracterizada por condições deficitárias “[...] em termos de infraestrutura, condições de trabalho, uma descontinuidade crônica em termos de funcionários, de recursos humanos e pouca remuneração” (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude) – pode se refletir na efetividade de sua atuação na concretização das ações protetivas coletivas que representam o trabalho em rede.

Além disso, a rotatividade de profissionais (não somente daqueles vinculados ao CREAS) aliada à personalização da articulação entre os serviços e órgãos da Rede DCA incide sobremaneira no trabalho social realizado. A constante troca de profissionais demanda capacitações permanentes no sentido de criar e garantir a continuidade de uma cultura intersetorial nas equipes que se dedicam a trabalhar com as crianças e adolescentes vitimizados pela violência doméstica. A integração criada a partir de relações pessoais, por sua vez, não contribui na pactuação de ações coletivas de longo prazo, dada a descontinuidade da política da assistência social ora verificada no município.

Então, um dos entraves eu acho [...] que é essa descontinuidade, né? Cada um que chega quer inventar a roda, quer fazer diferente. E esse esvaziamento mesmo, né, [...] essa questão mesmo da rotatividade de profissionais que hoje tem que eu acho que isso é péssimo. [...] Muitas vezes a gente capacita as equipes e você volta daqui a dois, três meses e aquela equipe não está mais lá, não são mais aquelas pessoas. [...] As pessoas saem e não passam para os outros que estão entrando o conhecimento técnico e até o que é a rotina de cada serviço. Isso também se perde. (NAECAA)

[...] há uma mudança muito grande de profissionais [...] então entra um, sai outro [...] e esses que entram nem sempre recebem a capacitação necessária para entender esse fluxo ou para entender esse atendimento em rede. [...] E isso dificulta esse fluxo acontecer de uma maneira correta. (Conselho Tutelar III)

[...] tem a descontinuidade das pessoas. Se a gente consegue garantir concurso público, a gente consegue fazer com que as pessoas fiquem. [...] Isso é difícil também, garantir continuamente ações em rede quando se troca o tempo todo. [...] Por exemplo, eu já estou há um ano e nove meses no CREAS e nesse um ano e nove meses eu já estou fazendo de novo o trabalho do começo, que é ter que conhecer todo mundo da rede [...] ter que repactuar tudo de novo, entendeu? [...] eu daqui a pouco também estou saindo porque meu trabalho é precarizado. Então eu tento colocar todo mundo que vai dar continuidade a frente das situações [...] porque é muito difícil. (CREAS)

De acordo com Couto et al. (2011, p. 57), a trajetória histórica da assistência social como “[...] não política, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas”, faz com que a gestão de seus recursos humanos assuma papel central em sua consolidação como política pública. Em virtude disso, a política de recursos humanos é instituída como um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social, cuja perspectiva de trabalho condiz com a valorização do serviço público e de seus trabalhadores:

[...] priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de qualidade com transparência e participação na perspectiva da requalificação do Estado e do espaço público. (Brasil, 2004, p. 55)

Daí decorre, portanto, o conhecimento da estreita relação entre a precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público e a fragilização da assistência social, estrategicamente apoiada nos modos de organização e formação teórica, técnica e política de seu quadro de profissionais e nas condições institucionais que dispõe para que sua atuação se realize. Couto et al. (2011) destacam que um esforço político significativo, enquanto resultado possível de um processo de correlação de forças nos espaços intergestores estaduais e federal, culminou na construção da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS (NOB-RH/ SUAS)³⁷.

Essa normativa consolida os principais eixos que devem ser observados na regulação e gestão do trabalho no âmbito do SUAS, tais como: a composição de equipes de referência e a definição de diretrizes para a Política Nacional de Capacitação e Planos de Carreiras, Cargos e Salários. Sua concretização, no

³⁷ Resolução CNAS nº. 269, de 13 de dezembro de 2006.

entanto, ainda se mostra como desafio para a administração pública nas três esferas de governo.

Ainda no que tange essa articulação específica dos órgãos/ instituições da Rede DCA com o CREAS, durante a fase de elaboração do projeto desta pesquisa, suscitamos três hipóteses para justificar os entraves encontrados pela política de assistência social na operacionalização do trabalho intersetorial junto a essa rede de proteção. A primeira hipótese relacionava a pouca representatividade da política de assistência social na Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente como decorrência da sua participação deficitária em espaços públicos representativos (reuniões da Rede e reuniões dos Conselhos de Direitos) e sua conseqüente desarticulação com os demais atores sociais.

Considerando que o Centro de Referência Especializado de Assistência Social tem em sua gênese o Programa Sentinela, a segunda hipótese questionava até que ponto o descompasso existente na atual articulação se relacionava com as expectativas criadas pelos atores sociais da Rede DCA ao adotarem ainda como referência de trabalho o extinto programa. Este trabalho foi lembrado no relato da profissional vinculada ao NAECAA, ao pontuar que de acordo com o “[...] fluxo na época estabelecido, eles (Sentinela) faziam o diagnóstico e a gente fazia realmente o serviço de psicoterapia e o acompanhamento médico dessas crianças vítimas” (NAECAA). Finalmente, é importante ressaltar que a terceira hipótese, relacionada à estruturação do trabalho em rede, será oportunamente apresentada a partir da abordagem a tal temática no desenvolvimento da próxima seção do presente capítulo.

O Programa Sentinela, implementado em Niterói no ano de 2002, tinha atribuição específica no fluxo de atendimento anteriormente estabelecido no município: o diagnóstico ou avaliação dos casos suspeitos de violência contra crianças e adolescentes, principalmente aqueles caracterizados pela violência sexual. Importa ressaltar, contudo, que a maioria dos profissionais entrevistados não vivenciou a experiência do trabalho em interface com este programa.

[...] Então, assim, eu ouvia falar do Sentinela muito pouco, né? Eu fui trabalhar em outra rede, em outro equipamento da rede, mas depois que eu entrei no conselho a gente já não via, já não tinha o Sentinela, né, já não acontecia mais. [...] Então não teve relação de trabalho nenhuma junto, né? Mas, às vezes, a gente ouve falar mais ou menos do trabalho do Sentinela. (Conselho Tutelar III)

Eu tomei conhecimento, não era da minha época [...]. Os conselheiros que me antecederam [...] disseram que a relação era excelente e o Sentinela era um excelente equipamento [...], que ajudou muito as pessoas, muitas famílias. [...] Infelizmente eu não conheci esse equipamento, mas tenho boas referências. (Conselho Tutelar I)

Eu assumi aqui em 2009 e a Promotora anterior era muito pró-ativa e eu lembro dela falar muito bem do Sentinela como um dos grandes pontos fortes da rede de Niterói. O trabalho funcionava, era bem feito. [...] Eu só sei dizer que o Sentinela era um serviço mais específico e depois ele passou a ser um dos serviços oferecidos pelo CREAS, que amplia o pacote de serviços. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

As referências acerca do trabalho realizado pelo Programa Sentinela, especialmente no que se refere à atribuição do diagnóstico ou avaliação dos casos suspeitos não absorvida pelo CREAS, influenciaram sobremaneira algumas ações pleiteadas pelo coletivo da Rede DCA após o término de suas ações. Dentre elas destaca-se a implantação do Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente (NACA).

[...] eu que trouxe o NACA para cá para Niterói através de um procedimento também que a gente instaurou. Não existia esse serviço em Niterói. [...] eu fiz o que pude para sensibilizar a FIA e consegui com que eles abrissem o núcleo, o NACA aqui, que ficou com esse diagnóstico das situações de violência intrafamiliar. Depois a gente definiu que a parcela dele seria restrita a essa violência intrafamiliar e que o CREAS ficaria então com a extrafamiliar [...] porque estava dando uma confusão danada também na rede de retrabalho [...] porque não estava claro o que cabia a cada um e o que não cabia, qual era o limite da atuação de cada um. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

Sua execução no município de Niterói é realizada pela Organização Não Governamental Movimento de Mulheres em São Gonçalo (MMSG), em convênio com a Fundação para Infância e Adolescência (FIA). Tal órgão, vinculado à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, presta atendimento em nível de proteção social especial, de média e alta complexidade, através da operacionalização de cinco programas: Programa de Reinserção Familiar, Programa de Trabalho Protegido na Adolescência (PTPA), Programa de Atenção à Criança e ao Adolescente com Deficiência, Programa de Atenção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco e Programa de Atenção à Criança e ao Adolescente Vítimas de Violência, ao qual o NACA encontra-se vinculado. O Programa de Atenção à Criança e ao Adolescente Vítimas de Violência desenvolve ações essencialmente

direcionadas para crianças e adolescentes vitimizados pela violência em suas diversas manifestações no âmbito familiar através de instituições credenciadas.

O fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica intra e extrafamiliar específico da rede socioassistencial, conforme abordado anteriormente, definiu os papéis e atribuições do NACA Niterói e do CREAS na oferta da avaliação ou diagnóstico e acompanhamento sóciofamiliar, respectivamente. Diante disso, a integração desses serviços, conforme pactuada no fluxo, se faz necessária para a oferta de ações efetivamente protetivas. Portanto, preocupa-nos a seguinte fala da profissional representante do NACA:

A gente está com uma interlocução bem mínima possível. [...] O único contato que de repente a gente possa ter [...] são as reuniões dos fóruns, tanto o Fórum DCA como a reunião do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o CMAS. [...] Eu nem conheço as coordenadoras tanto do CREAS Centro quanto do CREAS Largo da Batalha. (NACA)

Ora, se o circuito previsto para os casos não confirmados de violência doméstica e intrafamiliar contra crianças e adolescentes prevê a corresponsabilidade do NACA Niterói e do CREAS em sua condução, considerando que tais serviços são complementares e não concorrentes, a ausência de interlocução tende a prejudicar a operacionalização do trabalho pactuado.

