

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CCH – LABORATORIO DE ESTUDOS DA SOCIEDADE CIVIL E DO ESTADO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**REDES DE PROTEÇÃO SOCIAL EM CONTEXTOS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA ADOLESCENTES**

**DESIANE DE OLIVEIRA ROSA LAMONICA**

**Doutoranda:** Desiane de Oliveira Rosa Lamonica

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Wania Amélia Belchior Mesquita

**Campos dos Goytacazes – RJ**

**Dezembro/2013**

**DESIANE DE OLIVEIRA ROSA LAMONICA**

**REDES DE PROTEÇÃO SOCIAL EM CONTEXTOS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA ADOLESCENTES**

Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Wania Amélia Belchior Mesquita**

Campos dos Goytacazes-RJ

Dezembro de 2013

# **REDES DE PROTEÇÃO SOCIAL EM CONTEXTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADOLESCENTES**

**DESIANE DE OLIVEIRA ROSA LAMONICA**

Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.

Aprovada em 20 de Dezembro de 2013.

## **Banca Examinadora**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Wania Amélia Belchior Mesquita (UENF) – Presidente

---

Prof. Dr. Gerson Tavares do Carmo (UENF)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Isabela Sarmet de Azevedo (UFF)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ivana Arquejada Faes (UFF)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Morales Sierra (UERJ/UENF)

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a minha querida mãe Onalda. É uma pena não poder tê-la aqui, sei o quanto estaria orgulhosa desse momento, mas saiba que a sua presença é constante em minha vida! Obrigada por seus ensinamentos e por sempre me estimular a crescer!!!

## **AGRADECIMENTOS**

Gratidão é uma sensação tão agradável... Quase todos temos motivos para a gratidão, quando pessoas em nossas vidas tem tempo para partilhar e nos fazer saber por bons atos que nós estamos em seus pensamentos e que elas se importam.

Hoje, nesse momento de conquista quero agradecer primeiramente a Deus e a Nossa Senhora por cuidarem de mim de uma forma muito especial....

Agradeço aos meus amados filhos Amanda Rosa e Enzo... por serem meus.. por fazerem os meus dias mais felizes, por demonstrarem tanto amor mesmo nos meus momentos de maior irritabilidade e cansaço e ao meu querido amor, companheiro, amigo, incentivador Victor Hugo Frias que alegra a minha vida, que compreende meus anseios e inseguranças, que me dá forças sempre... Amo vocês!!! Essa conquista é nossa!!!

À minha família que sempre me incentiva e demonstra tanto orgulho de mim. Irmãos, cunhados, sobrinhos... Obrigada especial a minha querida irmã Desiere, meu cunhado Moisés e minhas sobrinhas Ana Júlia e Desirée, por sempre estarem disponíveis em me ajudar, por torcerem por mim, por cuidarem de meus filhos quando preciso, com todo o amor. Estendo o agradecimento a Francisca Frias que com o seu jeito peculiar sempre proferiu uma palavra de estímulo e se manteve disposta em ajudar-me na conclusão desta etapa!

À minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Wania Amélia Belchior Mesquita, que contribuiu de forma imprescindível para o meu crescimento profissional e pessoal, acreditando sempre em minha capacidade! Obrigada por ter aceito o desafio e, principalmente, por não me deixar desistir!!! A você meu respeito e minha gratidão!

À Prof<sup>a</sup>. Vânia Sierra, pela sua admirável competência, paciência e incentivo na elaboração deste trabalho, repartindo comigo os seus conhecimentos. Obrigada por sua colaboração e dedicação.

Aos meus amigos, colegas de trabalho, de profissão, de estudo, de interlocução... dos mais antigos aos mais recentes. Não citarei nomes, mas agradeço muito por fazerem parte de minha vida, por compartilharem as minhas alegrias, angústias, ofertando palavras de afeto e sorrisos de ternura, por terem se disponibilizado em me ajudar nos ajustes necessários de horários de trabalho, por compreenderem as minhas ausências em programas comuns, por acreditarem e me estimularem durante esse desafio. Obrigada pelo carinho e amizade!!!

À June Maria, minha querida amiga, um presente que me foi proporcionado durante esses anos de doutorado. Obrigada pela intensa amizade que construímos, pelos momentos de dificuldades, pelo conhecimento adquirido. É muito bom ter você como parte de nossa família!

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, com os quais pude dividir alegrias, encantos, desencantos, esperanças, dificuldades e saberes. Um agradecimento especial à Manuela Blanc, Renan Assis, Rafaela Machado, Carine Farias, Naiana Bertoli, Lara Luna, Lorena Rodrigues e Shirlena Amaral, pessoas especiais que hoje estão guardadas em meu coração, por um elo de amizade e carinho criado.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Sociologia Política, que muito contribuíram para minha formação profissional, transmitindo os saberes responsáveis pelo arcabouço teórico, prático e político. Agradeço ainda a secretária do Programa – Neila Riscado, pelas constantes ajudas e a atenção sempre dispensada.

Aos Professores Isabela Sarmet, Ivana Faes e Gerson Tavares, pelas inestimáveis contribuições, indicação de literatura durante a qualificação e participação na banca final de defesa. Obrigada pela disponibilidade, comprometimento e respeito!

Aos conselheiros, adolescentes e equipe técnica do Projovem Adolescente e do CRAS de São João da Barra, que contribuíram para a realização da pesquisa que norteia essa tese.

A todas as pessoas que direta ou indiretamente colaboraram para o meu amadurecimento pessoal e profissional

## **RESUMO**

Este trabalho tem por objetivo refletir sobre a rede de proteção social destinada aos adolescentes, tendo como referência o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM Adolescente, no Município de São João da Barra e os órgãos de garantia de direitos a essa parcela populacional e de execução do referido programa. O caminho percorrido compreendeu a análise dos processos estabelecidos na execução do Projovem Adolescente, a verificação dos reflexos do Programa no que diz respeito à participação cidadã dos adolescentes participantes, tanto na comunidade quanto nos espaços decisórios de políticas públicas e da atuação do Conselho de Direitos. Foi possível verificar que os adolescentes precisam ter suas habilidades mais estimuladas e que a generalização e verticalização das políticas voltadas a esse segmento têm demonstrado imensos desafios na busca de sua efetivação. O principal deles encontra-se na fragilidade e/ou inexistência da rede de proteção social

Palavras Chave: Adolescente, Rede de Proteção Social, PROJOVEM

## **ABSTRACT**

This study aims to reflect on the social safety net aimed at teenagers, with reference to the National Youth Inclusion Programme - PROJOVEM Teenager in São João da Barra and organs guarantee rights to that part of the population and implementation of the program. The tour comprised the analysis of the processes established in the implementation of Projovem Teenager, checking the reflexes of the program with respect to citizen participation from the adolescents , both in community and in decision-making spaces of public policies and actions of the Board of Rights. It was verified that teenagers need to have their skills and further stimulated the generalization and vertical integration of policies aimed at this segment have shown immense challenges in the search for their enforcement. The main one lies in the weakness and / or lack of social safety net

Key words: Adolescents, Social Protection Network, PROJOVEM

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Organograma da Política Nacional de Assistência Social .....	56
Figura 2: Modelo Explicativo das Modalidades de Projovem.....	66

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

CLIPA – Complexo Logístico Industrial e Portuário do Açu  
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CODIN – Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
FTG – Formação Técnica Geral  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IFF – Instituto Federal Fluminense  
LA – Liberdade Assistida  
LBA – Legião Brasileira da Assistência  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome  
MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua  
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAEFI – Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos  
PAIF – Proteção e Atendimento Integral à Família  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAS – Política Nacional da Assistência Social  
PNBEM – Política Nacional de Bem-Estar do Menor  
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade  
SAM – Serviço de Assistência aos Menores  
SESC – Serviço Social do Comércio  
SGD – Sistema de Garantia de Direitos  
SUAS – Sistema Único da Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>Resumo .....</b>	<b>VI</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>VII</b>
<b>Lista de Figuras.....</b>	<b>VIII</b>
<b>Lista de Siglas e Abreviações.....</b>	<b>IX</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1. POLÍTICAS PÚBLICAS E PROTEÇÃO SOCIAL PARA ADOLESCENTES.....</b>	<b>20</b>
1.1 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	23
<b>2. A POLÍTICA DE REDES: UM NOVO FORMATO PARA A POLÍTICA SOCIAL.....</b>	<b>40</b>
<b>3. O PROJovem ADOLESCENTE.....</b>	<b>58</b>
3.1 O MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BARRA.....	58
3.2 O PROJovem ADOLESCENTE EM SÃO JOÃO DA BARRA.....	64
3.3. PERCURSO METODOLÓGICO.....	71
<b>4. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>77</b>
4.1 PARTICIPAÇÃO DOS ADOLESCENTES NOS ESPAÇOS DECISÓRIOS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	77
4.2. INTERLOCUÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COM A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL .....	80
4.3 A CONFIGURAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL EM SÃO JOÃO DA BARRA AO ADOLESCENTE ATRAVÉS DO PROJovem ADOLESCENTE.....	82

<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>94</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>98</b>
<b>7. ANEXOS.....</b>	<b>107</b>

## **INTRODUÇÃO**

Definir um tema de pesquisa e percorrer caminhos em busca de desvelar os sentidos e questionamentos que se apresentam é algo muito desafiador e, por vezes, angustiante. Desafiador, porque permite o descortinar de saberes e práticas, muitas vezes, já arraigadas no cotidiano pessoal ou profissional; e angustiante por remeter a contínua busca por respostas e soluções factíveis, que constantemente leva a outros questionamentos, frutos das reflexões suscitadas durante o processo de pesquisa e produção crítica e textual. Talvez, a formação profissional e atuação na área do Serviço Social há quinze anos, em constante interlocução com as políticas públicas, tenha sido fundamental na escolha por trabalhar as “Redes de Proteção Social em Contexto de Políticas Públicas para Adolescentes”.

O entendimento de que é a partir da concepção de assistência social como política de proteção social, que são estabelecidas seguranças ou garantias que devem ser acessadas provendo os mecanismos necessários para combater a insegurança que o cidadão enfrenta ao longo dos seus ciclos de vida e, no caso dos adolescentes, contribuir para o seu desenvolvimento e seu processo de busca de autonomia é reafirmar o papel do Estado como propulsor no desenvolvimento de ações de combate a riscos e vulnerabilidades sociais e que enfrentá-las não é um problema individual e sim de responsabilidade coletiva.

Contudo, esse processo, que deveria ser articulado e envolver diversos atores sociais, se apresenta cada vez mais fragmentado e desencadeia em constantes tentativas de acertos. Estas acabam fomentando a formulação de novas ações e políticas visando alcançar seu

objetivo inicial. Muitas vezes dando apenas uma nova “roupagem” a programas existentes anteriormente.

A preocupação com a categoria adolescente já fora foco de análise desta autora, em 2004, quando apresentou a relação entre os dois pilares da política de atendimento a criança e ao adolescente, quais sejam: o Conselho de Direitos e os Conselhos Tutelares, em sua dissertação de mestrado em Políticas Sociais, intitulada “Conselho de Direitos e Conselhos Tutelares. Etnografia de uma experiência de Política Social para a infância e adolescência: o caso do Município de Campos dos Goytacazes/RJ (1990-2003).

Para além disso, é possível identificar em pesquisas acadêmicas que os adolescentes e jovens são as parcelas populacionais mais esquecidas pelo poder local, levando apenas a tomarem medidas pontuais de auxílio, ao contrário de políticas culturais, educacionais e de qualificação voltada estudos ministeriais apresentam um presente muito frágil para esse segmento populacional.

Por exemplo, em 2011, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) apresentou o relatório “Situação Mundial da Infância 2011 – Adolescência: Uma Fase de Oportunidades”. De acordo com o relatório, cerca de 21 milhões de brasileiros têm menos de 18 anos e 38% deles vivem em situação de pobreza. Para a Unicef, o grupo corre risco de se tornar invisível em meio a políticas públicas que focam prioritariamente a infância. Acrescenta ainda que essa camada populacional têm oportunidades insuficientes para inserção social e produtiva, em consonância com o cenário global. A faixa etária é considerada a mais vulnerável em relação a riscos como desemprego e subemprego, violência, degradação ambiental e redução dos níveis de qualidade de vida. De acordo com o estudo, as oportunidades são ainda mais escassas quando levadas em consideração dimensões como renda, condição pessoal, local de moradia, gênero, raça e etnia.

A esse respeito afirma a Política Nacional de Assistência Social – PNAS: “a proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (PNAS, 2004, p.13).

Diante disso, a hipótese de que a rede de proteção social ao adolescente não consegue cumprir os seus objetivos, dada a sua fragilidade e as próprias vulnerabilidades da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único da Assistência Social tornou-se ainda mais

instigadora de ser investigada, especialmente porque esta é uma lacuna que vem sendo sinalizada há pelo menos duas décadas.

Desde a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente um grande desafio foi posto aos governantes e a sociedade em geral: a garantia da proteção social a essa parcela da população. Calcado sob o prisma da Doutrina da Proteção Integral, sua formulação pretendeu contribuir para o fim de uma mentalidade considerada “preconceituosa” e “discriminadora”, visto que inspirou e determinou um atendimento voltado para todos, isto é, concebido e proporcionado democraticamente graças à corresponsabilidade e coparticipação dos entes governamentais e das organizações da sociedade civil. Contudo, é possível perceber que nem sempre as realidades, opiniões, demandas dos sujeitos recebedores dessas políticas são levadas em consideração na formulação das mesmas.

Neste sentido, problematizar e analisar como são estabelecidas as redes de proteção social aos adolescentes, em contextos de políticas públicas tornaram-se o alvo central dessa investigação. A estratégia utilizada para esse fim baseou-se na análise dos processos estabelecidos na execução do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), na modalidade Projovem Adolescente, no município de São João da Barra/RJ.

O município de São João da Barra foi escolhido como lócus da pesquisa considerando a fase de mudanças sociais, econômicas e políticas pela qual passa a região Norte do Rio de Janeiro, especialmente este município – onde está sendo construído o Complexo Portuário do Açu. Sendo assim, coloca-se em questão a discussão sobre a proposta de desenvolvimento que está acontecendo e quais são as suas implicações nos termos das políticas públicas voltadas aos adolescentes.

O direcionamento para as ações executadas no âmbito do Projovem Adolescente tem seu lugar, visto que o Programa Nacional de Inclusão de Jovens é, hoje, o principal programa governamental destinado aos adolescentes. Os seus eixos de atuação comportam: a elevação de escolaridade, a formação profissional e a ação comunitária.

Neste sentido, a possibilidade de verificar a existência (ou não) de participação dos adolescentes nos contextos de participação social, tais como nos espaços dos conselhos deliberativos e/ou de políticas e no âmbito comunitário figurou como um dos objetivos específicos desta tese.

Ora, será que um dos principais objetivos do Programa, que é a participação cidadã estava sendo desenvolvida entre os adolescentes? Essa indagação era constante e analisar as peculiaridades das ações desenvolvidas junto aos adolescentes, identificando as situações concretas que configuravam para eles como atividades propostas apresentou-se como o desafio para compreender as repercussões e efeitos do programa na trajetória de vida desses adolescentes.

O Projovem Adolescente tem suas ações coordenadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Seu foco de atuação destina-se aos adolescentes de 15 a 17 anos, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e vinculadas ou egressas de programas e serviços da proteção social especial, como o Programa de Combate à Violência e à Exploração Sexual e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, ou ainda sob medidas de proteção ou socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Sendo assim, o perfil de seu público alvo constitui-se em um segmento híbrido, mesclado na fronteira entre a adolescência e a juventude. Deste pressuposto resulta tanto uma concepção voltada para os jovens e as juventudes, quanto outra, referida aos adolescentes e adolescências.

Isso posto a interlocução entre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ganharam destaque na revisão teórica e bibliográfica e sustentaram algumas das análises apresentadas.

O problema central, de que se ocupa essa pesquisa, tem sido objeto de estudos e pesquisas no Brasil em diversas áreas que, no âmbito das ciências sociais e humanas, tem enfocado o fenômeno da juventude como objeto de políticas públicas estatais. (SOARES, 2013).

Soares (2013) enfatiza que a visibilidade midiática que o Projovem recebeu por diversos setores do governo foi, indubitavelmente, um dos fatores que chamou a atenção para a investigação de pesquisadores interessados no campo das políticas públicas para a juventude. Primeiramente, pelo fato do governo ter acolhido dentro de sua estrutura institucional um espaço específico para essa política e segundo pela sua estrutura de monitoramento e avaliação que contou com a participação de sete universidades públicas no Brasil.

A discussão conceitual e utilização metodológica das representações sociais são temáticas recorrentes nos estudos sobre o Programa. Silva (2011) buscou compreender a representação social dos estudantes no Município de João Pessoa. Já Lopes (2009) optou por analisar as representações sociais dos educadores da cidade de Contagem/MG. Araújo (2008) discutiu a relação dos jovens com os saberes desenvolvidos ao longo do programa na cidade de Recife. Friedrich (2009) analisou a vertente das relações estabelecidas entre o “proposto e o vivido”, em Goiânia.

Machado (2009) teve como objeto de estudo a ação comunitária, na cidade de Salvador. A autora apresenta aspectos positivos em tal ação e a vincula a uma “mudança na forma de agir e pensar dos egressos”, apesar de ter encontrado limites no modelo de ação comunitária proposta pelo Programa. Para esta autora, a conclusão do ensino fundamental apresentou-se como algo positivo, ao contrário da qualificação profissional que evidenciou as suas limitações comparando-as com as expectativas dos sujeitos.

Soeiro (2008) sinalizou uma mudança de percepção dos estudantes no que se refere à necessidade de mobilização e ações reivindicatórias, em São Luis/MA. Moreira (2009), Araújo (2011), Pires (2010), Melo (2010) e Rodrigues (2009) pautaram as suas investigações e análises nos elementos de implantação e implementação do Projovem.

Em síntese, pode-se afirmar que as variadas análises traçadas pelos pesquisadores proporcionaram a reflexão das diversas vertentes que o Programa apresenta, dada a sua complexidade.

A interlocução com os diversos estudos de caso ajudaram a compreender como o Programa (nacional) configura-se localmente, refletindo sobre as especificidades que são importantes no momento de ampliação do olhar do pesquisador sobre o seu objeto de estudo.

Torna-se importante destacar que dentre as teses e dissertações analisadas muitos autores, durante as suas pesquisas, conceituaram o Projovem como um programa “assistencialista”, pelo fato de conceder uma bolsa auxílio. Tais afirmações podem estar relacionadas a uma visão predefinida, de programas assistencialistas, sem o necessário estabelecimento de um diálogo mais profundo com o debate e configuração política de âmbito nacional que envolve políticas públicas como o Projovem.

Diante de um contexto tão complexo, apresentado por diversos autores, em que se observa a existência de uma proposta de âmbito nacional que deve ser desenvolvida na esfera

municipal, tornou-se mais premente a necessidade de investigar a configuração da rede de proteção social ao adolescente neste espaço. Fundada numa perspectiva sociológica, a pesquisa se fundamentou no estudo de caso.

Um estudo de caso é uma pesquisa empírica que: investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real; em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes; e múltiplas fontes de evidências são utilizadas. (Yin, 2001).

O estudo de caso é um método bem aplicado para os casos em que há a intenção de explicar ligações causais em intervenções ou situações da vida real que são complexas demais para tratamento, através de estratégias experimentais ou de levantamento de dados; descrever um contexto de vida real no qual uma intervenção ocorreu; avaliar uma intervenção em curso e modificá-la com base em um estudo de caso ilustrativo e, ainda explorar aquelas situações nas quais a intervenção não tem clareza no conjunto de resultados. (Yin, 2001)

A estratégia metodológica consistiu em três etapas: na observação sistemática do real; na análise documental e realização de entrevistas com uma amostra que compreendeu 37% dos adolescentes participantes do Projovem Adolescente no ano de 2012/2013 e na realização de entrevistas semiestruturadas com o presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e com os gestores do Programa, tais como com a Coordenadora do Projovem Adolescente, com os orientadores sociais do Programa, com as Coordenadoras dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que tinham o Projovem Adolescente vinculados ao seu território e com membros da equipe multiprofissional desses CRAS.

Tais etapas buscaram identificar as possíveis repercussões do programa no desenvolvimento de ações de mobilização e participação que, de forma objetiva, possam ter trazido a questão da adolescência para o espaço público, tomando como enfoque teórico a análise das políticas públicas para este segmento e o seu campo de avaliação de políticas públicas, no Brasil.