Eu acho que no concreto talvez o fluxo não ocorra tão bonitinho assim, eu acho que ele tem idas e vindas. [...] Eu acho assim que também a porta de entrada é sempre o analisador mais importante. [...] A gente vê, às vezes, famílias que não são acompanhadas pelo CREAS. [...] Quase sempre o que eu vejo é do Conselho Tutelar ou Ministério Público que só encaminhou para o NACA ou para o NAECOA e não vejo muito encaminhamento para o CREAS. [...] Talvez eu acho que aí tem que realmente ter um amarrado melhor, por que não passa? (Vara da Infância, Juventude e Idoso)

É importante ponderar, diante desse quadro, que a atuação do NACA no município de Niterói tem se assemelhado à de um CREAS Regional. Além de ter seu funcionamento assegurado pelo governo do estado através da FIA, sua área de abrangência compreende os municípios de Niterói, Itaboraí, Maricá, Tanguá e Rio Bonito, absorvendo demandas cuja disponibilidade não encontrou ressonância nos âmbitos municipais em seus serviços específicos de proteção social especial de média complexidade. Dessa forma, o NACA Niterói e o CREAS vêm funcionando de maneira autônoma como se suas ações se tornassem sobrepostas em algum ponto do circuito.

[...] a princípio CRAS e CREAS a gente não tem nenhuma demanda que envie para o Núcleo para a gente fazer uma avaliação, a gente só tem os casos mais antigos, alguns que a gente ainda tem contato [...]. Esse ano de 2015 foi um ano atípico por conta do NACA ter tido alguns problemas políticos em relação a repasse de verbas e a gente anunciou também para a rede a suspensão dos atendimento. [...] o Núcleo está recebendo somente casos de extrema urgência e gravidade [...]. A gente recebe mais dos Conselhos Tutelares, das Delegacias, do Ministério Público e alguns CREAS distantes, não do município de Niterói. (NACA)

A ideia da sobreposição é ainda validada pelas atuais discussões realizadas nos encontros mensais da Rede DCA. A adversa conjuntura política e econômica enfrentada pela administração pública do estado do Rio de Janeiro e a consequente reestruturação dos gastos públicos culminou na possibilidade de extinção da FIA, em conjunto com outras fundações. A interrupção no repasse de verbas, em decorrência dessa conjuntura, incidiu diretamente nas atividades realizadas pelo NACA no município de Niterói, que atualmente estão suspensas para casos novos, em regime de fila de espera.

O coletivo da Rede DCA, em sua primeira reunião do ano de 2016³⁸, reuniu-se então para discutir a situação do NACA e propor alternativas à operacionalização do fluxo de atendimento, diante da iminente perda de um de seus principais elementos. Na reunião alguns questionamentos acerca do papel do CREAS foram retomados, sobretudo aqueles referentes à avaliação ou diagnóstico dos casos suspeitos de violência doméstica. Essa ação é tratada, por alguns atores sociais, como uma demanda reprimida do CREAS, que deve responsabilizar-se por sua consecução na ausência do NACA, conforme observado em uma das entrevistas.

[...] isso é um grande nó. A assistência, o CREAS deveria estar já formando suas equipes para fazer essa parte de diagnóstico porque está lá, está deliberado, está claro [...] que é atribuição do CREAS fazer essa parte de diagnóstico. Então porque não fazer? Por que não assumir isso? (NAECAA)

De acordo com Oliveira & Fernandes (2007, p. 152), para o funcionamento de uma rede de proteção é fundamental que cada um esteja ciente da atribuição do outro, para não haver cobranças equivocadas, ou seja, “[...] é preciso saber que há limites determinados pelas instituições, em função de suas atribuições e responsabilidades”. Em suma, o efeito positivo verificado no momento de

³⁸ Reunião de rede realizada dia 25 de fevereiro de 2016 na sede do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), com a representação de atores sociais vinculados à Secretaria Municipal de Educação/ Fundação Municipal de Educação, NAECAA, NACA, CMDCA, Conselho Tutelar II e Fórum DCA.

integração dos órgãos e serviços da Rede DCA para construção do fluxo de atendimento e devida identificação das atribuições e funções de cada ator participante só é capaz de gerar desdobramentos igualmente positivos nas ações protetivas em rede se essa concepção for partilhada por todos. É preciso que esse conhecimento circule na Rede DCA e se perpetue, reforçando, conforme afirma Brancher (2000), o caráter de imprescindibilidade de todos os serviços, mesmo com a possível descontinuidade de ações e renovação dos profissionais envolvidos.

3.5. Concepções acerca do trabalho em rede

Na busca pela conceituação da categoria rede, conforme já abordado no segundo capítulo desta pesquisa, verificamos que sua apropriação por distintas áreas do conhecimento resultou em uma multiplicidade de definições. Todas, contudo, corroboram com a premissa básica de articulações interpessoais e interinstitucionais a favor de um objetivo comum. Situação semelhante foi identificada no decorrer das entrevistas realizadas quando questionamos como os profissionais entrevistados entendiam o trabalho em rede.

Eu entendo que o trabalho em rede, ele precisa ter toda uma articulação e um vínculo de serviço para serviço. Não adianta eu ficar aqui sentadinha na minha sala, né, escrevendo meus ofícios sem eu ligar pra você, sem eu ligar para o CRAS [...] sem eu tentar saber qual é a ONG que está recebendo convênio do município ou não. [...] eu tento estar afinada com os serviços para poder encaminhar o usuário. [...] Eu me coloco, assim, nesse lugar com muita parceria. (Conselho Tutelar II)

O trabalho em rede é [...] fundamental, principalmente em Niterói hoje para o fortalecimento das ações individuais. Por exemplo, o Conselho não vai ser fortalecido no seu trabalho se ele não tiver o trabalho em rede junto do CREAS, junto do CRAS, junto dos outros equipamentos da assistência. Então a rede ela é de extrema importância para fazer com que o trabalho obtenha sucesso, sucesso no sentido de que o trabalho aconteça; que as ações aconteçam. O Conselho aplica medidas protetivas, mas quem executa são os equipamentos da rede [...] Então se não tiver essa rede montada, essa rede fortalecida a gente acaba por não conseguir garantir a proteção e o direito dessa criança e desse adolescente. [...] Então a rede precisa ser, estar fortalecida. Ela tem um papel de protagonismo no sentido de execução do trabalho. (Conselho Tutelar III)

Eu acho que tem que ser de forma articulada, né, até propriamente por conta dessas intempéries aí que acontecem. (NACA)

[...] É um trabalho de engrenagem mesmo, de conexão, de articulação e de parcerias porque a rede, ela só funciona de forma articulada. Se ela for fragmentada deixa de ser uma rede, né? [...] Então, assim, nós entendemos que o trabalho em rede é um trabalho mesmo de integração, de articulação, de promoção de políticas, de fomento de ações efetivas. [...] a engrenagem da rede é complexa, né? Então, assim, esses diálogos e essas parcerias são importantíssimas para que a rede possa também ser fortalecida. (SME)

[...] eu compreendo [...] como uma engrenagem, em que cada roldana representa um ator e acredito que para a engrenagem funcionar e não emperrar todas as roldanas tem que estar girando bem. Então o ideal é que cada ator saiba o lugar que lhe corresponde nessa engrenagem, qual o seu papel. [...] Eu entendo como fundamental. Eu acho que a política de atendimento à criança e ao adolescente ela é basicamente possível a partir de uma rede que realmente exista e funcione, senão ela fica no plano da fantasia, da utopia. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

O reconhecimento do trabalho em rede como uma nova prática que converge as distintas iniciativas do poder público e da sociedade civil organizada para melhor responder as demandas e necessidades sociais do público a ser atendido em sua integralidade é uma realidade no município de Niterói. Nos referenciais sobre a temática, os profissionais entrevistados, representantes dos órgãos e serviços da Rede DCA, partilham da ideia de que o trabalho em rede se realiza a partir do estabelecimento de articulações e conexões entre as diversas instâncias do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Tal compreensão acerca da categoria rede se aproxima daquela expressa por Bourguignon (2001, não paginado) ao referir que:

O termo rede sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal. (Bourguignon, 2001, [s.p.])

Embora o funcionamento da rede de proteção por vezes se baseie em relações interpessoais que, em dado momento, os atores sociais possam vir a acionar (como observado na fala da profissional representante do Conselho Tutelar II), de acordo com Brancher (2000), estas refletem um sistema de conexões entre as diferentes instituições representadas e integradas por esses indivíduos.

Rizzini (2006) corrobora com essa afirmativa ao pontuar que as relações que se estabelecem entre os atores sociais integrantes da rede não devem ser menosprezadas em sua formação, pois a rede pode ser fomentada a partir de

um grupamento de pessoas com interesses comuns. De acordo com a autora, estas pessoas que compartilham valores, conhecimentos e objetivos estabelecem vínculos de afinidade podem assumir o papel de facilitadores da rede, “[...] favorecendo tanto a troca de experiências em um nível mais profundo quanto a continuidade dos trabalhos” (Rizzini, 2006, p. 116).

[...] Eu acho de suma importância porque a questão do atendimento da criança e do adolescente e das famílias em vulnerabilidade não é questão de um único órgão, de uma única instituição, né? Eu acho que a gente tem que realmente ser parceiro, atuar no que compete a cada instituição, né, para a gente poder realmente atender de maneira ampla e efetiva essas pessoas, né, as crianças e as famílias. (NAECA)

A concepção da gestão [...] é que o trabalho em rede é fundamental e essencial. Então não há possibilidade de executar a política de assistência social e as demais políticas públicas sem que se tenha um trabalho em rede articulado. [...] nós precisamos aprender e apreender a ver o cidadão na sua totalidade de ser humano, na sua totalidade como carecedor de direitos, como carecedor de todos os serviços, atenções e benefícios. (SASDH)

Eu acho que, assim, o trabalho em rede primeiro [...] gente tem que ser realmente interinstitucional. Eu acho que a gente já ampliou se perceber como metodologia de trabalho a necessidade de [...] ter um olhar dessa totalidade. Eu acho que isso é importante porque anteriormente a gente trabalhava isoladamente. (Vara da Infância, Juventude e Idoso)

A compreensão da impossibilidade de atuação isolada e a necessidade de articulação com as demais instâncias do Sistema de Garantia de Direitos que compõem a rede de proteção também foram verificadas a partir das entrevistas. Inojosa (2001) ressalta que as políticas sociais setorializadas e focais possibilitam a resolução de problemas de maneira isolada e unidimensional, ao passo que os problemas sociais complexos requerem um padrão organizacional pautado na intersectorialidade, no compartilhamento de conhecimentos e na cooperação interinstitucional.

As multifacetadas demandas sociais direcionadas aos órgãos e serviços da Rede DCA evidenciam os limites profissionais e institucionais tanto na compreensão quanto na atuação sobre a realidade social verificada. As ações articuladas e integradas se apresentam como fundamentais na garantia do atendimento integral às crianças, adolescentes e suas famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social. Destacam-se então como uma forma de romper com velhos paradigmas que orientaram o trabalho efetivado pelas políticas sociais setoriais “[...] historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação

e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano” (Brasil, 2004).

Essa lógica de estruturação do trabalho em rede vista enquanto estratégia para superação da fragmentação e sobreposição de ações, objetivando a integralidade no atendimento às demandas e necessidades sociais das crianças, adolescentes e suas famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social foi destacada na terceira hipótese suscitada na fase de elaboração do projeto desta pesquisa. Consideramos que o efetivo desenvolvimento dessa estratégia teria o potencial de contrapor os entraves encontrados pela política de assistência social na operacionalização do trabalho em rede, decorrentes da desarticulação estrutural própria da constituição e setorização das políticas sociais em nossa sociedade, sobretudo da política de assistência social, aliada ao seu particular desenvolvimento no município de Niterói e inserção na Rede DCA.

[...] Então sair um pouco dessa zona de conforto do que é meu e do que é seu, vamos juntar forças para fazer junto. [...] Não é cobrar do outro o que o outro não está fazendo, mas o que você está deixando de fazer que está faltando para me ajudar a chegar lá? Então com essa mudança de postura e de mentalidade eu acho que a gente teria um trabalho mais resolutivo. (NAECAA)

[...] Eu acho que todos devem ter esse entendimento que a rede, ela cada dia que passa, tem que ser mais fortalecida [...] tem que ser viva e atuante. Não é só um não. (Conselho Tutelar I)

A gente tem muitas dificuldades. A principal dificuldade é cultural, é compreender e perceber a importância do trabalho em rede; é perceber que no trabalho em rede você não vai ter um retrabalho. [...] O maior entrave hoje é o entrave cultural de você colocar para o profissional da ponta que é necessário a articulação e o trabalho em rede. A gestão tem fortalecido isso, tem trabalhado nisso. [...] a partir do momento em que nós tivermos o trabalho em rede como uma concepção de todas as políticas, de todos os gestores, dos coordenadores, de todas as equipes técnicas a gente vai entender que esse trabalho em rede é importante e vai poder avançar nisso. (SASDH)

Mas essa visão de rede nem sempre é muito clara para todos os atores e é algo que demanda um saber que também nem todos dispõem, que é saber trabalhar interdisciplinarmente. [...] manter de alguma forma o olhar comum que seja o do melhor interesse da criança porque nisso tudo você tem que conciliar muitos interesses díspares. Muitas vezes as coisas [...] empacam por conta dessa especificidade humana de só se movimentar por conta de interesses pessoais. Não conseguem ter um senso de dever e ir além, se mover pelo plano macro [...] para o bem maior de todos os envolvidos. Essa é a grande dificuldade do trabalho em rede, porque é preciso um ideal, um senso de dever, de corresponsabilidade, de coparticipação, de espírito de colaboração. [...] Então é isso que precisaria ser feito, uma reflexão sobre o sentido, o verdadeiro sentido da rede. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

A estruturação do trabalho em rede, para além das relações interpessoais entre seus participantes, é principalmente perpassada por uma diversidade de aspectos culturais que influenciam as práticas profissionais e o estabelecimento dos objetivos institucionais e atuação de cada política social setorial. Segundo Rizzini (2006):

Em termos culturais, é preciso confrontar a interiorização pelas pessoas do modelo hierárquico que predomina na nossa sociedade em diferentes níveis, como na família, nas organizações e nos governos. O aprendizado para uma ação horizontal, inovadora e sem competição excludente é primordial para as redes. (Rizzini, 2006, p 115)

Daí decorre uma série de iniciativas que associadas contribuem para a efetivação da intersetorialidade almejada na consecução do trabalho em rede. Para além do necessário incentivo à negociação entre os atores sociais participantes objetivando o consenso e compartilhamento de responsabilidades, considerando que o espaço da rede não é alheio a conflitos e interesses pessoais, é preciso investir na capacitação, formação e qualificação dos profissionais de diferentes áreas envolvidos na rede de proteção (Motti & Santos, 2008; Rizzini, 2006).

Essa capacitação continuada possibilita o encontro e integração dos integrantes da rede, contribuindo para a promoção de ações articuladas. Para Castro & Oliveira (2009) essa é uma forma de alocar os conhecimentos advindos de distintas formações e experiências de trabalho dos profissionais à disposição de todos os participantes da rede, a favor do usufruto dos ganhos de uma ação conjunta que potencializa suas ações individuais. A capacitação dos atores sociais participantes foi observada durante as entrevistas como uma das possibilidades do trabalho coletivo da Rede DCA:

Eu acho que a possibilidade seria partir dessa autoconsciência do CMDCA de que essa liderança é melhor desempenhada por ele do que por qualquer outro ator do Sistema e incluir no plano de ação, no plano de execução um momento de...um workshop, um evento, qualquer coisa que pudesse promover essa reflexão sobre o próprio significado de rede, qual o verdadeiro sentido disso, como atuar em rede, fazer um diagnóstico da própria situação atual da rede de Niterói [...] para que a gente possa aprender com o que veio antes e mudar o que couber hoje para um aprimoramento. Eu acho que tem que passar por uma sensibilização, por uma reflexão, por uma revisão de alguns pontos e alguns redirecionamentos. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

A horizontalidade das decisões característica da rede favorece a constituição de uma múltipla liderança em detrimento da figura de um chefe ou líder personificado. Dentre aqueles que podem assumir a função de liderança em prol do fortalecimento e manutenção da rede, destaca-se o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Segundo Castro & Oliveira (2009, p. 227), o CMDCA “[...] pode assumir o papel de articulador de uma ação em rede, considerando a sua estrutura, composição, competências e legitimidade”. Contudo, no decorrer das entrevistas realizadas, identificamos a discordância entre os profissionais a respeito do ator que melhor exerce esse papel.

[...] a Promotoria da Infância solicitou que o CMDCA ficasse responsável por essas reuniões (da Rede DCA) e a comissão de monitoramento da política, né, ela entendeu que daria conta e acabou abraçando essa atividade de estar tocando os trabalhos da rede e isso foi em 2012. De 2012 pra cá o CMDCA é responsável em articular essa rede. Mas é, aí eu tenho uma opinião [...] eu defenderia que não fosse o CMDCA porque o CMDCA já tem sua atribuição, o seu papel no SGD e, de uma certa forma, para quem está chegando, para quem ainda não tem um conhecimento aprofundado, acaba confundindo, né, e entendendo que a rede é uma atividade do CMDCA e não é. A rede é independente, ela depende da participação de todos e não dá pra atribuir essa responsabilidade ao CMDCA. (CMDCA).

[...] Em relação à própria rede houve muita descontinuidade porque quem deve gerir essa rede é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e por muito tempo isso não foi feito por esse conselho. [...] Porque se ele é um conselho que delibera as políticas de atendimento à criança no município, ele é o melhor ator no Sistema de Garantia de Direitos para gerir essa rede, que é a que faz, é a que dá base, subsídios e que faz nascer toda a política, né, de atendimento à criança. [...] Então eu acho que isso é um ponto positivo hoje: o CMDCA compreendeu que isso é dele [...]. Porque tem que ter uma liderança para essa rede, tem que ter alguém que esteja nesse lugar de fazer as articulações acontecerem [...] e gerir isso. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

Nesse ponto é importante esclarecer que, em razão das especificidades da rede de proteção já elencadas, a responsabilização unívoca do CMDCA por sua organização, condução e manutenção significaria um retrocesso às estruturas hierárquicas e verticais. Compreendemos, conforme a fala da profissional representante da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, que o CMDCA é a instância que mais se beneficia com a estruturação e operacionalização da rede de proteção efetiva em suas resoluções. A cogestão fica assegurada através da delegação de diferentes responsabilidades entre os atores sociais participantes – decorrente da desconcentração de poder e democrática tomada de decisões – responsabilizando-se o CMDCA por dinamizar a rede de proteção.