Para tanto, o estudo desenvolvido nesta tese está organizado em quatro partes:

A primeira parte do trabalho, sob o título “Políticas Públicas e Proteção Social para Adolescentes” inicia-se apresentando, de forma sintética, a conceituação da adolescência, visto que a análise em torno desse tema subentende a compreensão de uma pluralidade de

definições, considerando-se, dentre outras, as mudanças biopsicossociais, emocionais, cognitivas e sociais, que o adolescente vivencia. Em seguida, apresenta uma perspectiva histórica resumida do atendimento à infância e adolescência no Brasil, do Código de Menores de 1927 ao Estatuto da Criança e do Adolescente, avançando na análise de como esse processo tem se desenvolvido a partir dos anos de 1990. Foi possível observar que esse percurso tem sido caracterizado por uma focalização nos adolescentes pobres, bem como por uma caráter fragmentado e pouco articulado no desenvolvimento do programa.

O segundo capítulo intitulado “A Política de redes: um novo formato para a Política Social” apresenta a proposta da criação de redes como uma nova configuração para a execução das políticas sociais buscando, assim, dialogar com as premissas estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente em consonância com a Política de Assistência Social, visto que o Projovem Adolescente é um serviço socioeducativo, oferecido pelo Sistema Único da Assistência Social.

O terceiro capítulo intitulado “O Projovem Adolescente em São João da Barra” está subdividido em três partes. O primeiro subitem apresenta as informações históricas e econômicas específicas do Município de São João da Barra/RJ, objetivando assim, proporcionar ao leitor o conhecimento da realidade da qual está sendo tratada. O segundo subitem apresenta o aspecto descritivo da estrutura Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, em sua modalidade de atendimento aos adolescentes – Projovem Adolescente em São João da Barra, feito como base em seus documentos de referência. E o terceiro subitem apresenta o percurso metodológico da pesquisa. Tal percurso contemplou a observação participante, a análise documental e realização de entrevistas com adolescentes participantes do Projovem Adolescentes e com os profissionais que atuam na rede de proteção social prevista pela Política Nacional de Assistência Social e pelo Programa Nacional de Inclusão de Jovens, que tiveram como objetivo desvelar os sentidos e fazeres das ações desenvolvidas por este Programa no Município.

No quarto capítulo são apresentados e discutidos os dados obtidos na pesquisa de campo. Nela buscou-se verificar a participação dos adolescentes nos espaços decisórios de formulação de políticas públicas e a participação cidadã desses adolescentes, bem como as especificidades da execução do Projovem Adolescente no Município.

Interessante observar que na fase de análise do trabalho de campo desta pesquisa uma situação não esperada aconteceu: mais uma vez ocorreu uma reformulação na dinâmica da

assistência social aos adolescentes. A proteção social aos adolescentes, configurada através das ações do Projovem Adolescente, que é um serviço socioeducativo oferecido através da Política Nacional de Assistência Social, integrou o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Ou seja, uma nova proposta de ação foi apresentada visando o atendimento a essa parcela da população, carente de políticas atrativas e fomentadoras da tão sonhada autonomia e do protagonismo. Essas constantes mudanças e a conseqüente fragmentação das ações favorecem o desestímulo e desinteresse dos adolescentes e o enfraquecimento da esperada rede de proteção.

No caso específico do Projovem Adolescente percebe-se que esse reordenamento deixa evidente as lacunas e contradições presentes na pretensa rede de proteção social aos adolescentes e reforça o interesse de estudo no que tange a garantia de direitos e políticas públicas voltadas a essa população. Nesse sentido, a discussão sobre o Projovem Adolescente, sua organização e integração com as demais políticas sociais, especialmente a de Assistência Social, reforça a necessidade de problematizar e repensar ou reequacionar determinadas conclusões correntes no universo adolescente em busca de ações mais eficazes.

Nas considerações finais são apresentadas as configurações sociais das redes de proteção social para adolescentes em contextos de políticas de públicas, em São João da Barra, abordando suas principais dificuldades e avanços na garantia de direitos dessa parcela populacional.

## **1. POLÍTICAS PÚBLICAS E PROTEÇÃO SOCIAL PARA ADOLESCENTES**

A temática adolescência passou a fazer parte do interesse das políticas públicas a partir de 1985, ano definido pela Organização das Nações Unidas, como o Ano Internacional da Juventude. No mundo inteiro foram criadas iniciativas com o intuito de averiguar as necessidades sociais dos jovens que seriam as futuras gerações de adultos no terceiro milênio. Sendo assim, esta etapa da vida deveria ser reservada prioritariamente para a dedicação dos estudos de modo a capacitar o futuro jovem para o ingresso em melhores condições no mercado de trabalho (SABÓIA, 1998 apud HEILBORN et al. 2006).

A adolescência pode ser entendida como um período específico da vida, situado entre a infância e a idade adulta, uma invenção do século XVIII e XIX (ARIÈS, 2006). Deste modo, Ariès (2006) sinaliza que somente no século XIX ocorreu a separação entre infância e adolescência como etapas distintas e com características próprias do desenvolvimento dos indivíduos e, foi a partir do século XX que a adolescência foi introduzida como uma categoria privilegiada de análise. Segundo Coutinho (2009, p. 55), a descoberta da adolescência é fruto de transformações socioeconômicas e da emergência do paradigma individualista, que traz a “noção de indivíduo livre e relativamente independente na consecução de sua história”.

Abordagens recentes destacam a adolescência como um ciclo de vida, enfatizando determinados aspectos biológicos, psíquicos e sociais. Tal concepção é criticada por ser um conceito que uniformiza e naturaliza a adolescência, permitindo com isso a classificação de comportamentos, segundo determinado padrão de normalidade correspondente com a idade.

Ao dar relevo as variações internas das classificações etárias, Bourdieu (1983, p. 112) critica tais cortes por considerá-los arbitrários, entendendo se tratar de uma forma de manipulação que serve a imposição de limites e a produção de uma ordem, onde cada um deve se manter em seu lugar.

Na perspectiva sócio-histórica a adolescência é concebida como construção social, em contextos de interação, que influenciam e são influenciados por grupos sociais e pela cultura que estão inseridos. Nestes termos, não há homogeneidade, nem naturalização da adolescência, pois o que existe são adolescentes, cuja vivência é objetivamente diversificada, considerando-se à combinação de diversos fatores como a cor, a classe, a etnia, o gênero, o lugar onde vivem.

A referência empregada nas normatizações que embasam as políticas públicas é a que concebe o adolescente como “sujeito de direitos”, diferente do adulto, considerando sua condição biopsíquica e social. A fim de compreender o que significa tal definição, será apresentada a seguir uma explicação de cada um desses elementos.

Tomando-se por base o critério biológico, o início da adolescência coincide com o início da puberdade, compreendendo a faixa etária dos nove aos treze anos. São as transformações no corpo que delimitam basicamente a fase.

Quanto ao aspecto psicossocial esta fase pode ser estendida, não sendo possível determinar idades específicas. De um modo geral, as teorias educativas inspiradas no pensamento de Piaget relacionam as etapas da aprendizagem ao processo de crescimento, pela capacidade de assimilação do conhecimento a partir da consideração da idade. Nesta perspectiva, o adolescente vive um processo de aprendizado, não estando ainda maduro para assumir as mesmas responsabilidades que o adulto.

Calligaris (2000), seguindo esta linha de pensamento, define a adolescência como um período no qual o indivíduo já conseguiu assimilar os valores da sociedade; que o corpo já chegou a uma determinada maturação, mas, ainda não é reconhecido como um adulto. Não é capaz de assumir os papéis sociais inerentes à vida adulta, necessitando de orientação para enfrentar a transição para a vida adulta.

No aspecto legal, considera-se adolescente o indivíduo com idade ente 12 e 18 anos, que é o conceito adotado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em que os adolescentes passaram a ser “sujeitos de direitos” perante a sociedade. Trata-se de uma cidadania

específica, já que possui uma forma especial de responder perante seus atos, não se submetendo a pena, mas as medidas socioeducativas.

Há uma diferença entre a faixa etária fixada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que é dos 12 aos 18 anos, e pela Organização Mundial da Saúde. Esta considera adolescentes os que estão entre os 10 e 19 anos, pois utiliza como parâmetro para definição as mudanças corporais e fisiológicas provenientes da maturação fisiológica. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005).

Outros fatores devem estar associados à definição dessa fase da vida, pois, apenas a idade, não é suficiente para caracterizá-la. Campos (2000) enfatiza que a adolescência pode ser identificada por intermédio de processos psicológicos nos quais as reações do jovem às suas mudanças físicas e a resolução de sua identidade pessoal estão envolvidas. Diz ainda que, para a maioria das pessoas, essa fase compreende o período entre 11 e 21 anos.

Complementando tais definições, Amazarray et al. (1998) sugerem que a adolescência consiste em um período onde o indivíduo encontra-se sob total dependência social e econômica da família. A associação do período da adolescência e da juventude à noção de irresponsabilidade, crise, desordem social, é que demanda atenção especial pelo poder público. Contudo, as análises relacionadas às características da adolescência sugerem a necessidade de levar em conta possíveis situações de riscos associadas a fatores individuais, familiares, culturais, sociais, políticos, econômicos e até mesmo biológicos a que muitos adolescentes estão expostos. Ou seja, há certa ambiguidade nas concepções da adolescência tendo em vista que se por um lado o adolescente é definido como sujeito dependente da família, da sociedade e do Estado, um sujeito cuja personalidade encontra-se em desenvolvimento, por outro, ele é percebido como um problema, um risco. Os próprios autores não chegam a um consenso em relação à definição da adolescência, no que diz respeito à idade, e a questão da maturidade biopsicossocial para o enfrentamento da vida dita “adulta”.

Segundo Costa (1997), o adolescente deve ser considerado como um sujeito diante da construção de sua identidade pessoal, sexual e afetiva, vivenciando um período repleto de transformações compreendido entre as fases de transição entre o ser criança e o ser adulto.

Em nossa cultura, a passagem para a vida adulta é um verdadeiro enigma. A adolescência não é só uma moratória mal justificada, contradizendo valores cruciais como o ideal de autonomia. Para o adolescente, ela não é só uma sofrida privação de reconhecimento e independência, misteriosamente idealizada pelos adultos. É também um tempo de transição, cuja duração é misteriosa (CALLIGARIS, 2000, p.18).

Pode-se dizer que a sociedade “inventou” a adolescência, diferenciando a forma de sua vivência pela relação do adolescente com sua classe social, cor, etnia etc. O “problema” da adolescência torna-se assim uma questão política, de uma disputa entre o que o adolescente realmente é e quer e o que se propõe que ele seja. Nas legislações e nas políticas públicas, é possível identificar esta tensão, evidenciada nas intervenções voltadas aos adolescentes pobres. A perspectiva do disciplinamento, da adaptação social é reforçada mediante o trabalho dos especialistas como psicólogos e assistentes sociais. Os programas sociais direcionados a estes adolescentes nos dias atuais consistem num conjunto de ações, cujo principal objetivo não parece ser o da ampliação das oportunidades sociais, mas da redução das chances de se tornarem uma ameaça a sociedade.

Logo, se é determinado legalmente que a adolescência remete a um ciclo na vida, compreendido entre a idade de doze e dezoito anos (ECA), as experiências dos adolescentes são, por uma multiplicidade de fatores, significativamente variadas. Esta asserção não parece ser motivo de grandes controvérsias, pois se comprova empiricamente a diversidade de condições e estilos de vida entre os adolescentes.

## 1.1 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Desde as últimas décadas do século XIX o Brasil vem passando por uma série de mudanças socioeconômicas e políticas, que acabam por produzir um grande aumento na quantidade de crianças e adolescentes vivendo em situação de miséria e abandono. Naquela época esse fenômeno apresentava contornos diferenciados comparando-se com o que se apresenta hoje.

A infância e a juventude eram abordadas através de um projeto implícito entre a sociedade civil e o governo, caracterizando-se principalmente pelos aspectos de caridade, religiosidade e misticismo, encampados, principalmente, pela Igreja Católica. Do Poder

Público emanava um discurso higienista claro, calcado em concepções puramente sanitárias onde, quaisquer prestações públicas voltadas à infância e juventude, como à sociedade em geral, detinham natureza filantrópica e paliativa.

De acordo com Rizzini (1995, p. 103):

Na passagem do império para a República, os juristas começaram a sinalizar a necessidade de criar uma legislação especial aos menores de idade, estruturados pelo reordenamento que se processava na sociedade de então – a mudança de regime político; a força do movimento internacional de reforma do sistema penal, coincidindo com a promulgação de um novo Código Penal (1980) e com a polêmica revisão constitucional de 1981, que vieram a substituir leis produzidas em 1824 e 1830.

As leis brasileiras voltadas para a infância e adolescência, durante quase todo o século XX, estavam baseadas no paradigma corretivo-repressivo e assistencial, retratado nas Legislações e nos Códigos de Menores que antecederam o Estatuto da Criança e do Adolescente, os quais eram destinados ao “menor”, ou seja, crianças e adolescentes que não possuíam recursos materiais. Esses códigos realizaram o controle social de crianças e adolescentes, retirando-os de suas famílias, confinando-os em instituições, submetendo-os a relações impessoais e regras administrativas. Como exemplo desse controle social tem-se a cassação do pátrio poder e a imposição de medida privativa de liberdade a crianças e adolescentes em risco pessoal ou social, sem tempo e condições determinados; submissão dos “menores” à autoridade policial, administrativa e judicial; etc.

Pela legislação que vigorou de 1927 a 1990, todas essas crianças e adolescentes eram passíveis de serem consideradas “irregulares”, podendo e devendo ser enviadas às instituições de recolhimento, triagem, ressocialização ou guarda, a fim de sanar a situação de irregularidade. Sendo assim, se a família não tinha condições, ou falhava no cuidado e proteção ao menor, o Estado tomava para si esta função:

(...) nesta condição passava o Estado a poder declarar como “irregular” parte da população. Através de mecanismos jurídicos, ficava a pobreza (“carência”) convertida em hipótese de irregularidade – situação que tendia a ser resolvida, não se alterando as condições de vida da população, mas através de procedimentos tidos como “pedagógicos” e “terapêuticos”. (ARANTES, 1995, p. 12)

No início do século XX, era crescente a visibilidade dos “menores” nas ruas das cidades, gerando insegurança para a sociedade que começava a reclamar do governo alguma forma de intervenção. Emergia a necessidade de uma legislação que atendesse ao processo de assistência para o menino e a menina, tidos como necessitados de cuidados especiais, tarefa esta, antes realizada pela Igreja e que se torna também uma preocupação do Estado.

No Brasil, a primeira legislação específica para a criança e o adolescente foi implantada em 1927, o Código de Menores Mello Mattos. Este foi a consolidação das leis de proteção e assistência aos menores, pois reuniu todas as normas existentes, passando a vigorar em todo o Território Nacional.

A propósito convém destacar a origem da palavra “menor”. Até o século XIX, no Brasil, *menor* foi utilizado como sinônimo de criança, adolescente, jovem e assim mesmo de maneira pouco frequente e apenas para demarcar a idade das responsabilidades civis e canônicas. Até meados do século XIX, mais do que o “menor” e a “criança”, existiam o “filho de família” e o órfão. Os abandonados dependiam do Juiz de Órfãos, ficando normalmente entregues aos cuidados de instituições caritativas ou sob o regime de “soldada” (DEL PRIORE, 1999, p. 131)

Posteriormente, no final do século XIX, início do século XX, os juristas brasileiros descobrem o “menor” nas crianças e adolescentes pobres das cidades, que por não estarem sob a autoridade dos seus pais e tutores são chamados de “abandonados”. O *menor* era, então, a criança ou adolescente abandonado tanto material como moralmente.

Como se vê, o termo “menor” de idade começa a aparecer mais frequentemente na literatura, em função de uma preocupação com a criança “solta”, “não tutelada” e que, por isso mesmo, perambulava pelas ruas, sujeita a diversas experiências, entre as quais a prática de pequenos delitos.

O Código de Menores de 1927 era destinado aos menores de 18 anos de idade, abandonados moral ou materialmente e aos delinquentes, ou seja, aos “menores em situação irregular”. Nele, os menores eram considerados abandonados quando se encontrassem nas seguintes situações, previstas em seu artigo 26:

I – que não tenham habitação certa, nem meios de subsistência por serem seus pais falecidos, desaparecidos, desconhecidos ou não terem tutor ou guardião;

II – que se encontrem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistência devido a indigência, enfermidade, ausência ou prisão dos pais ou guardiões;

III – que tenham pai, mãe, tutor ou guardião reconhecidamente incapaz ou impossibilitado de cumprir deveres para com eles;

IV – que tenham pai, mãe ou guardião que se entregue à prática de atos contrários à moral e aos bons costumes;

V – que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicidade e libertinagem;

VI – que frequentem lugares de jogo ou moralidade duvidosa ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida;

VII – que sejam vítimas de maus tratos físicos habituais ou castigos imoderados, privados de alimentos ou cuidados à saúde, empregados em ocupações proibidas ou contrárias à moral e aos bons costumes ou que lhes ponham em risco à vida e a saúde, incitados habitualmente à gatunice, mendicidade ou libertinagem devido à crueldade, abuso, negligência e exploração dos pais, tutor ou guardião; e

VIII – que tenham pais, mãe tutor ou guardião condenado à sentença irrecorrível, a mais de dois anos de prisão, a qualquer pena como coautor, cúmplice, encobridor ou receptador de crime cometido pelo filho, pupilo menor sob sua guarda ou por crime contra estes (CAVALLIERI, 1978, p. 41-42)

“Apesar de distinguir abandonados e delinquentes, o Código de Menores de 1927, não legislava significativamente sobre o ‘menor desvalido’. A ênfase era em relação ao ‘menor delinquente’.” (EARP, In: BAZÍLIO; EARP; NORONHA, 1998, p.72)

Tendo como ponto de partida a preocupação com o desenvolvimento da Nação e o atendimento à infância, em 1941 é criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que “tinha como objetivo congregar o aparato público, já existente, com as instituições particulares que realizavam atendimento à infância, dando-lhes normas e regras de funcionamento, oriundas dos estudos científicos realizados pelos médicos e juristas”. (COUTO; MELO. In: BAZÍLIO; EARP; NORONHA, 1998, p. 21)

Era crescente, na época, a demanda por internações determinadas pelo Juiz, tornando insuficientes as vagas disponíveis em instituições oficiais e conveniadas. A criação do SAM, em 1941, fez parte da estratégia de intervenção do governo do “Estado Novo” visando a integração das instituições privadas e estatais num “sistema nacional” para os chamados “menores”.

A implantação do SAM veio muito mais no sentido de responder a uma preocupação do governo com a instituição de uma nova ordem social do que com a assistência às crianças e aos adolescentes que necessitavam de apoio material e educacional. Uma característica já predominante no atendimento de crianças e adolescentes e que o SAM continuou a reproduzir, foi a promoção de internações que acarretaram a quebra dos vínculos familiares e consequentemente, a “institucionalização” dos internos.

Nos primeiros anos da década de 60 era forte o debate na sociedade clamando por mudanças no SAM. As críticas ao sistema vigente começam a emergir tanto por parte de atores governamentais como da sociedade. Alguns juízes passam a condenar o SAM como “fábrica de delinquentes”, “escolas do crime”, “lugares inadequados”.

Não só o judiciário ataca o SAM como também a imprensa e o parlamento, através de vários jornalistas e deputados, que passaram a fazer duras críticas a esse órgão. Antes disso, pessoas ligadas à Ação Social Arquidiocesana – ASA – do Rio de Janeiro e filiadas à União Democrática Nacional – UDN – se posicionaram contra o SAM, como sistema desumano, ineficaz e perverso, com o propósito de fazer oposição ao então Presidente Getúlio Vargas. (PILOTTI; RIZZINI, 1995)

Face a essa situação em abril de 1963, o Ministro João Mangabeira nomeou uma comissão para a reestruturação do SAM. Esta elaborou um projeto que no primeiro artigo propunha a extinção do SAM e a constituição de uma Fundação. Após a sua apresentação por parte da comissão o projeto foi encaminhado à Câmara Federal, onde foi aprovado somente em 20 de novembro de 1964 (lei 4513), ou seja, após o golpe militar daquele ano. Com a aprovação desta lei o SAM foi extinto e, criada a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM).

A FUNABEM surge como instrumento político e de propaganda da ditadura militar. Inaugurada no dia 1º de dezembro de 1964, com a atribuição de coordenar uma Política Nacional de Bem Estar do Menor, inicial e consolida o que se convencionou chamar de “conhecimento biopsicossocial”. (SPOSATO, 2001, p. 33)

Assim a FUNABEM se configurava como um órgão central de caráter normativo, cuja incumbência básica era o repasse de recursos. Essa rubrica genérica compreendia duas coisas distintas, contemplava tanto recursos financeiros, quanto recursos técnicos. Para cumprir a

primeira dessas funções teve que contar com organismos que se encarregassem da aplicação dos recursos, no nível local. Isto levou a Fundação a desencadear o processo de sensibilização dos governos estaduais, que deu origem às Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor – FEBEM's.