Teve um grupo de conselheiros tutelares, que saiu na última gestão, que era muito empenhado em fazer girar essa rede [...] mas fica uma coisa muito personalizada, né, motivada pelo envolvimento pessoal de alguns atores. Ainda não tem essa consciência de fazer de uma forma mais profissional, institucionalizada, sabe? Porque [...] na verdade as pessoas não são qualificadas pra essa visão de rede, de sistema, de interdisciplinaridade, não são. E aí os poucos que têm essa visão são os que destinam alguma energia para fazer esse fluxo se movimentar, mas isso também se esgota se não encontra ressonância. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

O compromisso do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com a articulação da Rede DCA tem o potencial de desconstruir a possível personificação de lideranças e combater a descontinuidade das ações coletivas e pactuadas. A institucionalização da articulação da rede de proteção na figura do CMDCA se beneficia da natureza colegiada dessa instância – caracterizada pela composição paritária entre poder público e sociedade civil organizada, que se alterna, mas tem a continuidade garantida – e de seu potencial de mobilização, controle social e produção de conhecimentos em torno da temática da infância e adolescência.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Niterói é composto por quatro comissões³⁹. Os conselheiros de direitos que constituem a comissão de monitoramento da implementação e execução da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente são os atuais dinamizadores das reuniões mensais da Rede DCA. Essa ação ocorre em conformidade com sua competência, pactuada coletivamente, de promoção e incentivo às ações planejadas em rede que se destinem ao atendimento integral de crianças e adolescentes.

Em se tratando das especificidades identificadas na Rede DCA, ao abordarmos a realização de suas reuniões mensais, que ocorrem no espaço físico do CMDCA, importa salientar a atual fase de esvaziamento da rede de proteção. A queda na participação e representatividade de alguns atores sociais que possuem papel fundamental no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente é apontada pelos profissionais entrevistados como uma das dificuldades atuais.

³⁹ Constituem-se enquanto comissões do CMDCA: a) comissão de administração do fundo para infância e adolescência e monitoramento da execução orçamentária da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; b) comissão de monitoramento da implementação e execução da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; c) comissão de registro de entidades, inscrição e avaliação de programas; e d) comissão de comunicação e divulgação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

[...] a rede, né, ela é fundamental para o funcionamento do SGD. [...] No entanto, a gente tem passado bastante dificuldade. É um momento complicado em que os espaços de debate estão esvaziados, né, e a gente tem uma ausência desses atores. Mas a gente continua buscando e acreditando até porque se a gente não entender das nossas dificuldades, se a gente não conseguir mapear onde os serviços não conseguem concluir seu objetivo fica difícil. (CMDCA)

[...] Hoje essa rede está passando por um momento de muito esvaziamento. [...] Mais é muito porque as pessoas ficam cansadas de falar, falar e não ver as coisas saírem desse plano. É muita dificuldade em concretizar qualquer ação, qualquer mudança, implementar qualquer coisa, é muita resistência e isso vai esgotando as pessoas também. As discussões etéreas assim que não levam a lugar nenhum têm um prazo de validade. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

Não há como apontar, no momento, uma única justificativa para a interrupção da participação de alguns serviços, órgãos e instituições no espaço da Rede DCA. É possível supor que esse processo esteja ligado às participações personificadas, interrompidas pela rotatividade dos profissionais; descontinuidade dos serviços; dificuldade em compreender e mensurar o trabalho em rede; ausência de vinculação da representatividade na rede com os objetivos institucionais; e regionalização e especialização das ações em rede.

A tendência à regionalização e especialização das ações em rede no município de Niterói nos chamou atenção nas falas dos profissionais entrevistados. Rizzini (2006, p. 119), ao abordar a iniciativa da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, ilustra a criação dos Comitês de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente como exemplificação do empreendimento de esforços no sentido de “radicularizar a rede”, numa “[...] necessidade de se voltar para as instituições que o grupo representava, e para as comunidades atendidas”.

[...] Então a gente está estabelecendo por território uma articulação em rede, por exemplo, semanalmente nós nos reunimos para fazer discussão do comitê da criança e do adolescente de Niterói, da rede. [...] os mais fortalecidos são o comitê que abrange todo município, que tem a participação do CREAS aqui do Centro e o comitê da Região Oceânica, que é o CREAS do Largo da Batalha que participa [...] nos demais estamos em processo de formação. [...] Nos reunimos semanalmente para discutir a questão da criança e do adolescente no município e também são feitas discussões de casos, casos assim, mais emblemáticos. (SASDH)

Essa rede de criança e adolescente ela já foi muito fortalecida. Hoje eu percebo um esvaziamento nela muito grande. Percebo assim que, por exemplo, na Região Oceânica aquele grupo que era forte e atuante nessa primeira rede lá eles se mantiveram. Então lá na Policlínica de Itaipu toda segunda segunda-feira do mês existe uma reunião, que é um comitê como eles chamam. [...] aquela coisa maior

que existia, ampliada, eu acho que ela até continua existindo, [...] mas, assim, a gente percebe o esvaziamento. Não é mais como era antigamente. (NAECAA)

[...] Agora está acontecendo no Conselho I, acontece na Secretaria, acontece no Conselho I principalmente [...] a gente se juntou para trabalhar a visão que gente tinha das crianças e adolescentes em situação de rua porque muitas crianças e adolescentes em situação de rua cometeram ato infracional, vieram para o CREAS e entraram pela medida socioeducativa. A gente tentou trabalhar eles no PAEFI também, mas a situação de rua é muito complexa, né, porque não é a criança sozinha, é a criança e sua família em situação de rua. (CREAS)

De fato, a questão do território é um elemento importante no desenvolvimento do trabalho intersetorial que integre ações das diversas políticas sociais setoriais e articule interinstitucionalmente os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. De acordo com Schutz & Miotto (2010, p. 65), “[...] o conhecimento do território fornece o desvelamento das necessidades da população em suas singularidades”. Acrescenta-se a isso o potencial de adoção da lógica territorial para incentivo à participação social da população, que colabora para a identificação e resolução de seus problemas sociais (Junqueira, 1999).

No que tange a especialização das ações em rede, verificamos a mobilização de atores sociais representativos de determinados serviços e órgãos integrantes da Rede DCA para a realização de discussões e compartilhamento de conhecimentos acerca de uma temática específica, como crianças e adolescentes em situação de rua. Essa mobilização busca o estudo e a solução de problemas sociais vinculados a casos concretos identificados na realidade municipal. A constituição destas microrredes locais e especializadas foi elencada enquanto umas das possibilidades do trabalho em rede, apesar de existir entre os profissionais entrevistados uma discordância no que se refere à eficácia e eficiência de suas ações.

[...] A gente está saindo do nível central e indo para as comunidades formar exatamente isso que acontece lá em Itaipu, lá na Região Oceânica, esses comitês locais. Botar a escola, botar o CRAS, botar os equipamentos, as unidades de saúde, todos juntos naquele espaço para tentar pensar condições para aquela comunidade, né? [...] A gente tem percebido que isso está sendo frutífero; a gente está conseguindo num espaço de tempo mais curto começar a conversar e a identificar essas populações vulneráveis. (NAECAA)

Eu, na verdade, não entendo porque ficam essas ações fragmentadas, né? Talvez para se pensar uma ação muito específica de acordo com a realidade de um determinado território, né, porque a Rede DCA ela é uma rede mais orgânica, mais central. [...] embora eu reconheça que [...] talvez nem exista articulação entre esses espaços, que na verdade deveria acontecer com mais efetividade até

porque [...] o objeto central é a criança e o adolescente em situação de vulnerabilidade, de risco social, de violação de direitos [...] elas devem conversar. Mesmo que uma rede bem específica local precise funcionar para dar conta da demanda daquele território específico elas precisam se articular. (SME)

[...] Sabe por que isso aí? Bom, eu não quero tirar conclusões nem julgar, mas muito possivelmente porque isso atende melhor os interesses imediatos daquele grupo que está ali reunido. [...] As pessoas precisam se reunir porque as situações concretas são muito complexas [...] as pessoas [...] se movimentam para apagar incêndio de ponto de emergência, em que o urgente toma lugar do importante. Essa é a visão do imediatismo, não colabora com a visão de rede, de sistema, nada disso. (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude)

À medida que estas microrredes com recorte de território e temática não estabelecem o diálogo com a Rede DCA, de âmbito municipal, suas ações, mesmo que intersetoriais e interdisciplinares, não contribuem para o fortalecimento do objetivo comum, partilhado por todas elas, que é a proteção integral a crianças e adolescentes. Faleiros & Faleiros (2006, p. 26) esclarecem que a intencionalidade do trabalho em rede não é a resolução imediata de problemas sociais, mas a articulação de “[...] sujeitos/ atores/ forças para propiciar poder, recursos, dispositivos para a ação, a auto-organização e a auto-reflexão do coletivo de atores/ instituições participantes”.

Observamos que estas redes têm se mostrado até mesmo concorrentes, já que os atores sociais são impelidos pela rotina institucional a optar pela representatividade em apenas um espaço diante das possibilidades existentes.

Na verdade se criou muitos outros espaços em Niterói e acaba que a criação de vários espaços acaba esvaziando um pouco. Eu mesmo [...] escolhi participar da rede de atendimento a criança e ao adolescente em situação de rua. [...] Então todo mês a gente está se reunindo, agora de 15 em 15 dias, para discutir um caso concreto que envolve Niterói. Então essa rede maior de Niterói que deveria ser esse espaço articulador dessas instituições e da própria política, eu vejo que se esvaziou no momento. [...] Talvez, assim, por hoje já ter uma rede preocupada com essa situação da violência, né, e eu acho que também ter se definido um fluxo [...] essa questão não ficou sendo mais [...] tão central e tão [...] exclusiva de importância para o município de Niterói. (Vara da Infância, Juventude e Idoso)

Compreendemos que a existência de microrredes locais e especializadas é válida se sua estruturação favorecer o enriquecimento das pactuações coletivas da Rede DCA. É preciso que o que é rede em certa escala se torne um nó numa rede mais ampla. O conhecimento sobre a realidade dos distintos territórios ou temáticas não deve ser utilizado para a promoção de recortes nas ações da rede de proteção em desconstrução à intersetorialidade, mas para o estabelecimento de uma agenda de trabalho comum, com a definição de prioridades de atuação.