Sua atuação baseada na Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM) foi a expressão de uma contradição, já que a proposta aprovada em lei, por seu conteúdo pedagógico-assistencial progressista, nunca saiu do papel, pois na prática, prevaleceram os objetivos do governo arbitrário, voltados para o controle da sociedade.

O aparato posto em funcionamento pela FUNABEM/FEBEM funcionou em perfeita sintonia com a Lei de Segurança Nacional e utilizou-se das esferas médica, jurídica e pedagógica para exercer suas funções. Aos médicos restou a tarefa de identificar patologias, aos juristas a busca de mecanismos legais de contenção, e aos pedagogos a definição de desajuste ou desvio de conduta. Todos instrumentos estruturados para conferir a legitimidade a um veredicto de periculosidade e punição previamente concebido. (SPOSATO, 2001, p. 33-34)

Em conformidade com a visão que colocava as crianças e adolescentes como um risco à “Segurança Nacional”, houve uma atuação cada vez mais repressora por parte do aparato de Estado sobre crianças e adolescentes enquadrados na chamada “Situação Irregular”.

A prática da internação continuou sendo a tônica do atendimento da FUNABEM, apesar de já nos tempos da instalação desta instituição reconhecer-se a visão de que este atendimento deveria ser estendido à família, pois residiam nela as causas da marginalização infanto-juvenil, além de já se perceber que a internação, por romper os laços familiares, aumentava ainda mais a marginalização<sup>1</sup>.

Neste período, acreditava-se que a rigidez proposta por um projeto ideológico e institucional privativo do Estado voltado ao Menor, pudesse corrigir as “condutas desviantes” destes indivíduos sociais. Percebeu-se como norte ideológico deste projeto o seu caráter repressor. A repressão era externada pela Política de Bem Estar do Menor, sendo esta a primeira ação política do poder público que enfocava as crianças e os adolescentes no âmbito nacional, tendo como pressupostos a repressão à marginalidade social.

---

<sup>1</sup> Ver EARP, In: BAZÍLIO, EARP; NORONHA, 1998. Parte I. Cap. 5

Calcado numa concepção positivista, se percebia que as carências sociais e alguns fenômenos dela decorrentes como, por exemplo, o “menor de rua”<sup>2</sup>, era fruto de carências naturais da sociedade, a partir da qual só caberia ao Estado, através de sua política correcional, assistir de forma paternalista e compensatória os incapazes sociais, dentre estes, as crianças e adolescentes. Extraí-se com essas assertivas a ideia central de que tais indivíduos não eram *sujeitos de direito* e, precisavam da repressão e correção estatal para se tornarem dignos e capazes de viverem em uma sociedade que se queria ordenada e desenvolvida.

Neste período não havia a preocupação com a família do “menor”, o aspecto da necessidade de reinserção social. Os aspectos econômicos e políticos se desvinculavam da noção social destes indivíduos e de sua família. Partia-se, pois de modelos de famílias estruturadas<sup>3</sup>, donde a família tida como marginalizada não era da preocupação estatal.

A Política de Bem Estar do Menor foi responsável por criar as instituições públicas de maior cerceamento da liberdade da infância e adolescência de que se sabe na história legislativa brasileira, pois se cometeram inúmeras barbaridades com os internos da FUNABEM e FEBEM’s. O seu caráter autoritário era embasado no “ciclo pedagógico” apreensão-receptação-triagem-deportação dos menores, visando-se sempre manutenção da ordem.

Subsistem inúmeras críticas ao formato institucional da FUNABEM/FEBEM, não só do ponto de vista formal, mas também e, principalmente, do seu viés ideológico correcional, presente de certa maneira ainda hoje nas instituições de assistência.

Do ponto de vista formal as críticas da atuação pública se devem ao fato de que não havia homogeneidade nas ações, ou seja, a atuação dos órgãos se dava de forma isolada, por ações paralelas e superpostas, revertendo, pois, em gastos excessivos e desnecessários. Os trabalhos preventivos eram baseados na ocupação do tempo da criança, que além de não se traduzirem em aprendizado pedagógico real, acabavam por colocar o menor em uma redoma de vidro. Em regra, a lógica era de que o menor era uma anomalia que poderia corromper a sociedade, àquele tido como desregrado representava para o Estado uma “peça estragada da

---

<sup>2</sup> O termo “Menor de Rua” fora utilizado aqui sem o rigor necessário, posto que a análise não pede tal precisão. De qualquer forma é mister elucidar sucintamente que do ponto de vista sociológico existem outras terminologias para o genérico “Menor de Rua”, tais como: “o perambulante”, a “Criança de rua”, a “Criança na rua”.

<sup>3</sup> Trata-se da ideia de família nuclear, onde os indivíduos detêm papéis sociais pré-determinados e sua sustentação e desenvolvimento eram vistos analogamente como sendo a garantia do desenvolvimento social como um todo.

engrenagem social” e, como tal, deveria ser corrigida. Como consequência desta lógica excludente, não eram raras às vezes em que a problemática social do “menor” repercutia em caso de polícia.

Em 1976, diante de uma realidade brasileira em que um terço da população infantojuvenil encontrava-se marginalizada ou em vias de marginalização, uma Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida como CPI do Menor, assim definiu a situação dos órgãos responsáveis pela implementação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM):

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) incumbida da assistência ao menor no âmbito Federal, não possui condições para solucionar os problemas, cada vez mais agravadas pelo crescimento demográfico. Suas atividades restringem-se basicamente ao Centro-Piloto, no Rio de Janeiro. (PEREIRA, 1998)

Para tornar juridicamente possível as novas intervenções do Estado nas famílias, um grupo de juristas e juízes de menores, elaborou o novo Código de Menores em 1979 que, aprovado no Congresso cria definitivamente a categoria de “menor em situação irregular”, definindo-os como:

- I – os que estão privados de condições essenciais de sobrevivência, saúde e instrução;
- II – vítimas de maus tratos ou castigos imoderados;
- III – em perigo moral;
- IV – privados de representação ou assistência legal;
- V – com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; e
- VI – autor de infração penal. (Código de Menores, 1979, art. 2º)

Segundo Arantes (1995); Rizzini (1997), novamente, o Código de Menores, classifica a questão do abandono ou do “desvio” como uma situação de classe social; mais ainda quando afirmam que tais leis eram criadas para os “menores” que também eram crianças pobres. Não é difícil concluir que o modelo da FUNABEM acabou por repetir os mesmos erros do SAM. Nos primeiros anos da década de 80, tornava-se cada vez mais forte, a constatação de que não seria mais possível a continuidade do modelo da FUNABEM, dada a sua ineficiência.

Antes de ser substituída pelo Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), a FUNABEM passou por uma reestruturação em seus planos de atuação, a partir de uma

ampla avaliação que identificou como o principal problema a sua cultura institucional. As propostas de reestruturação da FUNABEM apontavam no sentido de resgatar a missão original da mesma, expressa na lei de sua criação, ou seja, a de um órgão normativo da PNBEM e fomentador de suas ações. Para tanto, deveria promover a defesa dos direitos básicos das crianças e adolescentes em situação de extremo risco pessoal e social.

Apesar de tantas e importantes conquistas políticas, a década de 80 foi chamada da “década perdida”, devido à queda do crescimento econômico (RIZZINI, 1997). Contudo, a redemocratização da sociedade permitiu a socialização de diversas experiências alternativas de atendimento à criança e ao adolescente, colocando em xeque o modelo da Doutrina da Situação Irregular.

Esta realidade se dilatou por pelo menos três décadas a contar da década de 60 e, finalizando a chamada década perdida (1980), um novo *ethos* surgiu quanto ao formato da atuação política do Estado na participação da sociedade civil em geral. Este fenômeno trouxe grandes avanços à Política de Atendimento ao “Menor”, contudo não fora privilégio seu, haja vista que o movimento de redemocratização e a luta pela democracia denotaram uma abertura bastante expressiva quanto ao papel político da sociedade civil, como o reconhecimento por parte do Poder Público de novos direitos, e da necessidade do diálogo do Poder Público e das organizações da sociedade civil na implementação/execução de políticas públicas mais horizontais. Foi assim com a saúde, com a habitação e também com a Política de Bem Estar do Menor e o Código de Menores, que deram lugar respectivamente à Política de Proteção Integral da Criança e do Adolescente e ao Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal 8.069/90). O movimento de democratização aliado à ideia de redefinição de direitos a partir da Constituição Federal de 1988 consagrou no seu art. 227 uma nova concepção de justiça para a criança e o adolescente. Todo esse movimento desembocou no novo palco das lutas sociais: a Constituinte (JACOBI, 2000).

As mudanças pelas quais a FUNABEM passou nos anos 80, antes de sua extinção, aconteceram como consequência de várias transformações, pelas quais passaram o conjunto das instituições públicas brasileiras neste período. Estas transformações começaram na segunda metade da década de 70. Os movimentos populares passaram a reivindicar o fim do cerceamento dos direitos de organização e expressão de pensamento proibidos pelo AI-5, à época, ainda em vigor. Em 1983 foi lançada a campanha por eleições diretas para Presidente da República.

É nesse período de grandes mobilizações sociais e políticas que se fortalece no Brasil uma sensibilização para a questão de crianças e adolescentes que vivem nas ruas das grandes cidades e que praticamente perderam os vínculos familiares, problema este que ganhou os rótulos de “menor abandonado” ou “meninos de rua”. Esses atores ganharam grande expressividade através do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), que, contou com forte presença de atores religiosos e realizou três encontros nacionais, nos anos de 1986, 1989 e 1993, contando com um forte apoio financeiro da UNICEF e outras entidades internacionais. O Movimento organizou 90 comissões locais estruturadas, 139 núcleos de base, chegou a contar com 3.000 militantes e três centros para a formação de educadores. (FALEIROS, 1995)

Vista como questão social a problemática da infância e adolescência toma rumos totalmente díspares em relação à Política de Bem Estar do Menor, posto que retira do Estado o monopólio desta política, sem que, no entanto, o Poder Público abrisse mão da tutela jurisdicional; ao contrário, o Estado Democrático de Direito não permite este tipo de assertiva<sup>4</sup>.

Neste contexto, em julho de 1990 é sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o qual revoga o Código de Menores e a lei de criação da FUNABEM. O ECA adota expressamente a Doutrina de Proteção Integral (Art.1º), reconhecendo a criança e o adolescente como cidadãos; detalha os direitos infantojuvenis em diretrizes gerais para uma política de atendimento; determina a forma de participação popular na elaboração desta política de atendimento através da criação dos Conselhos de Direitos e dos Fundos, geridos por estes Conselhos; estabelece a descentralização política com a criação dos conselhos em nível municipal e estadual e institui o Conselho Tutelar como o órgão zelador dos direitos.

Conforme ressalta Heringer (1997), o ECA consubstanciou uma das principais características dos movimentos em defesa dos direitos da criança e do adolescente atuantes na década de 80. Neste sentido, os artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988 estabelecem como dever do Estado, da sociedade e da família a garantia de todas crianças e adolescentes, *com prioridade absoluta*, o direito à vida, à saúde, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração,

---

<sup>4</sup> Ver EARP; BAZÍLIO; SANTOS, In: BAZÍLIO; EARP; NORONHA, 1998. Parte 2, Cap. 2.

violência, crueldade e opressão; e ainda a manutenção da inimputabilidade penal até os 18 anos incompletos.

Na verdade o que se busca instaurar com a descentralização e democratização da Política de Atendimento, prevista na Constituição de 1988 e objetivada pelo ECA, em 1990, é a noção de responsabilização coletiva. Tal responsabilização refere-se ao fato de que, doravante, não apenas o Estado é competente para analisar, implementar e fiscalizar as políticas públicas voltadas à infância e à adolescência; tais compromissos cabem igualmente à sociedade civil, representada principalmente por ações comunitárias e movimentos sociais em geral. Dentre estes últimos podemos citar como forte responsável pelo esforço da democratização da política de atendimento o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990, passa a ser implementado neste contexto. A lei é considerada uma conquista pelos movimentos sociais, que tiveram participação no processo de sua elaboração. A expectativa era de fazer com que os direitos das crianças e dos adolescentes fossem cumpridos, vedando a possibilidade de omissão do Estado. A introdução dos direitos fundamentais no ECA faria com que a política fosse formulada sob bases humanitárias, prevendo o respeito a individualidade das crianças e adolescentes. As instituições criadas para atendimento desta política seguiam novas diretrizes, passando a ter como objetivo a defesa dos direitos fundamentais (liberdade, respeito e dignidade) e dos direitos sociais, que deveriam ser protegidos e efetivados pela família, sociedade e Estado.

Ao determinar a distribuição das responsabilidades entre as esferas públicas, estatais ou não, e o mundo privado, a lei inseriu mudanças na gestão das políticas para a infância e a adolescência. A criação dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares expressa os anseios da sociedade civil por participação no processo de formulação e implementação da política social. Ao longo da década de 1990, o chamado Terceiro Setor adquire visibilidade, sendo interpretado como expressão da sociedade civil organizada e da luta dos movimentos sociais. No caso da política para crianças e adolescentes, o Estatuto prevê a participação deste setor na política de atendimento:

“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.” (ECA, art. 86)

Ainda que o Estatuto não sirva ao paradigma das políticas de bem-estar social, conforme desenvolvido pela Fundação Nacional de Bem Estar ao Menor – que se baseava na centralização administrativa, na ampliação do aparato burocrático, na institucionalização, no comando do governo federal pela concentração do poder sobre a formulação e a execução da política para crianças e adolescentes, sendo criticada pelo desperdício e pela corrupção – a lei atende para este objetivo, ao determinar a proteção integral à criança e ao adolescente. Diferente da doutrina da situação irregular, esta doutrina incorpora a noção de bem estar social, sob um novo formato, aquele que compreende a participação social e limita a intervenção do Estado, submetendo-o a um conjunto de normatizações definidas sob uma nova concepção de cidadania. Doravante, as crianças e os adolescentes não devem ter acesso apenas as políticas básicas, mas também as políticas formuladas em complementaridade a partir de um processo de tomada de decisão nos conselhos de direitos para crianças e adolescentes.

Eles são responsáveis pela formulação e implementação das políticas de atendimento, que possuem as seguintes linhas de ação:

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. (ECA, art. 87)

O ECA adota expressamente a Doutrina de Proteção Integral, conforme pode ser observado em seu artigo primeiro, reconhecendo a criança e o adolescente como cidadãos; detalha os direitos infantojuvenis em diretrizes gerais para uma política de atendimento;

determina a forma de participação popular na elaboração desta política de atendimento através da criação dos Conselhos de Direitos e dos Fundos, geridos por estes Conselhos; estabelece a descentralização política com a criação dos conselhos em nível municipal e estadual e institui o Conselho Tutelar como o órgão zelador dos direitos.

O Estatuto estabeleceu como diretriz da política de atendimento a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, cuja composição é paritária entre membros do Poder Público e de organizações da sociedade civil, o que permite que a participação desta seja real, e não apenas formal. Partindo do pressuposto de que seria impossível a população de determinado local poder discutir e elaborar projetos de educação, saúde, assistência social, etc., optou-se por implementar a mencionada diretriz por meio das organizações não governamentais (ONG's) representativas.

Toda a ação governamental que vise ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente levará em consideração a diretriz da participação popular, por meio das organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 207, § 7º., combinado com o artigo 204, inciso II, da Constituição Federal).

As normas constitucionais, que inspiram a criação dos Conselhos de Direitos referem-se não somente ao controle na execução das políticas, mas, antes disso, ao processo de tomada de decisão que se dá por meio da participação, pois, sem ele, não se pode garantir a transparência dos motivos que levaram a implementação de determinado projeto e não de outro. Assim fica estabelecido que o exercício desse direito se dá no processo decisório da ação governamental – daí o caráter deliberativo atribuído ao Conselho de Direitos – e que, uma vez nomeados os seus membros, são inconstitucionais todos os projetos governamentais executados para a infância e adolescência sem a legítima participação das organizações da sociedade civil contida nas deliberações do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

Costa (1999), ao resgatar o debate teórico sobre a democracia aponta que o debate atual continua de fato, preocupado com os mesmos desafios colocados pela sua formulação grega original (participação do povo nas decisões do governo, controle do governo pela sociedade, prestação de contas do governante à sociedade e discussão pública sobre as questões políticas). Entretanto, o desafio atual está em reformular este paradigma considerando a realidade atual e o compromisso com o fortalecimento da democracia. Cabe

verificar, no entanto, a adequação da prática dos agentes institucionais aos pressupostos teóricos sobre o exercício da democracia.

(...) O Estatuto da Criança e do Adolescente veio dar a seus destinatários um tratamento respeitoso e digno, considerando sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. É preciso refletir que não se cura violência com atos de violência. (OLIVEIRA, 1998, p. 11; 16.).

A Política inaugurada com o ECA foi a de defesa dos direitos arrolados na Constituição de 1988, tratando-se, portanto, de uma política de âmbito nacional com efeitos descentralizados. Descentralizados, no sentido de que a execução das políticas e suas consequentes fiscalizações se davam mais enfaticamente nas esferas municipais, tendo nestes âmbitos a conjugação do poder público e das organizações da sociedade civil através de órgãos como os Conselhos Tutelares e os Conselhos de Direitos. Toda esta nova atuação prevista por este ideal de política de atendimento se funda em três princípios fundamentais, quais sejam:

- **Cidadãos** – A ideia de que a cidadania no Estado Democrático de Direito é uma condição inata ao sujeito de direitos e, implica em ser cidadão a ideia de também ser este, detentor dos direitos atribuídos aos demais cidadãos;
- **Sujeitos de Direitos Especiais** – A especialidade se deve à “condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” e da consequente “proteção contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”;
- **Prioridade absoluta** – Esta é prevista taxativamente na Constituição de 1988 e, tamanha é sua importância, que em todo o texto constitucional é apenas no que tange a Criança e ao Adolescente que se utiliza o termo “prioridade absoluta”.

Estes pressupostos se inserem no conjunto de políticas públicas nacionais, sendo considerado um dos polos estratégicos no sentido de assegurar o atendimento aos direitos da criança e do adolescente, prestando proteção especial àqueles que dela necessitam. Fundam-se ainda na descentralização político-administrativa e, visam propiciar a participação integrada das organizações da sociedade civil e do Poder Público no conhecimento do problema, na

formulação das políticas e no controle das ações, conforme as metas da Política Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>5</sup>.

O Estatuto da Criança e do Adolescente se distancia de uma concepção em que o Estado era visto como único responsável pelos menores<sup>6</sup> - Código de Menores – e, consagra a responsabilização coletiva em seu art. 4º, no qual dispõe:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Seu parágrafo único ainda complementa:

A garantia da **prioridade absoluta** compreende:

- \* primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- \* precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- \* preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- \* destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Neste artigo estão presentes os dois eixos da proteção integral disposta no ECA. O primeiro referente à responsabilização coletiva, ou seja, o compromisso com a infância e juventude é, em primeira instância, do círculo de pessoas mais intimamente ligadas à criança e ao adolescente, ou seja, de sua família. A família estando no ápice da responsabilização pode ser explicada por dois fatores.

---

<sup>5</sup> Dentre as atribuições da Política Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente estão:  
Organizar, implantar e implementar a coparticipação das Agências Públicas e os setores organizados da população no atendimento aos direitos à vida; à saúde; à alimentação; à educação; ao esporte; ao lazer; à profissionalização, etc;

Organizar, implantar e implementar o Fundo Municipal que será destinado às causas específicas da Criança e do Adolescente em âmbito municipal, além dos mesmos procedimentos aplicados aos Conselhos Tutelares e aos Conselhos Municipais de Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente;

Organizar e fomentar na esfera da sociedade civil fóruns populares de debate acerca do ECA e atuações correlatas, visando pois a participação dos mesmos (responsabilização coletiva) e consequente divulgação do ECA;

Tratar a Política Nacional a partir de um viés descentralizado entre os entes federativos (União, Estados e Municípios) e a sociedade civil organizada.

<sup>6</sup> Ver a propósito RIZZINI, In: PILOTTI; RIZZINI (1995), Cap. V, p. 237-242

O primeiro refere-se ao entendimento de que o Estado não pode ter uma atuação meramente paternalista e concentradora como outrora, sob pena de serem cometidos os mesmos erros da Política de Bem Estar do Menor. A família é, pois, a responsável direta e, a sua dependência para com o Poder Público acaba por desestimular as organizações da sociedade civil e, portanto, propiciar a reincidência dos erros que era mister eliminar. É, portanto, de fundamental relevância para a eficácia desta nova política de atendimento, um certo grau de autonomia da família no que tange aos serviços e cuidados frente à criança e ao adolescente.