4

Considerações Finais

A análise das entrevistas previstas na consecução da presente pesquisa, a partir da identificação de ideias centrais no seu conteúdo, depreendeu alguns pontos importantes acerca da constituição da Rede DCA; sistematização do fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica intra e extrafamiliar contra crianças e adolescentes atendidos na rede municipal de assistência social; articulação que se estabelece entre os atores sociais integrantes da Rede DCA; e atuação do CREAS no referido fluxo, destacando sua relação interinstitucional com os demais órgãos/ serviços responsáveis pelo atendimento integral às crianças e adolescentes vitimizados pela violência doméstica.

A Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente se configura como uma relevante iniciativa, decorrente da mobilização política de atores sociais, órgãos e instituições do poder público e da sociedade civil organizada, direcionada à proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes em Niterói. Sua constituição reflete o pioneirismo e protagonismo político do município em questões atinentes à temática da infância e adolescência.

Com ações inicialmente direcionadas ao trato de violações de direitos face às distintas formas de violência perpetradas contra crianças e adolescentes, a Rede DCA visava fomentar e otimizar em Niterói a oferta de programas, projetos e serviços específicos para atenção aos agravos físicos, psicológicos e sociais nas vítimas e suas famílias. Contudo, enquanto construção coletiva que se define na medida em que se realiza, a contínua revisão da concepção, organização e gestão da política de atendimento acrescida da compreensão ampliada acerca das questões intrínsecas à violação de direitos de crianças e adolescentes legitima o atual reconhecimento da Rede DCA como espaço propositivo e garantidor da política municipal de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes prevista no ECA. Uma vez estabelecido esse circuito para a garantia da proteção integral, nos termos de Faleiros & Faleiros (2006), os entraves ainda encontrados em sua articulação se caracterizam como curtos-circuitos na efetividade de ações de promoção, controle e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Nesse ponto, importa destacar a dificuldade na integração das microrredes regionais e especializadas com a rede de âmbito municipal e a permanência da personalização da articulação entre os serviços e órgãos da Rede DCA, sem a devida interface com os objetivos institucionais e condições possíveis de continuidade, dada a rotatividade de profissionais verificada principalmente nos serviços vinculados à política de assistência social no município. Acrescenta-se ainda a ausência de uma política de recursos humanos que capacite e qualifique os profissionais responsáveis pelo atendimento a crianças e adolescentes vitimizados no sentido de criar e assegurar a reprodução de uma cultura intersetorial, contribuindo para revisão dos processos de trabalho e práticas especializadas instituídas a favor de uma atuação horizontal e interdependente.

Tais entraves, em suma, acarretam no desenvolvimento de articulações interinstitucionais e interdisciplinares fragmentadas, voltadas para a resolução conjunta de casos pontuais. Apesar de os atores sociais compreenderem o princípio da incompletude profissional e institucional e buscarem construir ações que contemplem a complexidade das situações enfrentadas no seu cotidiano, estas não têm contribuído para a efetiva promoção de um trabalho integrado e intersetorial em nível municipal. Portanto, a garantia da representatividade enquanto compromisso institucional, a compreensão do trabalho em rede partilhada por todos os atores sociais integrantes da Rede DCA e a ampliação das articulações interinstitucionais e interdisciplinares já verificadas nos territórios são passos importantes rumo ao fortalecimento e manutenção do espaço estratégico da Rede DCA.

A qualificação e organicidade das ações em rede se refletem em suas deliberações e pactuações, exemplificadas pelo fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica intra e extrafamiliar contra crianças e adolescentes atendidos na rede socioassistencial. Entendido como um caminho a ser trilhado na consolidação da política de atendimento, o fluxo representa uma conquista coletiva a favor da delimitação das atribuições dos órgãos e serviços envolvidos no atendimento a crianças e adolescentes vítimas da violência doméstica.

Corroborando com a afirmação de Inojosa (2001, p. 105), de que “uma perspectiva de trabalho intersetorial implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente”, a construção do fluxo de atendimento sinalizou a capacidade de atuação intersetorial da Rede DCA. A integração entre as instâncias do SGD permitiu a identificação das atribuições e funções de cada ator participante no sentido de

melhor alocar seu papel no fluxo e organizar o atendimento a ser ofertado, influenciando o trabalho social desenvolvido pelos serviços do CREAS, sobretudo aquele delegado ao PAEFI.

Na função de serviço representante da assistência social no fluxo, o PAEFI tem sua competência delimitada no atendimento especializado às crianças e adolescentes vitimizados pela violência doméstica por meio do acompanhamento sóciofamiliar que viabiliza o acesso a direitos sociais através das diversas políticas sociais setoriais e demais órgãos, serviços e instituições do SGD; realiza o enfrentamento a padrões abusivos de relacionamento familiar e comunitários; e promove o fortalecimento e resgate da capacidade protetiva das famílias ou a construção de novas possibilidades de vínculos familiares, comunitários e sociais.

No entanto, o direcionamento equivocado de demandas ao CREAS somado às dificuldades identificadas na interlocução entre os órgãos e serviços elencados no fluxo de atendimento, notadamente relacionadas a entraves na livre disseminação de informações no circuito da Rede DCA, prejudicam o estabelecimento da corresponsabilidade entre os responsáveis pelo atendimento às crianças e adolescentes vitimizados pela violência doméstica. Em conformidade com Sanicola (2008), a rede de proteção se realiza na troca constante de informações, de forma que é nessa relação que se pode conhecer e se fazer conhecer, identificando suas insuficiências e apontando caminhos alternativos para as falhas encontradas.

Os prejuízos decorrentes dessa interlocução deficitária podem culminar na revitimização das crianças e adolescentes, caracterizada pela demora na acolhida, não atendimento e/ ou sobreposição de ações. Faleiros & Faleiros (2006, p. 25) depreendem que o processo de revitimização dificulta ou impede o atendimento adequado aos agravos físicos, psicológicos e sociais, bem como a “[...] mudança das condições objetivas, culturais e subjetivas que geram, mantêm ou facilitam a dinâmica e a ameaça abusivas”. A condição de desproteção das crianças e adolescentes vitimizados pela violência doméstica e a ineficácia intrínseca aos atendimentos independentes e fragmentados fazem com que o fluxo ainda não seja efetivo na operacionalização de ações intersetoriais necessárias à proteção integral destes segmentos etários.

Nesse sentido, apesar de a política de assistência social ser reconhecida em sua contribuição nas ações de promoção, defesa e atenção às necessidades sociais das famílias e indivíduos expostos a situações de vulnerabilidade e risco

social, a compreensão acerca da identidade do CREAS permanece como um desafio. Mesmo que a possibilidade de revisão de fluxo de atendimento já seja cogitada por alguns atores sociais, esta precisa ser precedida pelo correto entendimento acerca das atribuições deste serviço especializado e necessário compartilhamento dessa compreensão por todos os serviços, órgãos e instituições partícipes da Rede DCA. Somente assim é possível resguardar o alcance da potencialidade intersetorial que é inerente ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Finalmente, a apresentação dos resultados atinentes à pesquisa não pretende esgotar as possíveis discussões sobre a temática que envolve as redes de proteção aos direitos de crianças e adolescentes e a construção da intersetorialidade na interface com a política de assistência social. Cientes dos limites e provisoriedade das conclusões a que chegamos, compreendemos que as mesmas são passíveis de questionamento e geram novas indagações. Dessa forma, a partir das análises depreendidas esperamos ter contribuído para o incremento do trabalho intersetorial numa perspectiva de rede que se configure em ações efetivamente protetivas voltadas ao atendimento integral de crianças e adolescentes vitimizados pela violação de direitos, principalmente decorrente da violência doméstica, no município de Niterói.

5

Referências Bibliográficas

AGUIAR, S. **Redes sociais e tecnologias digitais de informação e comunicação**. Relatório final de pesquisa. NUPEF, 2006. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Redes_sociais_e_tecnologias_digitais-.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2015.

ALMEIDA, N. L. T. **Educação e infância na cidade**: dimensões instituintes da experiência da intersetorialidade em Niterói. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2010.

AQUINO, L. M. C. A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. In: SILVA, E. R. A. (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ipea/direito_a_conviv_familiar_ipea_2004.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

ASSIS, S. G. Aspectos conceituais da violência na infância e adolescência. In: **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/violencia_faz_mal.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. A. Vitimação e vitimização: questões conceituais. In: AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. A. (Orgs.). **Crianças vitimizadas**: a síndrome do pequeno poder. 2. ed. São Paulo: Iglu, 2000.

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. A. (Orgs.). **Infância e violência doméstica**: fronteiras do conhecimento. 6. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 109. São Paulo: Cortez, 2012.

BARROS, N. V. **Violência intrafamiliar contra criança e adolescente:** trajetória histórica, políticas sociais, práticas e proteção social. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2005.

BEHRING, E. R. Fundamentos de política social. In: MOTA, A. E. et. al. (Orgs.). **Serviço social e saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social:** fundamento e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BOURGUIGNON, J. A. **Concepção de rede intersetorial.** Paraná: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em: 01 maio 2014.

BRANCHER, L. N. Organização e gestão do sistema de garantia de direitos da infância e da juventude. In: KONZEN, A. A. et. al. (Coord.). **Pela justiça na educação.** Brasília: FUNDESCOLA/ MEC, 2000. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundescola/publicacoes_manuais_tecnicos/pela_justica_educacao.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: 1988.

_____. Decreto nº. 5.948, de 26 de outubro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm>. Acesso em: 16 jun. 2013.

_____. Lei nº. 8.069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Brasília: 1990.

_____. Lei nº. 8.742 de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social.** 1993.

_____. Lei nº. 12.435 de 06 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 16 jun. 2013.

BRASIL. **Linha de cuidado para atenção integral à saúde de crianças, adolescentes e suas famílias em situação de violências – orientação para gestores e profissionais de saúde.** Brasília: Ministério da Saúde/ Secretaria de Atenção à Saúde/ Departamento de Ações Programáticas Estratégicas, 2010. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/infancia-e-juventude/documento/linha-de-cuidado-para-a-atencao-integral-a-saude-de-criancas-adolesce>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria nº 878, de 03 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/biblioteca/legislacao/portaria878.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Violência intrafamiliar:** orientações para prática em serviço. Brasília: Ministério da Saúde, 2001. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_19.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS – Guia de Orientação nº. 01.** Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009b. Disponível em: <http://www.cogemas.pr.gov.br/arquivos/File/Documento/CREAS_1_Vers%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_creas.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Resolução CNAS nº. 145 de 15 de outubro de 2004. Brasília: 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.** Resolução CNAS nº. 109 de 11 de novembro de 2009c.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS – NOB-RH/ SUAS.** Resolução CNAS nº. 269, de 13 de dezembro de 2006.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.** Resolução CNAS nº. 130 de 15 de julho de 2005.

BRASIL. **Orientações técnicas – Centro de Referência de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: SEDH/ CONANDA/ CNAS, 2006. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. Resolução nº. 112, de 27 de março de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para formação continuada dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos. Brasília: SEDH/ CONANDA, 2006.

_____. Resolução nº. 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: SEDH/ CONANDA, 2006.

_____. Resolução nº. 117, de 11 de julho de 2006. Altera os dispositivos da Resolução nº. 113/ 2006. Brasília: SEDH/ CONANDA, 2006.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília/ DF, v. 57, n. 5, 2004.

CASTRO, A. C.; OLIVEIRA, V. L. A. Comunicação e mobilização dos conselhos com instituições parceiras, redes de serviços e sociedade civil. In: ASSIS, S. G. et. al. (Orgs.). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/ Editora FIOCRUZ, 2009. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/33/documentos/livro%20teoria%20e%20pr%C3%A1tica%20dos%20conselhos%20tutelares.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

CHAUÍ, M. **Participando do debate sobre violência e mulher**. In: *Perspectivas Antropológicas da Mulher*, n. 4. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1985.

COMERLATTO, D. et. al. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, 2007.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar**: orientações para criação e funcionamento. Brasília: CONANDA/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. Disponível em: <<http://www.campolargo.pr.gov.br/uploads/documentos/Comunica%C3%A7%C3%A3o/Bibliografia%20-%20Orienta%C3%A7%C3%A3o%20para%20cria%C3%A7%C3%A3o%20e%20funcionamento.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

COSTA, L. M. Sistema de Garantia de Direitos e o trabalho em rede – entendendo o papel do Ministério Público. In: OLIVEIRA, A. C.; FERNANDES, N. C. B. B. (Orgs.). **Violências contra crianças e adolescentes**: redes de proteção e responsabilização. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

COUTO, B. R. et. al. A política de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R. et. al. (Orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil**: uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DAHLBERG, L. L.; KRUG, E. G. Violência: um problema global de saúde pública. **Revista Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro**, v. 11 (supl.), 2006.

DINIZ, T. M. R. G. O estudo de caso: suas implicações metodológicas na pesquisa em serviço social. In: MARTINELLI, M. L. (Org.). **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 1999.

FALEIROS, V. P. A violência sexual contra crianças e adolescentes e a construção de indicadores: a crítica do poder, da desigualdade e do imaginário. **Revista Ser Social**, Brasília, n. 2, 1999.

FALEIROS, V. P.; FALEIROS, E. S. **Escola que protege**: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes. 2. ed. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/escqprote_eletronico.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2013.

FALEIROS, V. P.; FALEIROS, E. S. (Coords.). **Circuitos e curtos-circuitos**: atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes. São Paulo: Editora Veras, 2006.

FERREIRA, K. M. M. Violência doméstica/ intrafamiliar contra crianças e adolescentes – Nossa Realidade. In: SILVA, L. M. P. da. (Org.). **Violência doméstica contra crianças e adolescentes**. Recife: EDUPE, 2002. Disponível em: <<https://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/violencia-domestica-contra-criancas-e-adolescentes.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2013.

FILHO, N. A. Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, 2000.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, 2005.

GARCIA, M. B. Um sistema de garantia de direitos – fundamentação (A). In: CABRAL, E. A. (Org.). **Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral**. Recife: Cendhec, 1999.

GUERRA, V. N. de A. **Violência de pais contra filhos: a tragédia revisitada**. 7. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

INOJOSA, R. M. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade**. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 22, 2001.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, 2004.

_____. Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. **Revista FEA-PUC-SP**, São Paulo, n. 1, 1999.

LAVORATTI, C. **Tecendo a rede de proteção: desafios do enfrentamento intersectorial à violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes no município de Curitiba/PR**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/ PR, 2013.

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MARQUES, E. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan/ Fapesp, 2000.

MARTELETO, R. M. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Revista Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 3, 2004.

MARTINELLI, M. L. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social. In: MARTINELLI, M. L. (Org.). **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MINAYO, M. C. S. Contextualização do debate sobre violência contra crianças e adolescentes. In: LIMA, C. A. et. al. (Coord.). **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/violencia_faz_mal.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

_____. **O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: HUCITEC, 2010.

_____. O significado social e para saúde da violência contra crianças e adolescentes. In: WESTPHAL, M. F. (Org.). **Violência e criança**. São Paulo: EDUSP, 2002.

_____. Violência: um problema para a saúde dos brasileiros. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em saúde. **O impacto da violência na saúde dos brasileiros**. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/impacto_violencia.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

MIOTO, R. C. T. Família e Serviço Social: contribuições para o debate. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 55. São Paulo: Cortez, 1997.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 110. São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, A. E. et al. O sistema único de assistência social e a formação profissional. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

MOTTI, A. J. A.; SANTOS, J. V. dos. Redes de proteção social à criança e ao adolescente: limites e possibilidades. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DA MULHER, DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE – ASBRAD. **Fortalecimento da rede de proteção e assistência a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/ PR, 2008.

NEPOMUCENO, V. O mau-trato infantil e o Estatuto da Criança e do Adolescente: os caminhos da prevenção, da proteção e da responsabilização. In: SILVA, L. M. P. (Org.). **Violência doméstica contra crianças e adolescentes**. Recife: EDUPE, 2002. Disponível em: <<https://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/violencia-domestica-contra-criancas-e-adolescentes.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2013.

NEVES, E. B.; DOMINGUES, C. A. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. Rio de Janeiro: EB/ CEP, 2007. Disponível em: <http://www.esqex.ensino.eb.br/wp-content/uploads/2013/03/manual_de_metodologia_da_pesquisa_cientifica.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

OLIVEIRA, A. C. **Abuso sexual intrafamiliar de crianças e ruptura do segredo: consequências para as famílias**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2011.

_____. Atuação em redes em casos de violências contra crianças e adolescentes: desafios no reordenamento institucional. In: OLIVEIRA, A. C.; FERNANDES, N. C. B. B. (Orgs.). **Violências contra crianças e adolescentes: redes de proteção e responsabilização**, v. 2. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

OLIVEIRA, A. C.; FERNANDES, C. Curso de notificação de maus-tratos contra crianças e adolescentes – lançamento municipal do Programa Estadual Unificado de Aviso de Maus-Tratos (APOMT). In: OLIVEIRA, A. C.; FERNANDES, N. C. B. B. (Orgs.). **Violências contra crianças e adolescentes: redes de proteção e responsabilização**, v. 2. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

_____. **(Des) caminhos na implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 1999.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE - OMS. **Relatório Mundial sobre Violência e Saúde**. Genebra: OMS, 2002. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/wp-content/uploads/2015/09/relatorio-mundial-violencia-saude.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

PEREIRA, P. A. P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, G. L. et al. (Orgs.). **A intersetorialidade na agenda das políticas públicas**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

_____. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

PORTO, P. C. M. Um sistema de garantia de direito – interrelações (B). In: CABRAL, E. A. (Org.). **Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral**. Recife: Cendhec, 1999.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

REVISTA MAIS HUMANA. Niterói, n. 8, Fundação Euclides da Cunha/ Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal Fluminense (PROEX-UFF), 2008. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/revistas/mais_humana/revista_mais_humana_09.pdf>. Acesso em 30 jan. 2016.

RIBEIRO, M. A. et. al. **Violência sexual contra crianças e adolescentes**: características relativas à vitimização nas relações familiares. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, 2004.

RIZZINI, I. et. al. (Coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

SAFFIOTI, H. I. B. A síndrome do pequeno poder. In: AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. A. (Orgs.). **Crianças vitimizadas**: a síndrome do pequeno poder. 2. ed. São Paulo: Iglu, 2000.

SANCHEZ, R. N.; MINAYO, M. C. S. Violência contra crianças e adolescentes: questão histórica, social e de saúde. In: LIMA, C. A. (Coord.). et. al. **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/violencia_faz_mal.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2013.

SANICOLA, L. **As dinâmicas de rede e o trabalho social**. São Paulo: Veras Editora, 2008.

SÁ-SILVA, J. R. et al. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande do Sul, n. 1, 2009.

SCHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 16, n. 1, 2010.

SILVA, K. R. A.; TEIXEIRA, S. M. Rede socioassistencial: desafios da gestão de redes na política de assistência social. In: TEIXEIRA, S. M. (Org.). **Política de assistência social e temas correlatos**. Campinas/São Paulo: Papel Social, 2016.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, UNESCO, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2015.

TELLES, V. S. **A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade**. Caderno CRH, n. 30/ 31. Salvador: Centros de Recursos Humanos/ UFBA, 1999.