Um segundo fator tem ligação direta com a noção de que a família se constitui como o primeiro laço da sociedade, isto é, se apresenta à “pessoa em desenvolvimento” como uma microssociedade e, seus componentes, são os compromissados diretos com a garantia dos direitos e fiscalização dos deveres deste perfil peculiar de cidadão. É por isso que o ECA trata da criança e do adolescente sempre envolvendo seu núcleo familiar, seja ele natural ou não, pois tal núcleo, em grande medida, influencia a formação deste cidadão, seja positiva ou negativamente.

Assim, a análise histórica revela que as pressões sociais pela democratização, pela descentralização e pela participação conseguem, na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, implementar um sistema de atendimento e acesso às políticas sociais, de garantia de direitos e de proteção social para a criança e o adolescente. A sociedade se rearticula em relação à questão da infância e adolescência com organismos de defesa de direitos, projetos alternativos, movimentos de denúncia. São os Conselhos de Direitos e Tutelares que detêm um papel crucial no processo de mudança. Estes Conselhos têm um caráter mais descentralizado e autônomo com relação aos Municípios e Estados, cabendo a essas instituições criadas pelo ECA propiciar o enfrentamento e a resolução de negociações e conflitos relacionados à promoção dos direitos da criança e do adolescente tal como assegurados na Lei.

De acordo com o Estatuto, em seu artigo 88, alínea II, “os conselhos são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”.

Neste sentido, a mudança de paradigma da assistência à criança e ao adolescente impõe ao Estado a obrigação de que ele esteja permanentemente equipado a prestar esse

serviço, exigindo um reordenamento institucional, pois ao Estado cabe a proteção à vida e à saúde, mesmo antes do seu nascimento. Por outro lado, a descentralização das competências no atendimento entre os três níveis de governo exige uma permanente articulação das políticas de assistência e a realização de mudanças de conteúdo, método e gestão na estrutura e no funcionamento do chamado Sistema de Garantia de Direitos, culminando com a reestruturação, especialmente, da área de assistência social.

São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (ECA, art.88)

Em síntese, estas linhas de ação pressupõem um aparato institucional, cujo funcionamento requer o entendimento do Estatuto, da concepção de crianças e adolescentes como “sujeito de direitos”, de como a política deve ser organizada e executada, desenvolvendo a partir do paradigma da gestão de redes.

## **2. A POLÍTICA DE REDES: UM NOVO FORMATO PARA A POLÍTICA SOCIAL**

O grande desafio das políticas sociais, na atualidade, está em conseguir estabelecer uma conexão com os diversos setores garantindo que não haja uma sobreposição e/ou paralelismo de ações. A sonhada integração das diversas políticas públicas vem sendo pensada como alternativa para a eficiência e eficácia das ações desenvolvidas através dessas políticas.

Pensar em uma política de redes, necessariamente nos remete ao conceito de intersetorialidade. Nas políticas públicas a intersetorialidade aparece como possibilidade de superação de práticas fragmentárias ou sobrepostas na relação com os usuários de serviços estatais, ou mesmo de serviços ofertados por organizações privadas sob iniciativas da sociedade civil ou de fundações empresariais. Contudo, mesmo constando como diretriz explícita ou implícita em várias políticas públicas é possível identificar vários entraves em sua operacionalização.

Neste trabalho a definição de rede que será utilizada é a apresentada por Gonçalves e Guará:

(...) aquela que articula intencionalmente pessoas e grupos humanos, sobretudo como uma estratégia organizativa que ajuda os atores e agentes sociais a potencializarem suas iniciativas para promover o desenvolvimento pessoal e social de crianças, adolescentes e famílias nas políticas sociais públicas. (2010, p. 14)

Etimologicamente, a palavra “rede” origina-se do latim *rete*, *retis*, com o sentido de: teia (de aranha); rede, laço; sedução (HOUAISS, 2001). Considerando o caráter polissêmico

da palavra, faz-se necessário destacar, em alguns autores, sentidos que contribuam para a compreensão desse conceito quando aplicado às redes sociais, comunitárias e como referências de organização.

Na sociologia, para Castells (1998), uma rede é “um conjunto de nós conectados, e cada nó, um ponto onde a curva se intercepta. Por definição, uma rede não tem centro, e ainda que alguns nós possam ser mais importantes que outros todos dependem dos demais na medida em que estão na rede”.

Francisco Whitaker (1998) lembra que a estrutura em rede surge como contraposição à estrutura vertical, permitindo a horizontalidade das relações entre os membros:

O conjunto resultante é como 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. Não há um “chefe”, o que há é uma vontade coletiva de realizar determinado objetivo (WHITAKER, 1998).

Essa malha, ou teia metafórica da rede, contribui para a compreensão e a análise de uma das formas como os indivíduos, grupos e organizações podem estabelecer relações mais cooperativas entre si.

Nogueira (2001, p. 35) diz que: “A fruição da ação em rede provoca uma retomada da totalidade. Isto é, exige apreender a realidade social e nela agir como um complexo, um todo que é tecido junto. Impõe uma perspectiva que integre, organize e totalize”.

A noção de rede de proteção social é parte de um novo paradigma de gestão das políticas sociais. Com a crise do Estado de bem Estar Social, principalmente a crítica sobre o modo de implementação das políticas públicas, tidas como burocratizadas, centralizadas e dispendiosas, um novo paradigma foi se sobrepondo. Rosanvallon (1998) ao referir-se a nova questão social, critica o Estado Providência na França sustentando ser a crise uma crise moral. Considera que o exercício da cidadania dependia de um tipo de solidariedade sistema, que tornava o cidadão mais dependente da burocracia do Estado do que de seus parentes e amigos. A consequência era a atomização social proveniente da experiência de cidadania passiva, na qual a proteção estatal se confundia com o paternalismo e assistencialismo. Nestes termos, a crise do Estado Providência, mais do que um efeito da crise econômica que passou a requerer como solução a redução do gasto social, significa uma crise de gestão do Estado.

A noção de rede surge, portanto, como uma resposta a duas questões. Primeiro a da solidariedade construída a partir do estreitamento de vínculos, tidos como suporte para proteção social e o exercício de uma cidadania ativa. Segundo, como recurso para o acesso a bens e serviços. As redes, ao mesmo tempo em que respondem as críticas feitas ao antigo paradigma burocrático de administração das políticas do Estado (BRESSER, 1996), servem ao governo como estratégia para sustentar ações sociais num contexto de redução dos recursos públicos. A formação do Estado *Mix*<sup>7</sup> significa a possibilidade da divisão da responsabilidade do Estado com a consecução da cidadania social.

No Brasil, a crise econômica que, nas décadas de 1980 e 1990, gerou o aumento da inflação e a execução de sete planos econômicos, teve como resultado a implementação de uma política econômica, cujo principal objetivo foi combater a inflação, a fim de estabilizar a moeda. Nos anos de 1993 e 1994, o governo procurou equilibrar as contas públicas pela redução dos gastos e elevação da receita. Nos anos seguintes, foram levadas adiante as políticas de privatização de empresas e bancos, bem como as medidas restritivas aos gastos sociais, gerando forte impacto sobre a execução das políticas sociais.

É neste contexto que se valoriza a participação das instituições privadas no “social”. As ONGs e as empresas passaram a compartilhar a “responsabilidade social”. A ideia difundida era de que estas organizações passariam a intervir trazendo benefício mútuo entre a empresa e a comunidade, através de um conjunto de iniciativas privadas de caráter público, sem fins lucrativos, sem discurso partidário, buscando melhorar a qualidade de vida de determinado grupo, preocupando-se com os problemas presentes no contexto social. Carlos Montaña (2002) chegou a afirmar que o trato com as “expressões da questão social” estava sendo transferido para o setor privado. Enquanto Fernandes (1994) e Landim (1998) pensam na possibilidade de constituição de um público não Estatal, Behring (2002) e Netto (1993) criticaram a precarização dos sistemas de proteção social, a restrição dos direitos, a focalização das políticas.

De fato, esta ideia tem sua vertente negativa, porque pode significar o abandono social da população mais pobre. No caso brasileiro é quase uma renúncia ao Estado de bem estar social. Apesar da afirmação de que o paradigma das redes é o mais democrático, não se pode

---

<sup>7</sup> A ideia de um Estado Mix parte do pressuposto da divisão de responsabilidades entre Estado, sociedade civil e mercado, onde a ação se dá de forma compartilhada entre as três esferas. O Estado não mais se coloca como o principal responsável pela proteção social, havendo uma distribuição entre os setores não governamentais. (Pereira, 2000).

deixar de considerar a sua fragilidade não apenas no que tange a sua capacidade de suprir as necessidades dos cidadãos, quanto às possibilidades de reprodução de relações clientelistas e a manipulação política, comprometendo assim a execução de uma política social democrática.

As políticas sociais expressam, entre outros propósitos, o processo estatal de alocação e distribuição de valores, fixado contraditoriamente pelo jogo político dos distintos interesses de grupos e classes sociais, cada qual atuando em favor do que consideram aplicação apropriada dos recursos advindos da tributação. Porém, se a determinação essencial das políticas sociais é estabelecida por sua articulação com o processo produtivo, elas só adquirem materialidade no âmbito da distribuição e consumo.

A mobilização social e a proposição de políticas para materialização e universalização dos direitos sociais adquiriram contornos especiais a partir da Constituição Federal de 1988. Nela foram apontadas as diretrizes correlatas às formas de gestão e do controle social dos recursos e ações públicas desempenhadas pelas políticas sociais.

A questão da participação popular, do orçamento, do acesso, da eficiência, da eficácia, da efetividade, da forma de implementação e monitoramento estão interrelacionadas. Apesar de analiticamente poderem ser tratadas separadamente, na realidade elas aparecem imbricadas, produzindo efeitos umas sobre as outras.

No caso da política para crianças e adolescentes, sua formulação e implementação contam com a atuação dos Conselhos Direitos, órgãos previstos no Estatuto para atuar em três níveis da federação: Federal, Estadual e Municipal. A execução desta política requer a construção de um sistema de rede de proteção voltado ao enfrentamento das questões relacionadas com a violação de direitos, ao mesmo tempo em que tem por objetivo a garantia de direitos e a inclusão social.

Decorridas duas décadas da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, percebe-se que a descentralização e a participação local não foram suficientes para conter os problemas da fragmentação das políticas. A precariedade da rede de proteção à infância e à adolescência tem sido denunciada como um dos problemas que compromete a cidadania para eles. Sierra (2004) demonstrou o quanto estas redes podem variar nos municípios de pequeno, médio e grande porte por ser diferenciada não só a forma de estruturação das redes, como sua capacidade de absorção das demandas aos conselhos e serviços.

A regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à infância e à adolescência por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA estabeleceu nova concepção, organização e gestão das políticas de atenção a este segmento da sociedade, dando origem a um verdadeiro sistema de garantia de direitos. Do ponto de vista da concepção, esse sistema destaca-se pelo caráter abrangente, pois incorpora tanto os direitos universais de todas as crianças e adolescentes brasileiros quanto à proteção especial para aqueles que foram ameaçados ou violados em seus direitos. Da perspectiva organizacional, o sistema ancora-se na integração interdependente de um conjunto de atores, instrumentos e espaços institucionais (formais e informais) que contam com seus papéis e atribuições definidos no Estatuto. Quanto à gestão, o sistema de garantia funda-se nos princípios da descentralização político-administrativa e da participação social na execução das ações governamentais e não governamentais de atenção à população infantojuvenil brasileira.

Importante ressaltar que a expressão “sistema de garantia de direitos” denota a impossibilidade de se considerar isoladamente a atuação de quaisquer dos componentes do conjunto, já que seus papéis e atribuições estão entrelaçados e apenas ganham efetividade se conduzidos de maneira integrada. Por outro lado, “garantir” direitos implica atuar em pelo menos três eixos fundamentais: da promoção dos direitos instituídos, da defesa em resposta à sua violação e o do controle na implementação das ações que visam a realizá-los (Cabral et al, 1999). De tudo isso se deduz que a efetividade do sistema de garantia de direitos resulta da interação entre atores, instrumentos e espaços institucionais em cada uma das três frentes, bem como da complementaridade e do reforço mútuo entre essas frentes.

É preciso ter em conta ainda que as interações entre os componentes do sistema se dão caso a caso, conforme a especificidade dos diferentes contextos em que se atua para garantir os direitos de crianças e adolescentes. Neste sentido, a prática do sistema ganha concretude por meio das redes de proteção integral que se conformam localmente para promover o atendimento às necessidades de crianças e adolescentes. Como alerta Brancher,

não se pode supor, senão idealmente, um conjunto fechado de órgãos ou uma estrutura organizada entrelaçando os diferentes serviços de proteção à infância. Principalmente, o conceito tradicional de sistema não engloba um dos principais aspectos de um sistema de conexões interorganizacionais, que é a sua capacidade de recombinação dinâmica em que o sistema, virtualmente possível em múltiplas combinações, somente se expressa pela composição de determinados subconjuntos a cada intervenção prática – e possivelmente nunca se materialize na sua

configuração ideal que, por ser estática, lhe aprisiona a própria significação”. (BRANCHER apud KOZEN ET ALL, 2000, p. 130)

Neste sentido, a noção de rede permite traduzir com mais propriedade a trama de conexões interorganizacionais em que se baseia o sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, pois compreende o complexo de relações acionadas, em diferentes momentos, pelos agentes de cada organização para garantir esses direitos. As redes de proteção integral são, portanto, o aspecto dinâmico do sistema, conformado a partir das conexões entre atores que compartilham um sentido de ação. Sendo assim,

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

Tomando-se o eixo da promoção dos direitos, por exemplo, a teia da rede é formada por todos os órgãos e serviços governamentais e não governamentais que atuam na 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. Nessas conexões interagem atores tão variados quanto os órgãos executores das políticas públicas (nas áreas de educação, saúde, assistência social, alimentação, cultura, esporte etc.), os conselhos paritários de deliberação sobre as diretrizes dessas políticas, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e as entidades públicas e privadas de prestação de serviços.

No âmbito da defesa dos direitos estão as conexões da rede de proteção integral 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. Neste caso, as redes congregam o Judiciário, o Ministério Público, as Secretarias de Justiça, os Conselhos Tutelares e os órgãos de defesa da cidadania<sup>8</sup>.

Finalmente, no eixo relativo ao controle social, constituem-se as conexões articuladoras das 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. As organizações da rede de proteção atuantes nessa frente reúnem os setores organizados da sociedade civil representados nos fóruns de direitos e outras instâncias não governamentais, bem como nos próprios conselhos de direitos e de políticas setoriais, conforme o princípio da participação social consagrado na Constituição de 1988.

Falar de rede de proteção social implica de alguma forma considerar a presença de instituições mediadoras na defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais, particularmente das famílias, seus membros e indivíduos mais empobrecidos e excluídos da sociedade, como instrumento fundamental para o enfrentamento da discriminação e da subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira (BRASIL, 2005)

Assim, cabe à Assistência Social ações de prevenção<sup>9</sup>, proteção<sup>10</sup>, promoção<sup>11</sup> e inserção<sup>12</sup>, bem como o provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram,

---

<sup>8</sup> Segundo o art. 210 do ECA, as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluem entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos pelo estatuto são legitimamente competentes para propor ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos de crianças e adolescentes, concorrentemente com o Ministério Público e a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios.

<sup>9</sup> Entende-se por prevenção, conforme NOB/99, a criação de apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão resvale do patamar de renda alcançado ou perca o acesso que já possui aos bens e serviços mantendo-o incluído no sistema social a despeito de estar acima da linha de pobreza e, ou, atendido pelas políticas socioeconômicas setoriais. Assim, evita-se que as pessoas percam acesso aos direitos sociais.

<sup>10</sup> Entende-se por proteção, conforme NOB/99, a atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizada por meios de ações de redistribuição de renda direta e indireta e pelos serviços que integram a rede de proteção social básica e especial. Inclui-se as populações em situação de risco pessoal e, ou, social e de eventos.

<sup>11</sup> Entende-se por promoção, conforme NOB/99, a função de viabilizar o exercício da cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que submetem, fragmentam e desorganizam os destinatários da assistência social. Busca-se com essa atuação fomentar o protagonismo, a autonomia e a emancipação.

<sup>12</sup> Entende-se por inserção, conforme NOB/99, a forma de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas, propiciando-lhes o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população.

reduzam ou previnam exclusões, situações de riscos<sup>13</sup> e vulnerabilidades sociais e atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários.

Essas garantias se efetivam pela construção de uma rede de proteção social básica e, ou, especial, ou seja, por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, na perspectiva de inclusão social e de atendimento às necessidades da população usuária dessa política. Em geral, caracterizada por buscar o atendimento de demandas heterogêneas por proteção social.

Essa rede integrada é constituída pelos órgãos governamentais e não governamentais e opera serviços voltados ao atendimento de um grande conjunto de necessidades em função de estarem excluídos das políticas sociais, das oportunidades de acesso ao trabalho e renda, a bens e serviços produzidos pela sociedade, e das formas de sociabilidade familiar, comunitária e societária.

Diante de uma mesma situação objetiva de vulnerabilidade, os indivíduos correm maior ou menor risco diante de suas capacidades subjetivas de agir. O mesmo aplica-se para grupos e coletividade. Nesses casos, as capacidades seriam não apenas a soma de capacidades individuais, mas incluem todos os recursos coletivos, como solidariedade e experiências em ações coletivas. Nestas condições a população está sujeita à violação de direitos pela negligência, violência, abandono e outras formas, o que exigem ações de prevenção, proteção especial, promoção e inserção social. São elas situações circunstanciais e, ou, conjunturais como: abuso e exploração comercial e sexual; trabalho infanto-juvenil; pessoas em situação de rua; migrantes; dependentes do uso e vítimas da exploração comercial de substâncias psicoativas; vítimas de abandono e desagregação familiar; vítimas de maus tratos e das diversas formas de violência e, adolescentes em conflito com a lei (BRASIL, PNAS, 2005, p. 3).

No contexto da Política Nacional de Assistência Social a rede de proteção está associada à ideia de rede de atendimento que, de acordo com Borzel (1997 apud FLEURY, 2002),

é o conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, entre uma variedade de atores que compartilham objetivos comuns e somam recursos para perseguir o

---

<sup>13</sup> Por situações de risco, entende-se a dimensão subjetiva na qual os indivíduos contrabalançam as condições de vulnerabilidade e as suas possibilidades e capacidades de enfrentá-las (PNAS, 2004).

interesse compartilhado, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar esses objetivos (p. 4).

Ao se refletir sobre as ações sociais, a rede tem sido considerada como a solução adequada para administrar políticas e projetos nas seguintes situações: em que os problemas sejam complexos, em que existam múltiplos atores envolvidos, em que interajam agentes públicos, setores não governamentais, serviços centrais e locais e em que exista uma considerável demanda por respostas. Isso porque o trabalho em rede pressupõe a divisão das tarefas e do poder, através de uma interação contínua de atores que comungam dos mesmos objetivos.

Considerando a diversidade de mediações no contexto de ações das redes de proteção, o espaço de referências às mediações profissionais pode ser reconhecido através dos agentes que legitimam modos de dominação personalizada ou interindividual, quais sejam àqueles que vivem *pela* mediação e ainda os que vivem *da* mediação, correspondentes as formas de dominação pessoais ou tradicionais (NEVES, 2008).

Ao se valorizar, em termos analíticos, os modos de constituição de espaços e agentes de mediação, coloca-se em questão à coexistência de várias formas de construção de espaços, saberes e práticas. E assim sendo, domínios de valores e princípios de pertencimento diversos e situacionais (NEVES, 2008, p. 68).

Para tanto a associação com a nova configuração da Assistência Social, que segue o modelo já implementado de descentralização da execução das políticas e do atendimento do seu público-alvo e da territorialização/referenciamento, previstas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) ganha destaque, visto que nela estão expressas algumas garantias no desenvolvimento das ações a serem executadas com este segmento.

A Política Nacional da Assistência Social – PNAS tem por objetivo a regulamentação dos artigos 2º e 3º, da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, bem como identificar as ações de responsabilidade direta da assistência social e as em que atua em corresponsabilidade com iniciativas da sociedade civil.

A PNAS estrutura-se em uma gestão descentralizada e participativa, com a participação popular, na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidades e no cofinanciamento entre as esferas de governo e a sociedade civil.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), a concepção da assistência social como política pública tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade (PNAS, 2004). Assim, para que tais pressupostos fossem efetivamente alcançados, o Estado adotou critérios demográficos e indicadores socioterritoriais disponíveis pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE na elaboração de indicadores sociais para direcionar as políticas de atendimento socioassistenciais. A partir dessa classificação, os municípios foram caracterizados, segundo sua população, em pequeno porte 1 e 2, médio e grande porte e metrópoles<sup>14</sup>.

Portanto, segundo a ótica da PNAS a construção da política pública de assistência social, deve levar em conta três vertentes de proteção social: às pessoas, às suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família, visando maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, para prevenção de situações de vulnerabilidade.