_____. **Direitos sociais – afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

TONET, I. Interdisciplinaridade, formação humana e emancipação humana. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 116. São Paulo: Cortez, 2013.

UNGARETTI, M. A. Fluxos Operacionais Sistêmicos Instrumento para Aprimoramento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no Marco dos Direitos Humanos. In: UNGARETTI, M. A. (Org.). **Criança e Adolescente: direitos, sexualidades e reprodução**. Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude – ABMP. 1. ed. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.abmp.org.br/media/files/biblioteca/00001409_crianca_adolescente_direitos_sexualidades_reproducao.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2015.

WENCESLAU, A. M. R. **Conferências dos direitos da criança e do adolescente no estado do Rio de Janeiro: caminhos da participação popular na construção da política de atendimento**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2007.

WESTPHAL, M. F.; MENDES, R. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, 2000.

WHITAKER, F. **Rede: uma estrutura alternativa de organização**. 1993. Disponível em: <http://chicowhitaker.net/artigo.php?artigo=53>. Acesso em: 15 abr. 2015.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

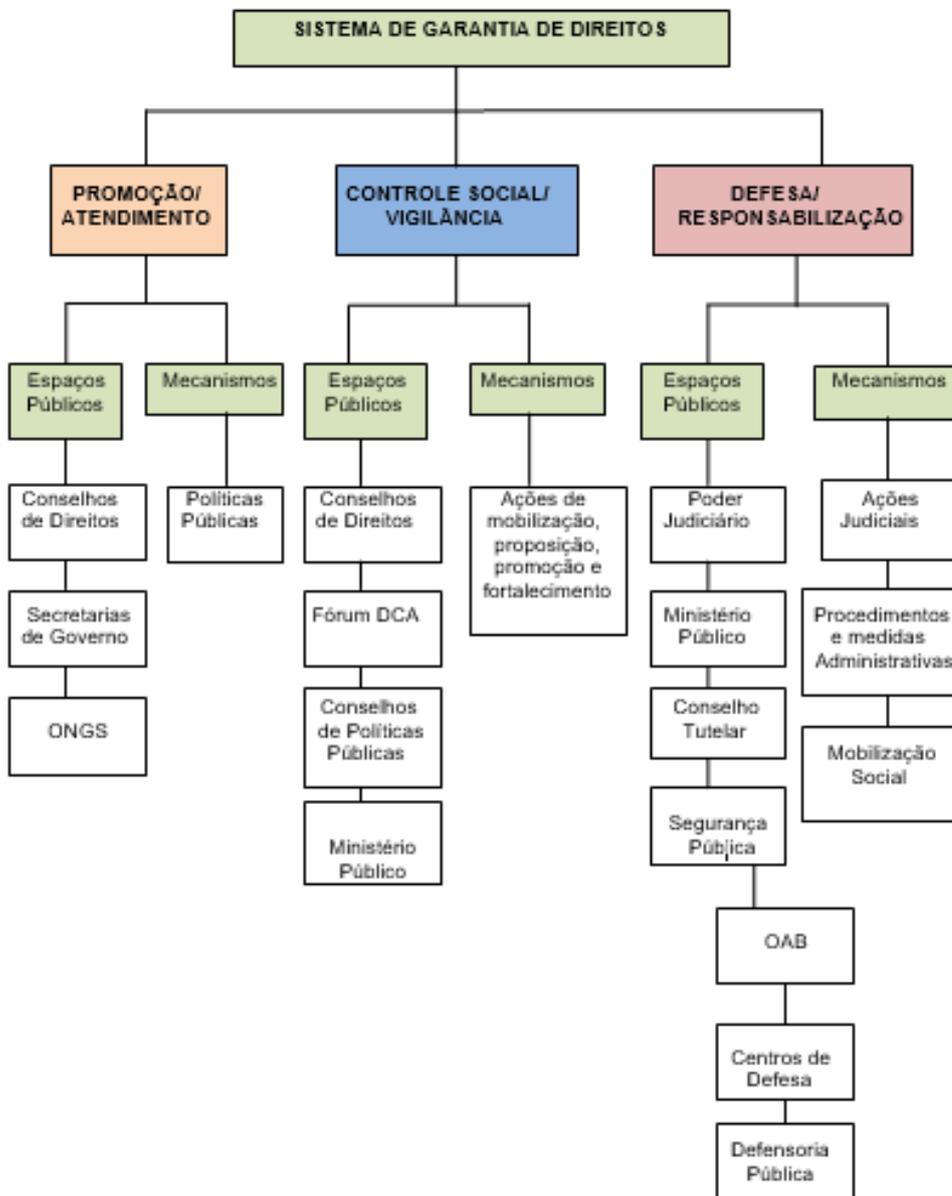
_____. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 110. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Sistemas de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais. In: MONNERAT, G. L. et. al. (Orgs.). **A intersetorialidade na agenda das políticas públicas**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

YAZBEK, M. C. et. al. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais – desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: COUTO, B. R. et. al. (Orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

6 Anexos

6.1. Anexo 1 – Sistema de Garantia de Direitos: eixos, mecanismos e atores sociais



6.2.

Anexo 2 – Parecer da Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Câmara de Ética em Pesquisa da PUC – Rio

PARECER DA COMISSÃO DE ÉTICA EM PESQUISA DA PUC-RIO (2015-33)

A Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio foi constituída como uma Câmara específica do Conselho de Ensino e Pesquisa conforme decisão deste órgão colegiado com atribuição de avaliar projetos de pesquisa do ponto de vista de suas implicações éticas.

Identificação:

Título: Rede de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica: um estudo sobre a contribuição da política de assistência social a partir do Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) (Departamento de Serviço Social da PUC-Rio)

Autora: Evelyn da Silva Barroso (Mestranda do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio)

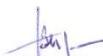
Orientador: Antonio Carlos de Oliveira (Professor do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio)

Apresentação: A pesquisa qualitativa visa analisar a trajetória da política de assistência social na Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói/RJ a partir da atuação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) no fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica / intra e extrafamiliar, privilegiando os entraves e possibilidades do trabalho intersetorial na efetiva proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Para a coleta de dados, adotará análise documental, estudo de caso, diário de campo e entrevista semiestruturada.

Os entrevistados serão os profissionais representantes do poder público e da sociedade civil organizada, com atuação voltada para o controle, defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

Aspectos éticos: O projeto e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido apresentados estão de acordo com os princípios e valores do Marco Referencial, Estatuto e Regimento da Universidade no que se refere às responsabilidades de seu corpo docente e discente. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido expõe com clareza o objetivo da pesquisa, os procedimentos a serem seguidos e a garantia do sigilo e da confidencialidade dos dados coletados e da identidade dos participantes. Informa sobre a possibilidade de interrupção na pesquisa sem aplicação de qualquer penalidade ou constrangimento.

Parecer: Considerando os elementos expostos acima somos de parecer Favorável à aprovação do projeto quanto aos princípios e critérios estabelecidos pela Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio.

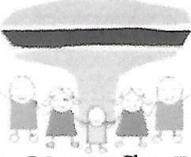

Prof. José Ricardo Bergmann

Presidente do Conselho de Ensino e Pesquisa da PUC-Rio

Rio de Janeiro, 1 de julho de 2015.

6.3.

Anexo 3 – Boletim institucional elaborado pela Rede DCA



**Rede Municipal de Atenção Integral à Criança
e ao Adolescente de Niterói**

BOLETIM INSTITUCIONAL – Maio de 2004

O ECA e o Trabalho em Rede

NITERÓI FOMENTA POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO À CRIANÇA

O Estatuto da Criança e do Adolescente em seu Artigo 86, dispõe que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, das três esferas da federação.

É com esse propósito que no ano de 1998, surge a Rede Municipal de Atendimento Integrado à Criança e ao Adolescente - *Vítimas de Maus Tratos*. Iniciativa dos órgãos de defesa de direitos Juizado da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, Ministério Público e Fórum DCA, que motivados pela necessidade de evitar a duplicidade de procedimentos e acelerar o andamento dos casos que envolvem maus tratos, buscam articular suas ações através do estabelecimento de um fluxo de atendimento, minimizando com isso, a exposição e o sofrimento das crianças e adolescentes vítimas.

A longo desses anos, inúmeras ações foram empreendidas no sentido de melhor conhecer e problemática do município e de criar estratégias de atuação em rede integrada. Novos parceiros foram aderindo à proposta e hoje caminhamos para a consolidação da política municipal de enfrentamento à violência contra a criança e o adolescente através do Plano Municipal.

O que é a Rede?

É uma ação articulada dos órgãos de defesa, órgãos governamentais e entidades civis para o enfrentamento sistemático aos maus tratos - negligência, violência física, psicológica, sexual e institucional - contra a criança e ao adolescente. A ação em rede objetiva oferecer um atendimento de qualidade e potencializar os recursos existentes.

São Objetivos da Rede:

- Sistematizar os procedimentos adotados pelos órgãos envolvidos nos casos de maus tratos contra a criança e ao adolescente, normalizando o fluxo do atendimento;
- Criar e melhor estruturar os serviços de prevenção, notificação, identificação, intervenção e acompanhamento dos casos de maus tratos, oferecendo às vítimas de violência, família e agressores atendimento médico, psicoterápico, jurídico e assistência social;
- Desenvolver no Conselho Tutelar um sistema de registro e tratamento de dados, para subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas, assim como, monitorar o quadro da violência no município;
- Capacitar profissionais de saúde, educação, direito e assistência social, assim como lideranças comunitárias, na área da violência contra a criança e o adolescente; através de cursos, seminários e material áudio visual;
- Assessorar o CMDCA na elaboração do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Contra a Criança e o Adolescente de Niterói;
- Mobilizar a população, através de campanhas, impressos e vídeos para a necessidade da notificação dos casos de suspeita ou constatação da violência contra a criança;
- Marcar com eventos o Dia Nacional de Combate ao Abuso Sexual e à Exploração Sexual - 18 de maio e o Dia Municipal de Enfrentamento à Violência Contra a Criança e ao Adolescente - 04 de outubro;
- Implantar Comitês de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente em unidades de saúde, escolas e comunidades;
- Manter o fluxo de informações entre os envolvidos na rede, através de informativo periódico e rede eletrônica;
- Promover ação conjunta de captação de recursos para subsidiar ações e manter

6.4.**Anexo 4 – Deliberação CMDCA/ Niterói nº. 94, de 06 de dezembro de 2012**

Publicação em D.O.:

06 / 12 / 2012.