Com relação à municipalização do atendimento da assistência social, segundo o PNAS é preciso relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios, a menor escala administrativa governamental, podendo ser subdividido em áreas intraurbanas para atendimento das famílias, classificadas como unidade sócio-familiar.

Assim, a atuação de forma capilar nos municípios, segundo a Política Nacional de Assistência Social, busca se aproximar, confrontando-se com a dinâmica da realidade vivida nas famílias e na comunidade, a fim de construir outra perspectiva de análise, evidenciando populações e setores da sociedade tradicionalmente tidos como invisíveis ou que muitas vezes obtêm destaque apenas nas estatísticas.

O Sistema Único da Assistência Social possui por modelo de gestão a descentralização e a participação, e regula em nível nacional a rede de serviços socioassistenciais, que consistem em serviços, programas, projetos e benefícios com foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade, pressupondo o compartilhamento, cofinanciamento da política pelas

---

<sup>14</sup> Municípios de pequeno porte 1 são aqueles com até 20 mil habitantes, e os de pequeno porte 2 são aqueles entre 20 mil e 50 mil habitantes; de médio porte são os municípios com mais de 50 mil e menos de 100 mil habitantes; grandes municípios são aqueles com população entre 100 mil e 900 mil habitantes; por fim, metrópolis são aquelas que contam com mais de 900 mil habitantes (Fonte: Política Nacional de Assistência Social – PNAS, 2004, p. 18).

três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados e Municípios (PNAS, 2004).

O SUAS materializa o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social, definindo e organizando os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social buscando possibilitar, a partir dessa organização, a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos (PNAS, 2004):

- Matricialidade sócio-familiar;
- Descentralização político-administrativa e territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil;
- Financiamento;
- Controle social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- A política de recursos humanos;
- A Informação, o monitoramento e a avaliação.

A Lei Orgânica da Assistência Social propõe um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade civil para garantir proteção social para indivíduos e populações que dela necessitar, e o papel do Estado deve ser, dentro do eixo da descentralização, o de assumir a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política social, estabelecendo parcerias com as organizações da sociedade civil, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social, sendo reservado ao Estado o papel de exercer o controle social sobre a mesma (PNAS, 2004).

Para tanto, a administração pública, através da implementação do SUAS, busca desenvolver habilidades específicas, com destaque para a formação de redes, que adquire importância central para o êxito das políticas sociais.

Na visão da PNAS, a gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a mútua cooperação com a sociedade civil, mobilizando recursos potencialmente existentes, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. Na proposta do SUAS, é condição fundamental a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, sendo condensado o estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, bem como a definição de portas de entrada para o sistema. Assim, a nova relação público-privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, os programas e as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas, como cogestoras e corresponsáveis em garantir direitos dos usuários da assistência social (PNAS, 2004).

A Política Nacional da Assistência Social orienta no sentido de que a rede de atendimento deve ser articulada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público, ouvindo-se a sociedade, por meio das deliberações dos Conselhos onde a representação é paritária, tendo por condição necessária para o desempenho do trabalho em rede que o Estado assuma o papel de coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não Governamentais – ONGs, Organizações Governamentais – OGs e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os seus aspectos, visando à integralidade do atendimento. Segundo o PNAS,

No caso da assistência social, a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OG's e, ou, ONG's, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. E aqui está um grande desafio a ser enfrentado pelo Plano Nacional, que será construído ao longo do processo de implantação do SUAS. (2004, p. 41)

Partindo da premissa da distribuição dos serviços públicos sociais pela territorialização e referenciamento dos usuários e famílias, o sistema de atendimento é estruturado tendo por

base a proteção social básica, de média e de alta complexidade, a serem prestadas pelos Centros de Referência da Assistência Social.

A proteção social básica, conforme acentuado pela PNAS, atua na prevenção de situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação que a política denomina como vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (renda precária, ausência ou precário acesso aos serviços públicos, etc.), fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, etc.).

Dentro da premissa da proteção social básica busca-se o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação, por parte da equipe de atendimento, da situação de vulnerabilidade apresentada. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização.

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica devem promover, conforme enfatiza a PNAS, a articulação com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, buscando superar as chamadas condições de vulnerabilidade, na prevenção de situações que indicam risco potencial bem como com os serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários para o atendimento ao seu público-alvo.

Os serviços de proteção social básica são executados diretamente pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e em outras unidades básicas e públicas de Assistência Social e indiretamente nas entidades e organizações de Assistência Social da área de abrangência dos CRAS.

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS consiste numa unidade pública estatal delimitada administrativamente por base territorial, estabelecendo-se nas áreas classificadas pelo PNAS como de vulnerabilidade social, abrangendo até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário, sendo responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias - PAIF. Na proteção básica, o trabalho com famílias deve, segundo a PNAS (2004), considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, buscando superar o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções que são tidas como básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros, instituindo-se como referências morais de vínculos afetivos e sociais, de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado.

Além de ser responsável pelo desenvolvimento do Programa de Atenção Integral a Família (PAIF) a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como articular-se com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS em conexão com outros territórios.

De acordo com a PNAS, são considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, visando o fortalecimento de seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do chamado “protagonismo” de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam à convivência, socialização e ao acolhimento, em famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, tais como:

- Programa de atenção integral às famílias;
- Projetos de geração de trabalho e renda;
- Centros de convivência para idosos;
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;
- Serviços socioeducativos para crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 14 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;

- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Centros de Informação e de educação para o trabalho, voltado para jovens e adultos. (PNAS, 2004 p. 30).

Nos casos em que ocorrem violações de direitos há necessidade de intervenções específicas e, portanto, a PNAS prevê a inserção dessas pessoas/famílias no sistema de proteção social especial, visando assim desenvolver estratégias de atenção sociofamiliar buscando à reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e daquilo que o PNAS chama de conquista de autonomia.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras (PNAS, 2004, p. 31).

São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada (PNAS, 2004 p.31). Dividem-se em serviços de proteção especial de média complexidade e de alta complexidade.

São considerados serviços de média complexidade pela PNAS aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos e, portanto requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada e/ou de acompanhamento sistemático e monitorado.

- Serviço de orientação e apoio sociofamiliar;
- Plantão social;
- Abordagem de rua;
- Cuidado no domicílio;

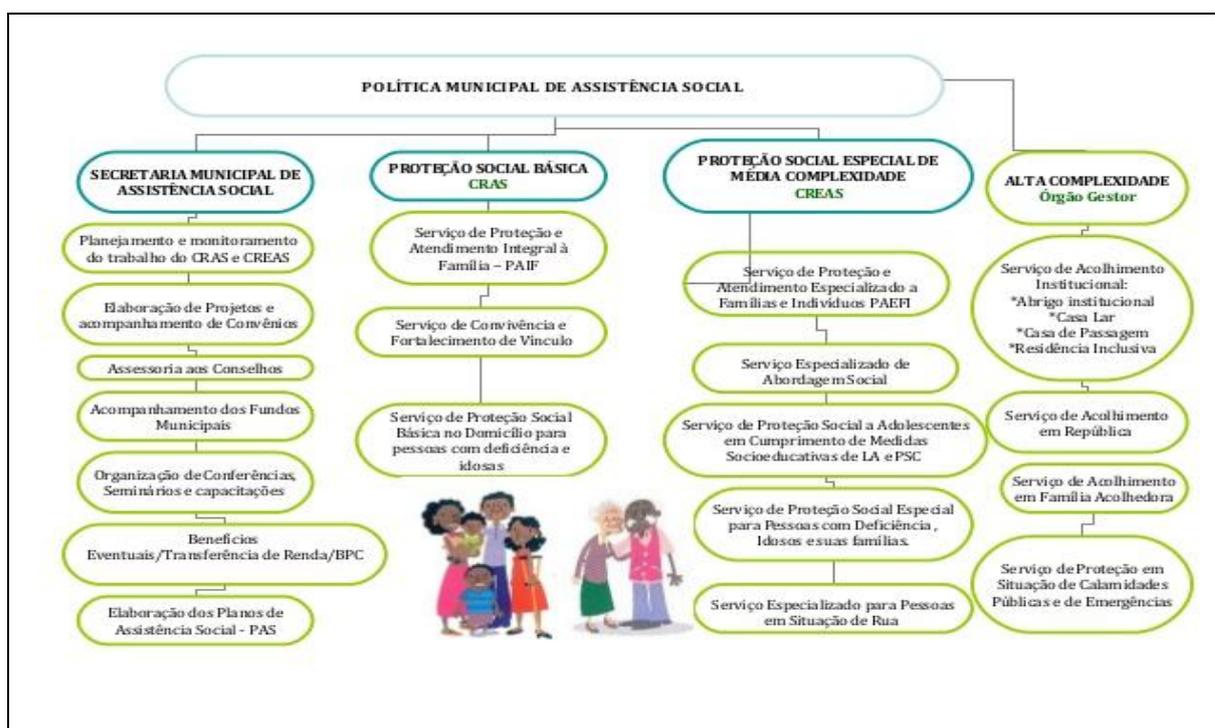
- Serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência;
- Medidas socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviços à Comunidade - PSC e Liberdade Assistida - LA). ( PNAS, 2004, p. 32).

A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, visando à orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

Já os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que visam garantir proteção integral àqueles que se encontram em situação de risco elevado, pois muitas vezes não dispõem de acesso ou foram privadas de bens mais primários, tais como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido. Os riscos aos quais estão sujeitos são ameaça à vida, saúde e integridade física, vítimas de desastres naturais, ou que necessitam ser retirados de seu núcleo familiar e, ou comunitário.

Por proteção social entendem-se as formas "às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. Incluo neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades" (DI GIOVANNI, 1998, p. 10)

Figura 1: Organograma da Política Nacional de Assistência Social



Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em <http://pt.slideshare.net/sidiney/servios-bsica-e-mdia-complexidade>. Acesso em 10/11/2013

Entende-se desta forma que a atenção à adolescência, pela sua característica de transversalidade, requer ações complementares e articuladas entre si. A dimensão intersetorial passa, então, a ocupar importância estratégica, visto que nenhuma política será capaz de sozinha atender a todos esses direitos, expressos no artigo constitucional. É importante preocupar-se com a formação do ser humano em sua totalidade. Formação entendida no sentido amplo, enquanto exercício das potencialidades básicas do ser humano, tais como: a racionalidade, a emoção, a criatividade, o afeto, as diferentes formas de linguagem. Espaço de desenvolvimento de competências e habilidades e acesso à construção de valores e visões de mundo articuladas com seu grupo social. (MDS/SNAS/DPSB, 2007) Logo, reconhece que para intervir em questões multidimensionais como são as necessidades pessoais e sociais de jovens e adolescentes, a ação pública deve ser igualmente diversificada, visto a realidade que permeia o cotidiano desses atores.

Privilegiando o eixo da proteção social básica identifica-se que os programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários ali estão inseridos. É nesse escopo que a presente análise se baseará, tomando como pressuposto o Programa de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) na modalidade PROJOVEM Adolescente, sendo possível conjugar uma análise das mediações existentes no Programa e a sua expressão nas redes de proteção previstas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

### **3. O PROJOVEM ADOLESCENTE EM SÃO JOÃO DA BARRA**

#### **3.1. O MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BARRA**

O município de São João da Barra está localizado ao norte do Estado do Rio de Janeiro. Sua base territorial de acordo com dados do IBGE em 2010 é de 459 km<sup>2</sup> e o contingente populacional perfaz um total de 32.747. A cidade está a cerca de 310 quilômetros de distância da Capital do Estado e a 38 quilômetros do Município de Campos dos Goytacazes, tendo como rodovias principais de acesso a BR 101 e a BR 356.

A formação da Vila de São João São da Barra data de 1677, sendo elevada à categoria de cidade com o nome de São João da Barra, no dia 17 de junho de 1850. Já nos fins do século XIX, desenvolveu-se, em São João da Barra, a navegação, sendo uma iniciativa comercial e marítima o que determinou o desenvolvimento de construções navais. O seu crescimento econômico aumentou com a chegada da Família Real no Rio de Janeiro, em 1808, o que levou a intensificação das relações econômicas comerciais com o Rio de Janeiro. (Lamego, 1974)

O cais do porto construído em alvenaria ainda está presente no cenário urbano, revelando a sua importância de outrora. Gradativamente o porto perdeu sua importância como local de escoamento de mercadoria em decorrência da instalação do Porto de Imbetiba, localizado na cidade de Macaé e da construção do canal Campos Macaé. Assim, a desaceleração das atividades marítimas e comerciais de São João da Barra também foi atingida com a construção e ferrovias na planície nos finais do século XIX.

A diminuição da atividade portuária levou ao empobrecimento da cidade e a alternativa foi alavancar a instalação de fábricas, destacando-se a de *Aguardente São João da Barra*. As águas de Atafona sempre atraíram segmentos da elite nobre constituindo-se em tradicional ponto turístico, levando a construções de casarões de veraneio.

Por longo tempo São João da Barra permaneceu com problemas econômicos e sociais. Nos anos 2000 ocorreu uma saída para o seu desenvolvimento com os royalties do petróleo decorrente da região e, mais recentemente, com a construção do Complexo Logístico Industrial e Portuário do Açú. Na última década (2000 - 10) o peso dos recursos do petróleo no orçamento da prefeitura de São João da Barra é significativo: passou de 43% para 81%, segundo estudos do IPEA. No entanto, esse aumento não significou mudanças substanciais em sua aplicação. Atualmente, com a mudança na legislação para a distribuição dos royalties do petróleo, haverá uma perda significativa no orçamento da prefeitura desse município (Pereira, 2013).

Quanto aos níveis de pobreza, em termos proporcionais, 5,7% da população está na extrema pobreza, com intensidade maior na área rural (6,4% da população na extrema pobreza na área rural contra 5,4% na área urbana). (MDS, 2013)

Em São João da Barra há um assentamento pesqueiro situado na foz do delta do Rio Paraíba do Sul em que segmentos da população vivem da pesca e do turismo em caráter sazonal. A pesca, ainda hoje, tem um caráter artesanal constituindo-se no modo de produção tradicional, contando com saberes que são transmitidos de geração a geração e tem forte significado no modo de vida local. Atualmente na cidade de São João da Barra e seu entorno tem alocado empreendimentos privados com total apoio do poder público para a implantação do Complexo Portuário do Açú e serviços associados às possíveis demandas dele decorrentes. Trata-se de uma ação empresarial em curso desde 2007, que contempla um complexo industrial, identificado como Superporto do Açú associado a implantação da indústria pesada, inicialmente apresentado como o maior empreendimento porto-indústria da América Latina. O Complexo Logístico Industrial e Portuário do Açú (CLIPA) faz parte do escopo dos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I e II) que conta com investimentos na reforma do setor de transportes e principalmente na do setor portuário.

Este empreendimento articulou atores locais e regionais, públicos e privados, em uma estrutura de atuação econômica e social, na qual os conceitos de território, região e agência

sociopolítica desempenham papéis cruciais<sup>15</sup>. Neste sentido, as transformações em curso no norte fluminense colocam em debate a própria sustentabilidade do desenvolvimento e seus impactos na região e modo de vida da população.

Estudos como o de Pereira (2013) indicam que as principais localidades do município de São João da Barra são: Grussaí, Açú, Atafona e Centro. Segundo dados da Prefeitura Municipal de São João da Barra, as localidades que apresentam maior área urbana são: Grussaí (40,68%), Açú (19,36%), Atafona (17,38%) e Centro (9,74%). A localidade central do Município de São João da Barra faz parte do primeiro distrito e apresenta a quarta maior área urbana da região. Nessa localidade estão concentradas a maioria das instituições públicas e privadas do município de São João da Barra. As ruas são asfaltadas, há saneamento básico, o serviço de transporte coletivo é eficiente, há presença de hospitais e escolas. Na região central de São João da Barra, encontram-se as principais instituições públicas: a sede da administração municipal, os hospitais públicos (Policlínica e Santa Casa), Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Secretaria de Agricultura e demais secretarias pertencentes à administração pública do município, serviços bancários, cartório, delegacia de polícia e as escolas públicas que atendem a população do município. Quanto ao setor de serviços além do Banco do Brasil há outras agências bancárias do setor privado como os bancos (Itaú e o Bradesco, implantado recentemente), fábricas, setores de serviços e estabelecimentos comerciais de pequeno porte, como escritórios, imobiliárias, lojas e comércio informal (Pereira, 2013).

A localidade de Grussaí faz parte do terceiro distrito e apresenta a maior área urbana do município de São João da Barra. Essa região caracteriza-se pelo turismo e por ser conhecida como uma região litorânea e de veraneio, com várias residências usadas no período de verão e férias escolares. A localidade possui serviços e comércios diversificados. Inclusive alguns destes se estabelecem nesse período para atender aos visitantes. Além das casas de veraneio, existem as pousadas e hotéis. Em Grussaí também se localiza a sede do Serviço Social do Comércio (SESC) mineiro que possui diversos serviços de lazer (Pereira, 2013).

---

<sup>15</sup> A Região Norte Fluminense detém um histórico de atração de recursos estatais e/ou indenizatórios repassados pelo Estado. Historicamente a indústria sucroalcooleira beneficiou-se de uma conjuntura internacional específica, a crise do petróleo em 1973, captando recursos do Estado sob a forma de empréstimos a serem investidos na produção, aquisição de insumos, bens de capital, etc.. (Cruz, 2005). Apesar destes investimentos, a estrutura social local permaneceu marcada por profunda desigualdade e baixos índices de trabalho formal. Os recursos de royalties, provenientes da exploração do petróleo na bacia de Campos, embora igualmente vultuosos também não produziram modificações substantivas na estrutura socioeconômica regional.

A localidade do Açú integra o quinto distrito e apresenta a segunda maior área urbana do município de São João da Barra. Essa região caracteriza-se pela atividade rural (agricultura) e pela atividade pesqueira. Na rua principal existem pequenos estabelecimentos comerciais: mercados, restaurantes, mercearias e imobiliárias. Na região litorânea é desenvolvida a atividade pesqueira e nas localidades rurais muitos moradores atuam na agricultura. O Complexo Logístico Industrial e Portuário do Açú está sendo implantado na região litorânea do quinto distrito (Pereira, 2013).

De acordo com estudos de Pereira (2013) em Grussaí e no Açú, nem todas as ruas são asfaltadas, o saneamento básico é precário, o serviço de transporte público coletivo é insuficiente e precário, os serviços de saúde são disponibilizados nos postos de atendimento público e a segurança pública está a cargo do Destacamento Policial Ostensivo da Polícia Militar. Já o Corpo de Bombeiros possui uma sede na região litorânea de Atafona, ficando encarregado do atendimento a todo Município.

Na área de infraestrutura, Pereira (2013) identifica que foram empreendidas obras como: construção de pontes e reforma de vias e rodovias que dão acesso à região portuária do Açú. Observa-se a intensificação do tráfego de veículos, especialmente na região central, e aumento da circulação do transporte coletivo público em algumas localidades e também um aumento do transporte alternativo privado (vans), que realiza pequenos trajetos entre os distritos, já que o transporte público para essas regiões é precário. No setor educacional, o autor destaca que foram ampliadas e construídas escolas e creches municipais. Enquanto, a área de segurança pública e a área de saúde não apresentaram modificações significativas.

No perfil social os dados do Censo Demográfico de 2010 revelaram que o fornecimento de energia elétrica estava presente praticamente em todos os domicílios. A coleta de lixo atendia 93,6% dos domicílios. Quanto à cobertura da rede de abastecimento de água o acesso estava em 71,0% dos domicílios particulares permanentes e 36,8% das residências dispunham de esgotamento sanitário adequado. (MDS, 2013)

Segundo as análises de Pereira (2013) o aumento demográfico do município se intensificou em decorrência da expectativa de empregabilidade dos trabalhadores. Para este autor, segmentos populacionais de outros municípios e de outros Estados estão migrando para o município de São João da Barra em busca de trabalho. Destaca os dados do IBGE sobre a população de São João da Barra, que em 2001, era de 27.682 e em 2007 passa para 28.889. E em 2010 conta com 32.747 habitantes. No período de dez anos, houve um crescimento

populacional de 5.065 pessoas. O que significa 15,4% de aumento da população, correspondendo a uma média de 506 pessoas por ano. No segundo período, entre 2007 e 2010, corresponde a um crescimento populacional de 3.858 pessoas. O que significa 11,7% de aumento da população. A média do crescimento populacional nesse período é de 1286 pessoas por ano.

A estrutura demográfica também apresentou mudanças no município. Entre 2000 e 2010 foi verificada ampliação da população idosa que, em termos anuais, cresceu 4,1% em média. Em 2000, este grupo representava 10,6% da população, já em 2010 detinha 13,4% do total da população municipal. O segmento etário de 0 a 14 anos registrou crescimento negativo entre 2000 e 2010 (-0,7% ao ano). Crianças e jovens detinham 27,2% do contingente populacional em 2000, o que correspondia a 7.486 habitantes. Em 2010, a participação deste grupo reduziu para 21,4% da população, totalizando 7.007 habitantes. (MDS, 2013)

A população residente no município na faixa etária de 15 a 59 anos exibiu crescimento populacional (em média 2,14% ao ano), passando de 17.271 habitantes em 2000 para 21.354 em 2010. Em 2010, este grupo representava 65,2% da população do município. (MDS, 2013)

A taxa de urbanização apresentou alteração no mesmo período. A população urbana em 2000 representava 70,72% e em 2010 a passou a representar 78,46% do total. (MDS, 2013)

Nesse contexto de mudanças em São João da Barra, Pereira (2013) aponta que os moradores do quinto distrito, principalmente a área do entorno do CLIPA, passaram por problemas relativos à desapropriação de terra de forma arbitrária pelo poder público. A Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN) determinou, em 2009, a desapropriação de uma área de 7200 hectares. O processo de desapropriação das terras ainda está em curso, mas a maioria dos proprietários foi levada através de ordem judicial a negociar e aceitar os valores indenizatórios estipulados pela justiça. Dessa forma a maioria dos imóveis desapropriados pertence à LLX.

De acordo com Ribeiro (2010), o Complexo Portuário e Industrial do Açu desconcentra a geração de valor agregado no Norte Fluminense, implicando no fortalecimento da industrialização de um município com bases econômicas eminentemente agrícolas e de pequenos proprietários rurais, desencadeando acelerada demanda por serviços dentro do contexto urbano com implicações sobre a qualidade dos equipamentos sociais na área da

saúde, educação, habitação, e nos transportes; além de acarretar problemas ambientais e a intensificação do processo de vulnerabilidade de segmentos subalternos da população. Esse autor salienta ainda, que as mudanças na economia do município de São João da Barra eram geralmente induzidas pelo crescimento natural da população, e o poder local ganhando destaque como o principal empregador da mão de obra da cidade. Nesse sentido, as transformações ocorriam de forma lenta e gradual, caracterizando um processo de reprodução inalterada. As mudanças atuais com a implantação do Complexo Logístico e Industrial “destroem” as situações até então existentes, com alterações profundas na esfera das atividades produtivas e comerciais da economia local, com repercussão também na esfera regional.

Pereira (2013) considera que de um modo geral, a construção do Porto do Açú gera para determinados segmentos da população local uma expectativa de melhoria de condições econômicas e de geração de trabalho e renda. No entanto, pode-se constatar que as funções que exigem alta especialização, na construção do porto, e que são mais rentáveis são exercidas por profissionais experientes vindos, em sua maioria, de outras regiões do Brasil e do exterior. De modo geral, os segmentos da população de São João da Barra que conseguiram se inserir nas atividades da construção do porto, em sua maioria, exercem funções secundárias, onde os níveis salariais são mais baixos. Esse autor indica ainda para inexistência de planejamento e política educacional que viabilizassem, durante esses últimos dez anos, a especialização da mão de obra local, o que inviabilizou o desejo dos sanjoanenses.

Esse autor se volta ainda para os dados do IBGE em 2001, indicando que a população de São João da Barra era de 27.682 habitantes, desses 293 possuíam curso superior completo; correspondendo a 1% da população sãojoanense. Em 2010, a população de São João da Barra totalizava 32.747 e as pessoas com curso superior completo formavam um total de 1.124 habitantes representando 3,4%, demonstrando um aumento significativo no período considerado.

Em 2010, a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais era de 9,2%. Na área urbana, a taxa era de 7,6% e na zona rural era de 15,0%. Entre adolescentes de 10 a 14 anos, a taxa de analfabetismo era de 3,0%. (MDS, 2013)

Em relação aos aspectos econômicos foi possível observar que entre 2005 e 2009, segundo o IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) do município cresceu 206,3%, passando de R\$ 665,8 milhões para R\$ 2.039,4 milhões. O crescimento percentual foi superior ao

verificado no Estado que foi de 43,3%. A participação do PIB do município na composição do PIB estadual aumentou de 0,27% para 0,58% no período de 2005 a 2009. (MDS, 2013)

A estrutura econômica municipal demonstrava participação expressiva do setor de Indústria, o qual responde por 84,1% do PIB municipal. Cabe destacar o setor secundário ou industrial, cuja participação no PIB era de 84,1% em 2009 contra 71,2% em 2005. Em sentido contrário ao verificado no Estado, em que a participação industrial decresceu de 71,2% em 2005 para 22,4% em 2009. (MDS, 2013)

O mercado de trabalho formal do município apresentou em todos os anos saldos positivos na geração de novas ocupações entre 2004 e 2010. O número de vagas criadas neste período foi de 1.720. No último ano as admissões registraram 2.367 contratações contra 2.110 demissões. (MDS, 2013)

Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o mercado de trabalho formal em 2010 totalizava 7.397 postos, 95,7% a mais em relação a 2004. O desempenho do município ficou acima da média verificada para o Estado, que cresceu 33,3% no mesmo período. (MDS, 2013)

A Administração Pública foi o setor com maior volume de empregos formais, com 3.583 postos de trabalho, seguido pelo setor de Construção Civil com 1.747 postos em 2010. Somados, estes dois setores representavam 72,1% do total dos empregos formais do município. Os setores que mais aumentaram a participação entre 2004 e 2010 na estrutura do emprego formal do município foram Construção Civil (de 1,88% em 2004 para 23,62% em 2010) e Serviços (de 9,34% para 11,14%). A que mais perdeu participação foi Indústria de Transformação de 17,91% para 5,72%. (MDS, 2013)

### 3.2 O PROJovem ADOLESCENTE EM SÃO JOÃO DA BARRA

O Projovem em sua origem foi destinado aos jovens de 18 a 24 anos, que não possuíam vínculos empregatícios formais e que, necessariamente, deveriam apresentar a conclusão da quarta série do ensino fundamental sem, contudo, terem concluído a oitava série da educação básica.

A contrapartida do programa a esses jovens era a oferta de elevação de escolaridade em nível de ensino fundamental, oportunidade de obtenção de qualificação profissional e a

reinserção na comunidade a partir da realização de ações comunitárias de interesse público. Cabia também ao jovem ingresso no programa o recebimento de um auxílio financeiro, estabelecido em R\$100,00 por mês, condicionado à frequência mínima de 75% do total das aulas.

O Governo Federal ao criar o Projovem pretendia aliar o combate a alguns problemas já presentes na juventude urbana, tais como a ausência ou baixa escolarização, como elementos que introduzissem a formação para o trabalho e a participação cidadã. Esse foi o eixo do principal programa da política para juventude do governo Lula.

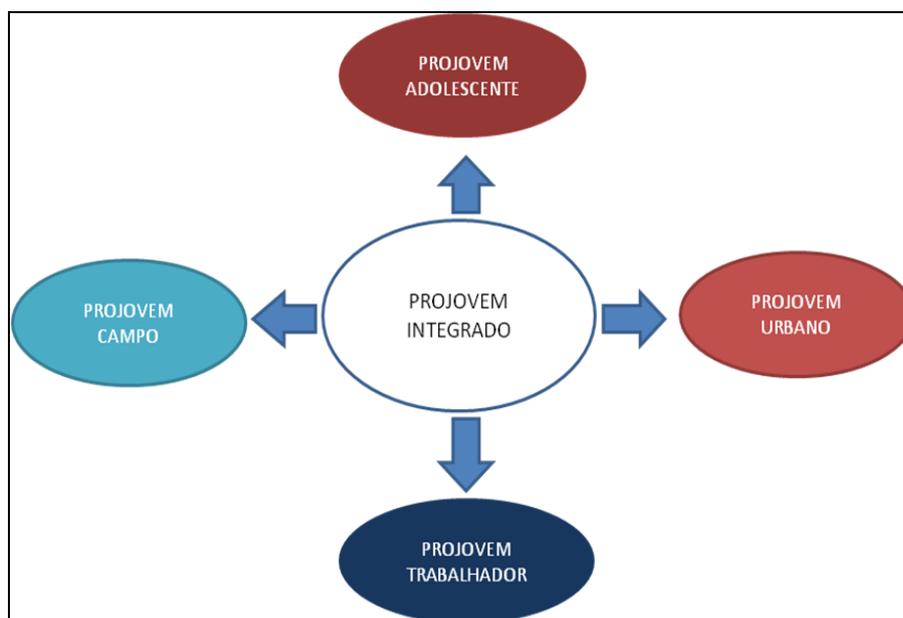
(...) torna-se urgente construir um programa nacional de larga escala, em cujo âmbito se interliguem educação, trabalho, cultura e participação, e cuja gestão seja marcada pela integração e pela transversalidade aqui proposta (...) O programa aqui sugerido, ancorado em uma nova visão sobre o nexos entre educação, trabalho, cultura e participação, deverá ser dirigido inicialmente aos jovens entre 18 e 24 anos que estão fora da escola ou em situações de atraso escolar (...) Não é recomendável que esse programa abrangente centralize todo o leque de ações hoje dirigidas à juventude, o que resultaria em gigantismo, morosidade burocrática e provável engessamento de uma questão que tem na diversidade seu elemento central. Mas ele deverá valer como uma espécie de carro-chefe interligando todas as iniciativas com sinergia, complementaridade, flexibilidade e conexões dinâmicas (INSTITUTO CIDADANIA, 2004, p. 27-28)

De acordo com Aquino (2009), em 2007 houve a ampliação e integração entre as ações de cunho emergencial e as ações vinculadas às áreas de educação, saúde, esporte e cultura. Também se ampliou a escala de cobertura para todo o universo de jovens brasileiros socialmente excluídos, passando a compreender a faixa etária de 15 a 29 anos de idade, e estabelecendo os seguintes critérios: não ter concluído o Ensino Fundamental, não estar trabalhando e apresentar renda per capita familiar de até meio salário mínimo.

A finalidade do programa além da tríade elevação de escolaridade, formação profissional e ação comunitária, prima pela reinserção do jovem na escola formal, pela possibilidade de identificação de espaços de trabalho, pela elaboração de planos possíveis de serem postos em prática a partir das ações comunitárias (contribuindo com a participação do jovem em sua comunidade de origem) e por fim, pelo acesso à inclusão digital como mecanismo de inserção produtiva.

No ano de 2007 o Programa passou por uma reformulação, ampliando sua faixa etária para o público de 15 a 29 anos e criando quatro modalidades: Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, Projovem Urbano, Projovem Trabalhador e Projovem Campo – Saberes da Terra. O novo Projovem foi lançado em setembro de 2007, e posteriormente regulamentado pela Lei nº 11.629, de 10 de junho de 2008.

Figura 2: Modelo Explicativo das Modalidades de Projovem



Esses Programas, apesar de serem formulados pela mesma lei, possuem documentos, instâncias e estão vinculados a Secretarias e a Gestões diferentes<sup>16</sup>.

A proposta desta tese se ateu a modalidade Projovem Adolescente, que é coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Seu foco de atuação destina-se aos adolescentes de 15 a 17 anos, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa

<sup>16</sup> O Projovem Adolescente, é destinado a faixa etária dos 15 aos 17 anos e é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, sendo considerado um serviço socioeducativo; o Projovem Urbano, compreende os jovens com idade entre 18 e 29 anos, que apesar de alfabetizados não concluíram o ensino fundamental e desde 2012 é desenvolvido pelo Ministério da Educação; Projovem Trabalhador compreende a faixa etária dos jovens entre 18 aos 29 anos, que sejam membros de família com renda mensal per capita de até um salário mínimo e que estejam cursando ou tenham finalizado o ensino fundamental ou médio, é desenvolvido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, objetivando preparar os jovens para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda, e Projovem Campo – Saberes da Terra, compreende a faixa etária de 18 a 29 anos, busca integrar as políticas de educação do campo e de juventude, desenvolvidas pelo Ministério da Educação, oportunizando aos jovens agricultores, excluídos do sistema formal de ensino a possibilidade de concluírem o ensino fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, integrado à qualificação social e profissional.

Família e vinculados ou egressos de programas e serviços da proteção social especial, como o Programa de Combate à Violência e à Exploração Sexual e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, ou ainda sob medidas de proteção ou socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O perfil do público alvo do Projovem Adolescente, cuja faixa etária varia entre 15 e 17 anos, constitui-se em um segmento híbrido, mesclado na fronteira entre a adolescência e a juventude. Deste pressuposto resulta tanto uma concepção voltada para os jovens e as juventudes, quanto outra, referida aos adolescentes e adolescências.

Segundo exposto no Programa Nacional de Inclusão de Jovens, o Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo possui um traçado metodológico que organiza os tempos e conteúdos do serviço em um encadeamento lógico de etapas ou “percursos socioeducativos” que deve ser observado pelos municípios. Em outras palavras, a execução do Projovem Adolescente pressupõe um “itinerário formativo” para os jovens, com início, meio e fim.

O traçado metodológico proposto pelo Projovem Adolescente compreende a divisão de atividades em dois ciclos. O Ciclo I compreende quatro etapas do chamado “percurso socioeducativo”, contemplando “Criação do Coletivo”; “Consolidação do Coletivo”; “Coletivo Pesquisador” e “Coletivo Questionador”. Já o Ciclo II contempla o Percurso Socioeducativo V – “Coletivo Articulador-Realizador: Participação Cidadã” e “Coletivo Articulador-Realizador: Formação Técnica Geral (FTG) para o Mundo do Trabalho”.

No Projovem Adolescente os jovens são organizados em grupos denominados “coletivos” e tem como meta desenvolver uma série de atividades, articuladas em percursos socioeducativos, tendo como eixos estruturantes a convivência social, o mundo do trabalho e a participação cidadã. O ciclo completo de atividades de cada coletivo tem a duração máxima de dois anos e à medida que um coletivo conclui suas atividades, outro coletivo é constituído em sua substituição, dando início a um novo ciclo, com o objetivo de manter a continuidade do serviço. O Serviço socioeducativo do Projovem Adolescente tem duração de até 24 meses e carga horária total de 1.200 horas, distribuídas em até 48 semanas/ano, perfazendo uma carga horária semanal média de 12,5 ou 2,5 horas/dia de atividades para os adolescentes. Sendo que, sete horas e meia semanais devem ser preenchidas com encontros dos coletivos e cinco horas com oficinas. Cabe ressaltar que os coletivos criados a partir do ano de 2012

tiveram o seu período de execução alterado por um ano, conforme disposto no Decreto nº 7.649, de 21 de dezembro de 2011.

Assim os coletivos do Projovem Adolescente são constituídos, desenvolvendo uma série de atividades sequenciais e depois concluem suas atividades numa data específica, definida antes mesmo do início das atividades.

Na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), a concepção de proteção social amplia o campo da assistência social pelo significado preventivo incluído na ideia de proteção. “Estar protegido significa ter forças próprias ou de terceiros, que impeçam que alguma agressão/precarização/privação venha a ocorrer, deteriorando uma dada condição.” (SPOSATI, 2004, p. 17).

O Projovem Adolescente articula um conjunto de ações dos dois âmbitos da proteção social – básica e especial – e busca desenvolver seguranças sociais de acolhida, convívio familiar e comunitário. Destina-se aos adolescentes de famílias em condições de extrema pobreza e àqueles marcados por vivências resultantes de diferentes circunstâncias de riscos e vulnerabilidades sociais – retirados de situações de trabalho infantil, abuso e exploração sexual, violência doméstica, abandono, negligência e maus-tratos – e alguns em situação de conflito com a lei, cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto ou egressos de medida de internação – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

O Projovem Adolescente, como serviço socioeducativo, apoia-se em dois importantes pilares do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), quais sejam, a matricialidade sociofamiliar<sup>17</sup> e a territorialização<sup>18</sup>. Outro fato a destacar é a intersetorialidade dos serviços socioassistenciais que diz respeito à oferta tanto do Serviço Socioeducativo do Projovem Adolescente, como de outras políticas públicas básicas, da socialização e democratização do acesso a esses serviços e benefícios; e da articulação e funcionamento intersetorial dos

---

<sup>17</sup> A PNAS/2004 trabalha com a ideia de matricialidade sociofamiliar por entender que a família (seja ela biológica ou construída) é que tem a capacidade protetiva e socializadora em relação aos jovens em seus processos peculiares de desenvolvimento. Sendo assim, leva em conta a necessidade de que as políticas públicas compreendam a família como portadora de direitos e de proteção do Estado, bem como assegurem o seu papel de responsável pelo desenvolvimento dos jovens e garantam o exercício pleno de suas funções sociais.

<sup>18</sup> O serviço deve ser ofertado próximo à moradia dos jovens e suas famílias, no território de abrangência do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Define-se aí um universo cultural e histórico e um conjunto de relações e interrelações a serem considerados, bem como situações a serem objeto da ação articulada das diversas políticas públicas.

serviços, como condições para sua universalidade de acesso e de ampliação dos direitos de cidadania das pessoas.

Tendo em vista os princípios da Proteção Integral e da concepção das crianças e adolescentes como seres em desenvolvimento, o Estatuto da Criança e do Adolescente proíbe o trabalho a crianças e adolescentes menores de 14 anos, exceto na condição de aprendiz. Seguindo esta diretriz, o Projovem respeita às restrições relacionadas as classificações etárias na formação para o mercado de trabalho.

Enquanto uma ação vinculada à assistência social, o programa se orienta pelos princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Primeiramente, apoia-se no princípio da proteção social, que estabelece seguranças e garantias que visam reduzir e prevenir as fragilidades e inseguranças sociais que os indivíduos enfrentam ao longo dos ciclos de vida. Assim, os adolescentes, através do Projovem Adolescente passam a acessar um conjunto de ações e benefícios que contribuem para "o reforço da autoestima (...), o desenvolvimento de sua autonomia e capacidade de sobrevivência futura, bem como para a ampliação do seu acesso e usufruto à cultura e aos bens sociais." (MDS, 2009, p. 06).

Os formuladores desta política afirmam que não se trata de uma proposta reducionista que enfatiza a ocupação dos jovens para que não se envolvam nos circuitos de violência. Alegam que, ao contrário, trata-se de garantir o direito à proteção integral dos adolescentes e jovens atendidos, considerando-os como "sujeitos de direitos", em que as demandas devem ser atendidas no tempo presente. As análises realizadas no decorrer da pesquisa, contudo, demonstram que, durante a sua execução, as atividades previstas não tem conseguido alcançar os objetivos propostos tais como a formação, o planejamento e a participação, estimulando a capacidade crítica e reflexiva dos adolescentes com ênfase nas vivências familiares, escolares e comunitárias.

As ações socioeducativas conforme expressas no traçado metodológico do Projovem Adolescente têm como propósitos a valorização da pluralidade, da singularidade e de formas particulares de sociabilidade destes, como também, a introdução de conhecimentos do trabalho visando o desenvolvimento de habilidades úteis à vida profissional, a orientação para escolhas profissionais e a promoção da inclusão digital.

Ainda em consonância com a PNAS, o Projovem Adolescente se apoia na matricialidade sociofamiliar e na territorialização. Isso significa que devem ser ofertadas

ações no território de moradia dos jovens e suas famílias, considerando o universo sociocultural daquele espaço e fortalecendo os vínculos familiares e comunitários.

Para tanto, enfatiza a ação política como um elemento qualitativo da convivência social, a fim de permitir aos jovens tornarem-se sujeitos ao assumir papéis na decisão, organização, execução e avaliação das ações socioeducativas. Visa, sobretudo, o desenvolvimento de potencialidades que resultem em ações críticas e transformadoras na vida pública, comprometidas com a democracia. Neste eixo, estão colocadas as possibilidades para uma intervenção que objetiva superar a perspectiva de adequação dos jovens ao jogo do mercado.

Por fim, como um serviço do SUAS, o Projovem Adolescente deve manter uma estreita relação com os CRAS, pois este é o responsável pela oferta do serviço socioeducativo no território e por fazer o acompanhamento das famílias nos seus processos de proteção e socialização desses adolescentes. Desta forma, cada coletivo é acompanhado por um profissional de nível superior do CRAS em que está referenciado. Cabe ressaltar que, em relação ao Projovem Adolescente, não há a condicionalidade de frequência as atividades desenvolvidas nos coletivos, para o recebimento desse benefício, que é considerado um benefício variável do Programa Bolsa Família, denominado Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), que corresponde, atualmente, ao valor de R\$ 38,00 (trinta e oito reais).