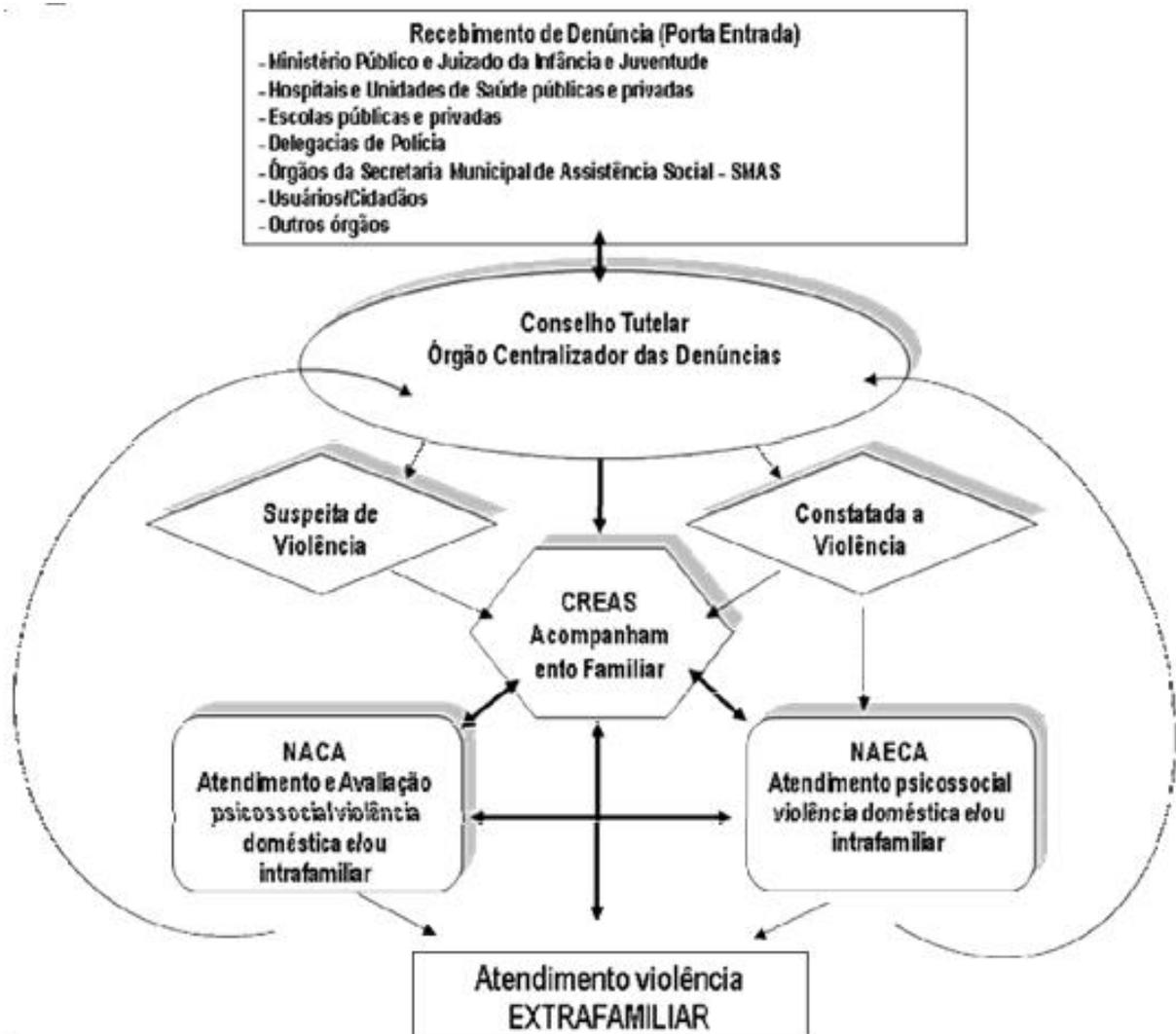
Secretaria Municipal de Assistência Social**Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Niterói**

Com base nos termos do artigo 204, inciso II, e artigo 227, parágrafo 7º da Constituição Federal; do artigo 88, inciso II, da Lei Federal nº 8069/90; do artigo 2º da Lei Municipal nº 919/91; nos artigos 12,15, 84, 149 e 194 da Lei Orgânica Municipal; e nas Resoluções 105, 106 e 116 do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente); o CMDCA Niterói DELIBERA:

DELIBERAÇÃO CMDCA Nº 94

Em assembléia ordinária do CMDCA realizada no dia 01 de novembro de 2012 no auditório situado na Avenida Amaral Peixoto, 116- 4º andar, foi aprovado o Fluxo de Atendimento aos casos de violência doméstica/intra e extrafamiliar contra crianças e adolescentes atendidos na rede de Assistência Social de Niterói:

Fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica/intra e extrafamiliar contra crianças e adolescentes atendidos na Rede de Assistência Social de Niterói



7 Apêndices

7.1.

Apêndice 1 – Roteiro de entrevista – Atores da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



I. Identificação

Nome: _____

Profissão: _____

Instituição/ órgão em que trabalha: _____

Cargo atual: _____

Tempo de atuação na área da infância e adolescência: _____

II. Roteiro semiestruturado

1. Como a instituição/ órgão em que atua se relaciona com os serviços da política de assistência social no município?
2. (A) Sua instituição tinha alguma aproximação com o extinto Programa Sentinela? (B) Como é a interlocução atual com o CREAS? (C) Observa alguma diferença na atuação dos dois serviços? Em caso afirmativo, qual?
3. Como entende o trabalho em rede?
4. Como sua instituição/ órgão se insere na rede atualmente?
5. Quais os principais entraves e possibilidades que identifica no trabalho em rede no município?

6. Sua instituição/ órgão participou da elaboração do fluxo de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica atendidos na rede municipal de assistência social? Como se insere nesse fluxo?
7. Observa entraves e possibilidades na operacionalização desse fluxo de atendimento?
8. Avalia que esse fluxo modificou a articulação de sua instituição/ órgão com o serviço representativo da política de assistência social (CREAS)? **(Pergunta não será direcionada aos atores vinculados à política de assistência social)**
9. Avalia que esse fluxo modificou a articulação do serviço representativo da política de assistência social (CREAS) com as demais instituições/ órgãos? **(Pergunta específica para os atores vinculados à política de assistência social)**

7.2.**Apêndice 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado (a) profissional/ ator da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói/ RJ, o (a) Sr. (ª) está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada **“Rede de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica: um estudo sobre a contribuição da política de assistência social a partir do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)”** (título sob possibilidade de alteração) de responsabilidade da pesquisadora Evelyn da Silva Barroso, mestranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), orientada pelo Prof. Dr. Antonio Carlos de Oliveira.

O projeto de pesquisa apresenta como objetivo principal a análise da contribuição da política de assistência social na Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói/ RJ a partir da atuação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) no fluxo de atendimento aos casos de violência doméstica / intra e extrafamiliar, privilegiando os entraves e possibilidades do trabalho intersetorial na efetiva proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Sua contribuição é extremamente relevante para a condução e elaboração da referida discussão. Caso concorde em participar da pesquisa, fica implícito por meio deste que estará ciente do caráter voluntário de sua participação no instrumento metodológico (entrevista semi-estruturada) a ser adotado. A qualquer momento você pode recusar-se a responder qualquer pergunta ou desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum

prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição. Sua participação não importará em nenhum custo ou quaisquer compensações financeiras. Agendaremos a entrevista previamente, em local de sua escolha.

As entrevistas serão gravadas para manter o registro fiel do relato disponibilizado, e posteriormente, será realizada a transcrição das mesmas. O conteúdo das entrevistas, armazenados em arquivo, será destruído após o término da pesquisa. Suas respostas serão tratadas de forma anônima e confidencial, isto é, em nenhum momento será divulgado sua identidade durante ou após o término do estudo. Os dados coletados serão utilizados apenas nesta pesquisa e os resultados divulgados em eventos e/ou revistas científicas.

Após os esclarecimentos acima, caso aceite participar da pesquisa, deverá assinar este documento em duas vias, sendo a primeira de guarda e confidencialidade da pesquisadora responsável e a segunda ficará sob sua responsabilidade para quaisquer fins. Em caso de dúvidas a respeito desta pesquisa, serão garantidas todas as informações a qualquer momento. O (A) Sr. (a) poderá entrar em contato com a pesquisadora Evelyn da Silva Barroso através do telefone celular (21) 98025-5223 ou e-mail nylevesilva@gmail.com, bem como com seu orientador através do telefone do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio (21) 3527-1290 (ramal 212) ou email antoniocarlos@puc-rio.br.

Eu _____, RG nº. _____, abaixo assinado (a), concordo em participar voluntariamente desta pesquisa. Declaro que li e compreendi todas as informações referentes a este estudo, os procedimentos a serem realizados e as garantia de confidencialidade.

(Assinatura do entrevistado)

(data)

(Nome da pesquisadora responsável)

(data)