Hoje, o Projovem Adolescente se constitui como o principal programa governamental, fomentado pelo Governo Federal voltado ao adolescente, na faixa etária dos 15 aos 17 anos. Atualmente foi incorporado no reordenamento<sup>19</sup> dos serviços da Assistência Social e passou a ser desenvolvido através do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Tal proposta visa a unificação do cofinanciamento dos serviços ofertados para crianças, adolescentes e idosos buscando, assim, oferecer maior flexibilidade na execução dos recursos, melhor organização do trabalho e formação de grupos, ou seja, objetiva oferecer uma maior e melhor proteção social nos territórios de atuação.

A pesquisa de campo desenvolvida compreendeu dois momentos distintos a fase de execução do ciclo I do Traçado Metodológico e a fase de pré implantação do reordenamento no Município. Sendo assim foi possível analisar o trabalho desenvolvido nos coletivos e as

---

<sup>19</sup> O reordenamento foi uma deliberação consensuada e pactuada com instâncias representativas das gestões da Assistência Social dos Municípios e Estados, através da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e teve sua adesão efetuada até a data de 30/08/2013.

propostas que estavam sendo elaboradas para execução nos centros de convivência, bem como discutir e interagir com os profissionais sobre os anseios, as dúvidas, as vulnerabilidades que a própria política apresenta.

O Projovem Adolescente em São João da Barra conta com seis coletivos, referenciados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) localizados em Barcelos, Sabonete e Açú. Para a sua organização existe uma coordenação geral e as coordenações dos CRAS que são os equipamentos de referência desses coletivos. As atividades com os adolescentes são desenvolvidas por uma equipe formada por orientadores sociais e facilitadores que conduzem as oficinas, e ainda recebem um suporte da equipe multiprofissional do CRAS. Os polos do Projovem funcionam em locais próximos aos CRAS e as atividades são disponibilizadas nos dois turnos.

Cada coletivo possui um orientador social, responsável pela articulação das atividades e pelo acompanhamento sistemático dos adolescentes. Cada orientador social é responsável por dois coletivos que funcionam concomitantemente, com no máximo 25 adolescentes.

Com relação a inserção dos jovens no programa, a normativa estabelece que ela deve ocorrer mediante a busca ativa dos profissionais do CRAS e dos orientadores sociais, bem como através dos encaminhamentos feitos pelos serviços de Proteção Especial, e por iniciativa dos próprios jovens. No entanto, foi possível observar que a grande maioria dos adolescentes foi inserida no programa através das ações dos próprios orientadores e facilitadores, que mobilizaram os adolescentes nas escolas e na comunidade.

A partir destas breves considerações, no próximo item será apresentada a pesquisa de campo desenvolvida no Projovem Adolescente no município de São João da Barra, abordando a incorporação das dimensões normativas e conceituais apresentadas até o momento.

### 3.3. PERCURSO METODOLÓGICO

Diante de vários questionamentos, problemas e análises estudados por diversos autores e em diversos contextos, acerca do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) e as suas relações, tornou-se ainda mais premente a necessidade de analisar como ocorre a proteção social destinada aos adolescentes, especialmente focando a rede de proteção

proposta pela política pública de assistência social. Para tanto, fundada numa perspectiva sociológica, a pesquisa pautou-se num viés qualitativo e se fundamentou no estudo de caso.

Geralmente a aplicação desse método coloca-se como ferramenta de pesquisa nas situações onde o pesquisador busca apreender “como” e “por que”, nos casos em que o pesquisador possui pouco controle sobre os eventos (Yin, 2001), como é o caso da análise do processo de execução do Projovem Adolescente em São João da Barra, a proposta dessa tese. Mais adiante o autor completa:

O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes. O estudo de caso conta com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta e série sistemática de entrevistas. Novamente, embora os estudos de casos e as pesquisas históricas possam se sobrepôr, o poder diferenciador do estudo é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional (p. 27).

Em seu estudo, Yin (2001) apresenta três principais conjuntos de técnicas de coleta de dados, a saber: a pesquisa documental, realização de entrevistas e observações, e seguindo essa perspectiva a pesquisa definiu-se, conjugando essas três técnicas simultaneamente, como forma de elaboração do estudo de caso.

No caso da análise da rede de proteção social voltada aos adolescentes foram realizadas visitas aos seis coletivos do Projovem Adolescente objetivando identificar no plano empírico a descoberta mais precisa dos problemas enfrentados na execução das ações propostas pelo Projovem, buscando compreender como as pessoas criam significados durante a interação social e como eles se apresentam e constroem sua própria identidade.

Na fase inicial a pesquisa exploratória teve suma importância pois permitiu uma maior familiaridade entre o pesquisador e o tema pesquisado, visto que este ainda era pouco conhecido naquele Município e pouco explorado academicamente. Nesse sentido, foi necessário realizar um processo de sondagem, com vistas a aprimorar ideias, descobrir intuições e, posteriormente, construir hipóteses.

Nesse momento de exploração da realidade a ser pesquisada é que a definição dos eixos a serem analisados e dos atores a serem entrevistados foram traçados. Houve a tentativa de identificar a garantia da participação cidadã dos adolescentes, a discussão das questões relacionadas a políticas públicas voltadas para este segmento no Conselho Municipal; as peculiaridades da execução do Projovem Adolescente no Município; a composição da rede de proteção social a este segmento; os desafios e obstáculos para a realização dos objetivos do Projovem Adolescente.

No sentido mais amplo, pode-se afirmar que o universo da pesquisa foi constituído pelo Projovem Adolescente e pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Município de São João da Barra/RJ. Foram considerados os seis coletivos do Projovem Adolescente e as duas últimas gestões do Conselho.

Considerando a formação profissional em Serviço Social da autora, o fato de ter atuado como Conselheira Tutelar no município de Campos dos Goytacazes e ter desenvolvido a função de assistente social em diversos ramos das políticas sociais, a mesma já conhecia grande parte dos Conselheiros que fizeram e/ou fazem parte do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em São João da Barra. Da mesma forma conhecia alguns profissionais da assistência social que atuam nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Isto facilitou significativamente o acesso a esse universo e o subsequente desenvolvimento da pesquisa.

Inicialmente foi firmado um contato com a assistente social, coordenadora dos Programas Sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos de São João da Barra apresentando-lhe a proposta de pesquisa. Para tanto, foi encaminhado um ofício da Universidade Estadual do Norte Fluminense, em que a orientadora encaminhava esta pesquisadora e apresentava o tema da pesquisa a ser realizada. O mesmo procedimento foi realizado com o presidente do Conselho que ficou de colocar em pauta a referida solicitação para que o Conselho deliberasse.

Uma vez iniciada, a pesquisa teve grande aceitação e, foi recorrente a fala, entre os entrevistados, de que seria muito importante a sistematização de dados sobre as mudanças que vem ocorrendo no Município, tendo como viés a Política Nacional de Inclusão de Jovens, em especial por se tratar de ‘trabalho científico’, fruto da observação direta e documental.

Não foi percebido nenhum tipo de receio quando da apresentação do tema. Ao contrário, todos consideraram a relevância desta pesquisa, e isto por motivos plausíveis, especialmente pelo fato de o estudo proposto ensejar uma análise do cenário que ora se configura no município, quanto ao desenvolvimento de uma política social para adolescentes, frente as mudanças sociais e econômicas que vem ocorrendo no Município de São João da Barra, seus anseios, perspectivas e participação enquanto cidadãos. Contudo, no momento das entrevistas com a equipe multiprofissional dos Centros de Referência da Assistência Social foi observado alguns temores, diante do fato de que essas equipes não estavam conseguindo realizar o acompanhamento previsto junto aos coletivos do Projovem Adolescente. As ações estavam mais centradas no acompanhamento das famílias. Outro fato que foi observado no decorrer das entrevistas com os profissionais e coordenadores dos CRAS, relaciona-se ao período das entrevistas, visto que as mesmas aconteceram no período de pré implantação da proposta de reordenamento dos Serviços de Acolhimento e Fortalecimento de Vínculos.

Assim, a pesquisa de campo foi realizada em três períodos. O primeiro compreendeu os meses de março a abril de 2011, o segundo os meses de outubro a fevereiro de 2013 e o terceiro o período entre julho de 2013 e setembro de 2013.

Inicialmente foram realizadas entrevistas semiestruturadas, todas elas baseadas em um roteiro, que pode ser consultado nos ANEXOS 1 e 2, deste trabalho. A seleção dos entrevistados deu-se a partir do seguinte critério: conselheiros que ocuparam o cargo de presidente e secretário(a) do Conselho de Direitos entre os anos de 2010 a 2013 e a coordenadora dos programas sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos, objetivando identificar as repercussões do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, as peculiaridades das ações desenvolvidas e seus impactos no Município e verificar o nível de participação social na formulação de políticas públicas voltadas a este segmento.

Inicialmente, foram estabelecidos contatos telefônicos ou pessoais com os quatro entrevistados para explicar os objetivos da pesquisa e da entrevista e definir data, horário e local para a sua realização, sempre considerando as possibilidades dos entrevistados. Sendo assim, algumas foram feitas no CMDCA, outras nos locais de trabalho, e outras nos coletivos. Em geral, as entrevistas tiveram uma ótima aceitação.

Nesse mesmo período ocorreu a análise documental, buscando verificar nas atas de reuniões do Conselho a existência de deliberações que contemplavam ações destinadas a

qualificação profissional de adolescentes e demais garantias, bem como, foram realizadas consultas a legislação que regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens e as Regulamentações publicadas pelos diversos gestores dos programas, dando ênfase as Regulamentações e decretos do MDS, gestor das ações do Projovem Adolescente.

Na segunda fase, além da observação participante nos coletivos foram realizadas entrevistas com vinte e oito (28) adolescentes, correspondendo a 37,3% dos participantes, conforme pode ser observado no Anexo 3, visando identificar o grau de participação cidadã destes nos espaços decisórios de formulação de políticas.

Além disso, foi possível participar de algumas reuniões com a equipe técnica que atua com os adolescentes nos coletivos dos distritos de Sabonete, Açu e Barcelos, visando conhecer a rotina do trabalho dos orientadores sociais, bem como o traçado metodológico estabelecido pelo Programa para ser desenvolvido nos dois ciclos de execução.

E a terceira fase compreendeu o período de pré-transição do reordenamento do Serviço de Acolhimento e Fortalecimento de Vínculos, sendo realizadas doze entrevistas em profundidade com a coordenadora do Programa no Município, orientadores pedagógicos e com os técnicos de nível superior dos Centros de Referência da Assistência Social que atuavam com o PROJOVEM Adolescente, quais sejam assistentes sociais, psicólogas e pedagogas.

E, neste sentido, a ordem dos fatos, bem como o sentido das ações, por ser dinâmica e singular a cada ato interacional foram levadas em conta a cada interação. Todas as visitas foram antecedidas por um telefonema à respectiva Coordenadora do PROJOVEM e com a equipe do CRAS, para saber se minha presença não causaria transtornos à dinâmica de trabalho do projeto, atrapalhando a rotina e prejudicando, inclusive, a apreensão dos eventos pela observação direta.

As entrevistas realizadas com a equipe foram feitas no ambiente de trabalho para possibilitar a visão comparativa entre o conteúdo da entrevista e a dinâmica do desenvolvimento de suas atividades no âmbito de suas atribuições, a fim de verificar, ao mesmo tempo, o fluxo de atendimento, ou seja, sua prática, em confronto com a fala do operador, respeitando sempre horários pré-determinados para que houvesse minimização da interferência da minha presença, contudo, sempre de maneira informal e espontânea, sendo as mesmas gravadas e transcritas.

A espontaneidade das entrevistas permite tanto perguntas-chave sobre os fatos de uma maneira quanto solicitar que o entrevistado emita sua opinião acerca de determinados eventos, aproximando-o da figura do informante (YIN, 2001).

Com relação às observações realizadas no campo, elas ocorreram de forma direta, onde foi desempenhado o papel de expectadora da rotina do atendimento (LAKATOS; MARCONI, 2007), e tiveram o objetivo de verificar as instalações físicas, equipe técnica, equipamentos e os atendimentos.

A conjugação dessas três técnicas teve por objetivo a apreensão da forma como está executando o programa no âmbito do município de São João da Barra, em especial apreender especificamente se as propostas de protagonismo, participação cidadã, orientação para o trabalho e a garantia de proteção social estão sendo efetivadas.

#### **4. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Visando problematizar e analisar como são estabelecidas as redes de proteção social, nos contextos de políticas públicas para adolescentes, tomou-se como referência o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, na modalidade Projovem Adolescente, no município de São João da Barra/RJ.

As ações de investigação basearam-se na perspectiva de verificação da participação social desse segmento na formulação de políticas públicas voltadas para si, bem como na análise das peculiaridades das ações desenvolvidas.

##### **4.1. PARTICIPAÇÃO DOS ADOLESCENTES NOS ESPAÇOS DECISÓRIOS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

A ênfase do Projovem Adolescente concentra-se no viés da execução de atividades socioeducativas que possam proporcionar aos adolescentes assistidos o desenvolvimento de habilidades para torná-los atores proativos em suas comunidades, protagonistas de possíveis mudanças substantivas em suas vidas e nos espaços que ocupam. Isso implica na compreensão de que as ações socioeducativas ali desenvolvidas são, ao mesmo tempo, ações de cunho “social” e “educativo”. O grande desafio é dar junção a essas duas funções. Trata-se, portanto, de buscar sentidos para a combinação de ambos. Assim, poder-se-á tornar mais claro os ganhos e as aquisições dos que têm o direito a estes serviços no âmbito de políticas públicas de assistência social.

Na definição das ações socioeducativa a participação é um qualificativo da convivência, remetendo ao campo ético dos serviços e programas. Isto requer afirmar o

sentido de presença, de acolher os adolescentes como estão; reconhecer e valorizar aquilo que podem o que já sabem e as escolhas que querem fazer. E, sobretudo, acreditar que eles podem ser mais, que a convivência entre iguais e diferentes pode expandir o sentido da sua existência para além de estigmas e qualquer outra forma de aprisionamento, seja ele material, relacional ou afetivo. As ações socioeducativas não deveriam ser apenas mais uma promessa de cidadania.

Ocorre que ao serem questionados sobre a participação social nos espaços decisórios de formulação de políticas percebe-se que os adolescentes desconhecem esses espaços. Essa é uma lacuna que pode ser observada na análise das entrevistas realizadas a 37,3% dos adolescentes participantes do Projovem Adolescente. A totalidade dos entrevistados afirmou nunca ter participado de reunião neste espaço profícuo para o desenvolvimento de habilidades inerentes ao protagonismo juvenil e apreensão e disseminação dos preceitos de cidadania participativa. Apenas quatro adolescentes assinalaram já ter participado em algum momento da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente.

Da mesma forma não foi identificada a participação dos adolescentes nos espaços comunitários. A totalidade das entrevistas realizadas apresentou resposta negativa à participação ativa em suas comunidades e/ou em espaços de associações comunitárias e juvenis. Apenas seis sinalizaram a participação nas atividades de grupos jovens da igreja como expressões de participação social e comunitária.

Segundo Gohn (2003), participação pode ser entendida, como um processo de vivência que desenvolve no ser humano uma consciência crítica, tornando-os protagonistas de suas histórias e consolidando uma nova visão social e política. É através da participação que novos valores são gerados e, conseqüentemente uma nova cultura política.

A cultura política refere-se a uma variedade de atitudes, crenças e valores políticos – como orgulho nacional, respeito pela lei, participação e interesse por política, tolerância, confiança interpessoal e institucional – que afeta o envolvimento das pessoas com a vida pública (Moises, 2008, p. 16).

A participação popular na gestão e controle social das políticas sociais vem, todavia, apresentando um contundente dilema: conseguir materializar e traduzir os princípios democráticos e universalizantes conquistados tanto nos textos legais (Leis estaduais e

municipais para conselhos, fundos e as normatizações específicas) quanto na organização e atribuições da estrutura institucional para sua gestão (como órgãos e instituições responsáveis pela execução nas diferentes áreas).

As juventudes, e aí estão incluídos os adolescentes, são as parcelas populacionais mais esquecidas pelo poder local, levando apenas a tomarem medidas pontuais de auxílio, ao contrário de políticas voltadas para as especificidades dos grupos juvenis. Uma visão próxima ao diagnóstico elaborado por Castro e Abramovay ao indicarem como as políticas públicas elaboradas até os anos 80, de modo geral,

buscaram adequar o comportamento dos jovens a um estado de normalidade ou prestar algum bem ou serviço para este segmento, enfocando a manutenção das crianças, adolescentes e jovens na escolas, sob a guarda da família ou do Estado, ou em instituições para jovens infratores (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002, p.19).

Os adolescentes, nesse contexto, passam a ser vistos pelo seu presente, pelas possibilidades que têm nessa idade e não pelo futuro. E isto significa trazer à tona a percepção do conceito de infância, que é marcado pelo caráter provisório e singular, uma constante metamorfose. Aqui se faz necessário dar ênfase a ideia da singularidade vivida pelas crianças e adolescentes, pois são seres sócio-históricos que não apenas reagem as determinações sociais, porém são também sujeitos de ações, pois participam de um momento histórico em que criam e transformam sua existência, a partir de suas experiências, que são vividas de forma singular. Neste sentido, o que faz a definição de adolescência não é uma crise inerente à uma idade, nem tão pouco essência biológica universal, mas sim um conjunto de características, que inscrevem uma qualidade de pensamento que é diferente na infância e na idade considerada adulta.

A consciência deste papel é fundamental para evitar a reprodução de ações assistencialistas ou autoritárias, que venham apenas a atenuar os efeitos da exclusão ou a contrariar os próprios preceitos do ECA, e neste sentido, uma das estratégias que deveria ser utilizada diz respeito ao fomento à participação dos adolescentes na discussão e formulação das políticas públicas, com vistas a sua emancipação.

Ser cidadão é ter a possibilidade de se associar realmente à gestão da vida pública; ser usuário é simplesmente poder defender seus interesses, antes

que uma decisão seja tomada. A diferença entre o usuário que tem direitos e o cidadão é que este último se constitui na própria essência do poder do funcionário. Os cidadãos, no sentido político do termo, detêm a soberania original, o que significa que os dirigentes devem obter deles sua investidura e lhes prestar conta de sua gestão (GARAPON, 2001, p. 201).

Nesse sentido torna-se premente fortalecer a participação dos adolescentes na formulação, na execução e na avaliação das políticas, visto esta ser uma diretriz que visa o atendimento dos princípios da gestão democrática. O desafio é grande, principalmente quando se pensa na precariedade do processo de socialização do adolescente na sociedade; nos mecanismos inadequados e insuficientes de inserção do adolescente e, até mesmo do jovem, tanto na sociedade, quanto no mundo do trabalho e nos estudos, dentre outros espaços; na ausência ou na apropriação de espaços/opções de sociabilidade com foco na esfera política, religiosa e do esporte e lazer e, finalmente, na carência de espaços de participação da juventude em políticas voltadas à qualidade de vida. (NOVAES, 2006, p. 69)

#### 4.2 INTERLOCUÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COM A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

Foi possível observar a necessidade de um estreitamento das relações entre os que formulam e aprovam as matérias que tratam das políticas e programas destinados aos adolescentes e o público alvo destas. As entrevistas com os quatro representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente demonstraram que essa lacuna é muito presente. Talvez uma maior interação pudesse proporcionar uma melhor compreensão das características peculiares deste grupo, considerando as vulnerabilidades próprias do ciclo de vida da condição juvenil, das circunstâncias de risco contingencial, da pobreza e da violência que incidem no quadro mais geral da violação de direitos, bem como dos anseios e perspectivas de vida desse segmento, o que possibilitaria a formulação de políticas mais eficazes e concretas àquela realidade.

Essa reflexão torna-se importante na medida em que o Conselho de Direitos está sendo aqui compreendido com ente da pretensa rede de proteção social aos adolescentes e, nesse sentido, a comunicação e a articulação são instrumentos indispensáveis nesse processo, pois possibilitam que haja uma constante interlocução entre as ofertas de oportunidades e acesso a serviços e relações nos territórios, conjugando e integrando a população alvo entre si, visto

que a atuação em rede supõe a socialização do poder, o respeito às autonomias e a negociação. (Gonçalves; Guará, 2010)

Neste sentido, há que se considerar o limite da atuação do Conselho nos diversos contextos no qual ele opera. Em geral, os limites se configuram nas dificuldades impostas à construção de um espaço paritário e plural, nos reflexos da participação institucionalizada, nos impasses que cercam a representatividade dos conselheiros, na dificuldade de estabelecer o diálogo e de compartilhar o poder.

A dita autonomia da esfera local de governo, o exercício efetivo da democracia no plano municipal, por meio tanto da competição institucionalizada pelo poder quanto da garantia dos direitos de cidadania e da extensa participação política, dependem da articulação do sistema nacional com o município em dois aspectos: as condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania e as características locais do contexto social.

A análise preliminar da atividade dos Conselhos indicou uma forma de participação convencional, que se destinava a definir políticas públicas relativas à infância e à adolescência. Contudo, seu papel político não se restringia a simples participação (sem consequência política) do tipo convencional, pois se revestiam de um caráter oficial, enquanto órgãos legalmente constituídos e que, pelas suas ações, participavam da administração pública.

Dado o seu caráter de órgãos auxiliares, no entanto, ao menos tal como costuma ser entendido, não podem se abstrair da atividade política autônoma. Sem autonomia, suas competências ficariam reduzidas, sua capacidade propositiva seria anulada e, provavelmente, desempenhariam apenas uma função legitimadora do poder local.

Contudo, o Conselho de Direitos, pelo fato de exercer funções legislativas e executivas, (como definidor de política e órgão de fiscalização), insere no conceito de participação um elemento inovador, que não é público e nem privado. Em decorrência, o resultado de sua ação não é necessariamente uma decisão do governo, mas uma decisão *para* o governo. Nesse sentido, a ação do Conselho de Direitos seria semelhante a uma mobilização institucionalizada (permanente), com vistas a implementação de uma política específica.

“Construir redes significa apostar em relações humanas articuladas entre pessoas e grupos que, no debate das diferenças possam ajustar intenções mais coletivas e produtivas

para todos.” (GONÇALVES; GUARÁ, 2010, p. 16). Isso nada mais é que fomentar, promover e garantir a participação dos diversos atores envolvidos.

Neste sentido, compreende-se que a participação engloba novas formas de manifestação, revestida de um caráter político, sobretudo na articulação e tomada de decisões.

Torna-se importante destacar que a discussão das questões políticas é fundamental para a construção de um novo *ethos* na área das políticas sociais voltadas a adolescência a partir do referencial de democracia direta e de controle público. A democracia e o controle público no interior das instituições democráticas devem se expressar também no modo pelo qual as políticas são formuladas, isto é, pelo seu processo de concepção e elaboração, momento estratégico por excelência.

Desse modo percebe-se que, a definição sobre os elementos constitutivos da participação dos atores nestas instituições consiste que, haverá participação sempre que a decisão dos administradores for “atingida”, pela persuasão ou pela dissuasão.

Percebe-se que um ponto que necessita ser bem trabalhado para que esses Conselhos se fortaleçam é a participação efetiva junto à comunidade local, para que as ações pensadas e executadas sejam realmente em benefício de toda a população. E estas instituições para serem eficazes devem ter sensibilidade no atendimento das demandas da comunidade e saber gerenciá-las com pouco recurso.

Os conflitos são reconhecidos como inerentes a um espaço onde, em virtude das respectivas posições estruturais, tendem a ocorrer disputas e onde se evidencia e impõe uma hierarquia do saber, apresentada em forma de autoridade e busca de autonomia.

Sendo assim, é fundamental que haja o estímulo e a promoção deste envolvimento visto que são nesses espaços que existe a possibilidade de segmentos da sociedade civil organizada participarem do processo decisório.

#### 4.3 A CONFIGURAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL AO ADOLESCENTE EM SÃO JOÃO DA BARRA ATRAVÉS DO PROJovem ADOLESCENTE

As entrevistas realizadas com a coordenação do Projovem Adolescente de São João da Barra, com os orientadores sociais e com as equipes multiprofissionais dos Centros de

Referência da Assistência Social possibilitaram a percepção dos avanços, mas também das fragilidades e vulnerabilidades na execução dessa ação. Foram realizadas 12 entrevistas em profundidade.

Foi possível observar que algumas questões estão presentes em todos os coletivos e favorecem a dinâmica da política de Assistência Social, enquanto fomentadora desta rede de proteção. Por exemplo, pode-se afirmar que oferta de serviços socioeducativos para adolescentes no âmbito de proteção básica tem caráter proativo, uma vez que aposta e investe na prevenção (importante componente de proteção social básica), categoria teórica e metodológica nova no trabalho social direto, a exigir intencionalidade política, clareza teórico-metodológico, debate e formação.

O trabalho socioeducativo contem, no mesmo movimento contraditório, a possibilidade de dominação e de emancipação, ferramenta de controle e de libertação, envolve, portanto, dinâmicas pessoais e sociais de construção e reconstrução, continuidades e rupturas, características de processos de formação e desenvolvimento, mais ainda quando se trata de adolescentes.

Marques (2010) enfatiza que o “fundamento teórico central da análise de redes sociais consiste nos fenômenos sociais cujas unidades básicas são as relações sociais e não os atributos dos indivíduos” (p. 43). Nesse sentido, apreender como são estabelecidas as relações nos espaços dos coletivos, locais que por sua natureza, se propõem a desenvolver um serviço socioeducativo, facilita a compreensão dos significados que são atribuídos pelos atores envolvidos.

Para Simmel (2006), a sociedade, mesmo sendo um “constructo”, possui diversos agrupamentos e configurações que devem ser pesquisados e que não se confundem com a vida dos indivíduos em si, ressaltando que o conceito de indivíduo é uma construção abstrata. Deste modo qualquer análise neste nível, também se vale de uma abstração de qualidades, forças históricas sintetizadas naquele conceito.

Tendo em vista que na sociedade é que se torna possível a realização da interação com o outro para realizar os conteúdos materiais (individuais) e a partir da percepção de que as sociações envolvem além dos conteúdos, a própria valorização da sociação pelos indivíduos e as formas que resultam destes processos, ganham vida própria, libertas dos conteúdos e

existindo por si mesmas, constituindo a sociabilidade, que transforma a sociação em um valor apreciado em si.

A percepção da importância das ações desenvolvidas nos coletivos do Projovem enquanto uma possibilidade de inserção social e ocupação para os adolescentes foram recorrentes. A ideia de possibilidade de mudança de vida permeia o imaginário, inclusive dos operadores do sistema.

*- A importância é mesmo de “tá” fazendo um resgate dessa população jovem, desses adolescentes porque a gente tem visto que tem aumentado muito essa questão da droga no município. Com a vinda do Porto, realmente isso aumentou bastante, entendeu? E a gente sente que “tá” perdendo. Que a gente “tava” perdendo os nossos adolescentes. E acredito que o Projovem veio com essa responsabilidade, que é muito grande, “tá” colocando o jovem ali também enquanto cidadão pra ele “tá” conhecendo os direitos, os deveres enquanto cidadão. Porque é uma fase bem complicada essa fase da adolescência pra idade adulta é bem complicada. Então, eu acho que isso aí é bem importante pra poder “tá” colocando mesmo até na questão do mercado de trabalho, deles estarem conhecendo e discutindo o que eles pensam, o que eles querem pro futuro, realmente eu acho que é importante. (Coordenadora do Programa)*

Estabelecer esse caráter de política pública para a assistência social requer, dentre outras questões “superar ideias tutelares e de subalternidades, que identificam os cidadãos como carentes, necessitados, pobres, mendigos, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como sujeitos de direitos” (NOB/SUAS, 2005, p.25).

Trata-se então de compreender e consolidar a assistência social como uma política setorial que possui campo próprio de intervenção e compromisso com a proteção social, que deve ser assegurada de forma universal na atenção às vulnerabilidades sociais, considerando as peculiaridades próprias dos ciclos de vida: “Assim, a assistência social tem especializações por segmentos etários, o que a coloca em diálogo com os direitos de criança, adolescentes, jovens e idosos”.

*A mudança eu acho que maior é pra vida deles. É o ideal que aquela menina que foi criada pra ser uma cuidadora, ela não quer mais. Não eu vou estudar, vou ser uma médica, vou ser uma arquiteta. Então as metas, os objetivos são outros. A mente dela se abre, não é mais aquele monopolismo. Eu quero ser aquilo, eu vou ser aquilo porque mamãe quer.*

*Porque eu tenho que ser, não. Ali abre um leque. Então, é a mudança pra vida deles (Pedagoga).*

Nessa direção é que o debate acerca de políticas para e com adolescentes e jovens tem destacado a importância de assegurar a provisão de acessos a bens materiais e culturais, mas também que o desenho das ações preveja maior envolvimento e protagonismo do segmento juvenil como forma de aprendizado participativo e, principalmente, como mecanismo assegurador de que seus interesses e necessidades sejam atendidos pela ação desenvolvida.

*(...) são ações que possibilitam que o adolescente se desenvolva não só pessoalmente, mas psicologicamente. Porque lá fora... Aqui assim... Não tem muitas oportunidades de ter... Como é que eu posso dizer: Esportes, essas coisas que não têm. Então ele viu no Projovem uma oportunidade para ele se desenvolver mesmo, suas capacidades criativas, até de relacionamento mesmo, porque aqui os jovens não conseguiam se relacionar bem entre eles. Eram aqueles adolescentes que sempre arranjavam brigas, tinham aquela dificuldade, e ali eles encontram um ambiente onde eles puderam né, desenvolver suas capacidades de relacionamento e aí isso também melhorou na família, que os pais mesmo viam aqui para falar que eles estavam bem melhores no relacionamento familiar, e até na escola também, que lá tem que ter as regras também né, tudo certinho. Que só poderia frequentar se tiver bem na escola (Coordenadora do Programa).*

De acordo com a coordenadora do Programa e com os orientadores sociais, há uma tentativa de trabalhar no desenvolvimento das oficinas valores como ética, cidadania, respeito e disciplina, seguindo as orientações do MDS, o que compõe os temas transversais. Também são realizados, periodicamente, eventos temáticos em que os jovens são convidados a apresentar as habilidades que foram despertadas pelas oficinas. Como exemplo, foram citadas as apresentações de peças teatrais, coreografias e exposições, campeonatos de xadrez, sempre baseadas nos temas transversais. Essa foi uma estratégia utilizada para atrair a participação dos adolescentes.

Nesse sentido, percebe-se que a inserção dos adolescentes nos coletivos, que deveria ser realizada através dos Centros de Referência da Assistência Social tendo como premissa a demanda identificada pelos profissionais de referência, visando garantir o atendimento dos jovens e de suas famílias não está acontecendo. O que se observa é um movimento inverso da proposta do Projovem Adolescente.

*Eles sabiam e algumas inscrições que foram feitas pra atendimento no Projovem, eles vieram assim, nem foi via CRAS, foi mesmo via comunidade. (Coordenadora)*

Outro aspecto decorrente desta forma de inserção dos jovens se refere ao cumprimento das exigências relacionadas ao perfil prioritário do programa. Primeiramente, ao fazer a mobilização na escola e na comunidade, muitas vezes não se alcança os jovens das famílias que estão inscritas no Cadastro Único e mobilizam-se aqueles que não possuem a idade adequada e o perfil.

Já em outros momentos os próprios profissionais – orientadores e facilitadores, ao serem procurados encaminhavam para o CRAS, para que a inserção pudesse ser efetivada.

*A orientação que a gente tinha era que passasse pelo CRAS e a assistente social ia identificar naquela família, assim como também é feito no PETI, no antigo PETI. Tem a necessidade ali daquela criança ou daquele adolescente “tá” fazendo uma atividade extra além da escola regular, porque “tá” de repente ficando muito tempo ocioso ou “tá” sem fazer nada mesmo, então tem o programa vamos encaminhar, vamos encaminhar “pro” programa que lá vai ter essa atividade diferente, essa oficina diferente e era dessa forma que era feito através do encaminhamento do CRAS. (Coordenadora do Programa)*

Nesse contexto é possível identificar a lacuna existente na operacionalização deste programa. Percebe-se que a relação entre o CRAS e o Projovem Adolescente é algo que vem sendo construído cotidianamente, pois é permeada por dificuldades advindas do volume de atribuições da equipe básica do CRAS, tais como a grande quantidade de atendimentos que os profissionais do CRAS realizam, sendo este considerado um elemento que dificulta o acompanhamento mais sistematizado dos coletivos.

*(...) aqui a gente faz o acompanhamento da família “né”, inclusões em programas, acesso a informação, orientação, a gente trabalha realmente a família e não as particularidades, os membros, até porque você trabalha família “né”, o grupo, a psicóloga não pode tá fazendo um atendimento individual, o atendimento é em grupo. São grupos mensais. Depende da demanda de cada assistente social. Mas não tem um atendimento particular a esses jovens. É em família. (Assistente Social 1)*

No entanto, os profissionais do CRAS e do Projovem Adolescente vão criando estratégias para que a relação entre eles se efetive e que o trabalho consiga alcançar seus

objetivos. Afirmar, então, que a Assistência Social é uma política de proteção social de caráter universal, no âmbito da Seguridade Social, requer reconhecer sua responsabilidade na garantia de vida digna e na atenção aos direitos. Esse padrão de dignidade implica não só o acesso a bens materiais, mas também a padrões de sociabilidade e usufruto de bens culturais e sociais, fortalecendo a capacidade do cidadão de participar ativamente da sociedade e de suas conquistas civilizatórias, e de definir objetivos e projetos para si e para aqueles com os quais convive diretamente.

Na percepção de Sposati, esse compromisso da assistência Social assim se expressa: A proteção social na assistência social inscreve-se, portanto, no campo de riscos e vulnerabilidade sociais, que além de provisões materiais, deve afiançar meios para o reforço da autoestima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão e conquista de cidadania. (SPOSATI, 2007, p.43)

*Eu acredito que mudar um pouco o pensamento desses jovens, porque é o que eu sempre falo a gente também tem que mudar e tem trabalhar até onde a gente pode ir, porque é uma questão cultural né, além de ser um comportamento aprendido, na minha visão é uma questão cultural. Então, a gente tem que trabalhar também em cima dessa realidade deles. Talvez não fazendo com que eles parem de trabalhar, talvez não fazendo com que essas mulheres deixem de serem mães tão novas, mas dando condições pra que então esse trabalho seja bem digno, pra que ele não precise abandonar a escola, possa conciliar, e no caso das mulheres, também né, fazer com que elas possam ser mães, mas também possam ser mães atuantes né. Eu acredito que seja basicamente isso. (Coordenadora CRAS 1)*

Essa proposta está prescrita no próprio Traçado Metodológico do Projovem. Este traçado se organiza e tem como alicerce três eixos estruturantes. São eles: Convivência Social, Participação Cidadã e Mundo do Trabalho, integrados para a estruturação de um processo formativo que pretende contribuir para que os jovens se apropriem criticamente dos conhecimentos sociais e historicamente acumulados, cultivem e adensem os valores éticos e democráticos e se constituam individual e coletivamente como cidadãos de direitos comprometidos com a transformação.

*Então as práticas que eu considero essenciais ali são as dinâmicas, porque nos ciclos tinha, mas não quer dizer que eu como pedagoga tinha que trabalhar necessariamente seguir aquilo ali, eu podia trabalhar aquele tema*

*da minha maneira. Então onde eu buscava dinâmicas, brincadeiras, prêmios pra eles sentirem um atrativo de estar ali e querer estar ali também. Uma coisa não é você ir, é você querer estar ali. Então eu comecei a despertar neles essa vontade de estar junto, de se juntar, de nos reunir. Então o que é crucial mesmo é a ideia deles reconstruírem valores, porque até então os valores deles já estavam construídos pela família. Então ali você vai reconstruir seus conceitos. (Pedagoga 1)*

A proposta teórica e metodológica do Projovem se divide em dois Ciclos, ou seja, Ciclo I no qual forma-se o Coletivo, tornando-se um lugar de convívio e contribuindo para o desenvolvimento integral do adolescente e o Ciclo II que, após sua constituição propicia ao coletivo, interação e participação na comunidade, bem como, reflexão e formação para o mundo do trabalho.

Os instrumentais que auxiliam neste processo são chamados de Cadernos e tem os objetivos e a programação detalhada das ações com os coletivos, os quais orientam passo a passo metodologicamente, envolvendo seis temas transversais citados logo abaixo e instrumentaliza o trabalho socioeducativo.

São os Cadernos “Concepções e Fundamentos”, que apresentam as noções de juventudes e adolescências as quais dão base ao Projovem Adolescente, além de um breve histórico sobre as políticas públicas traz dimensões metodológicas, aliadas a um conjunto de princípios e valores que permeiam e contribuem com direcionamento para organização dos espaços educativos e a convivência com e entre os jovens, norteando e subsidiando a práxis do orientador nos coletivos; Caderno do Orientador Social – Ciclo I – Percorso Socioeducativo II – Consolidação do Coletivo, Caderno do Orientador Social – Ciclo I – Percorso Socioeducativo III – “Coletivo pesquisador” Caderno do Orientador Social – Ciclo I – Percorso Socioeducativo IV – “Caderno questionador, Caderno do Orientador Social – Ciclo II – Percorso Socioeducativo V – “Coletivo Articulador-Realizador: Participação Cidadã; Caderno do Facilitador da Formação Técnica geral – FTG – Ciclo II – Percorso Socioeducativo Coletivo Articulador-Realizador: “Formação Técnica Geral”

Dois coletivos conseguiram sistematizar de maneira produtiva as atividades baseadas nesses cadernos orientadores, especialmente o Ciclo I. Os demais identificaram dificuldades nesse processo.

*Trabalhamos o ciclo 1. Que eu entrei foi em julho do ano passado e também trabalhamos o ciclo 2. O ciclo 1 o que foi? Eu fui mostrar pra eles, até*

*cheguei a conversar com X uma vez, sobre o que são os direitos, quais são os direitos deles, os direitos civis e políticos, e também os sócio-assistenciais. O que é o CRAS? O que eles vêm buscar aqui? O que eles têm direito? O que faz um assistente social, uma psicóloga? O que pode mudar eles? E o ciclo 2 que já foi essa formação “né” a parte profissional deles. Então eu trouxe profissional na área de direito pra dá uma palestra pra eles, levei eles ao porto do Açú pra conhecer, porque é onde abriu um leque agora “pra” várias profissões, pra eles estarem mesmo buscando também, esses cursos sempre é uma parceria do Projovem e o CRAS, sempre ia lá e vinha cá, ia lá e vinha cá, a Y sempre passava muitos cursos, então eu “tava” divulgando pra eles se matricularem, buscar assim “né” e também tinha cursos também muito bons para os pais deles também. (Pedagoga 1)*

Firma-se, assim, a busca da garantia do direito a proteção integral dos adolescentes e jovens; portanto, não se trata aqui de propostas reducionistas voltadas à ocupação de jovens e adolescentes para que eles não se envolvam com os circuitos de violência. Ao contrário, trata-se de garantir que as diferentes dimensões propulsionadoras de condições de desenvolvimento e de qualidade de vida sejam atendidas.

*Olha, nós tivemos muita dificuldade no começo, era tudo muito novo. Tanto “pra” eles coordenadores quanto “pra” gente que “tava” no final esperando. Nós tivemos mais dificuldade no começo, eu acho até pelo que eu percebi que o projeto não andou porque nem tudo que tava escrito foi colocado em prática. (...) Porque no início quando o projeto foi implantado, a gente teve uma cartilha que a gente ia seguir passo a passo aquilo ali, cada um ia ter sua cartilha, cada um ia fazer do seu jeito, mas a gente tinha que seguir aquele programa que “tava” ali. E pra mim tudo começou muito errado. (Orientadora Pedagógica 1)*

Não se pode esquecer que após a consolidação desses coletivos, nesses espaços deveriam estar presentes discussões sociais com diferentes temas transversais, tais como Juventude e Direitos Humanos, Juventude e Saúde, Juventude e Meio Ambiente, Juventude e Trabalho, Juventude e Cultura, Juventude, Esporte e Lazer, tendo como objetivo a reflexão sobre as realidades locais passíveis de intervenção destes adolescentes.

No Ciclo II indicam-se ações socioeducativas no que se refere à Formação Técnica geral – FTG para os jovens, ampliando assim suas expectativas de inclusão no mundo do trabalho, desenvolvendo competências comunicativas e inclusão digital, favorecendo o desenvolvimento integral no ponto de vista de participação, opinando em espaços

democráticos, participando coletivamente em conferências, conselhos, valorizando a prática social.

Neste processo metodológico do trabalho socioeducativo do Projovem Adolescente consta que, o papel do orientador social, que logo é a “alma” do Projovem adolescente, o qual tem a função-chave de facilitar a trajetória de cada um e do Coletivo Juvenil na direção do desenvolvimento pessoal e social, contribuindo para a criação de ambientes educativos, participativos e democráticos, cabendo a ele planejar, organizar e executar as ações socioeducativas.

Portanto, se atenção à juventude e adolescência é uma responsabilidade pública expressa nos marcos legais e nas diretrizes de diferentes políticas, deve ser realizada tendo como premissa as responsabilidades e competências de três instâncias governamentais. Especialmente na atenção a adolescência e jovens, dado seu caráter transversal a várias políticas sociais, outra articulação necessária diz respeito ao esforço intersetorial para o conhecimento das reais condições de vida desse segmento social, suas aspirações, necessidades e capacidades de interação social, para formulação de propostas e intervenções abrangentes e continuadas, que realmente atendam as especificidades desse ciclo de vida.

Foi possível observar unanimidade em apresentar a falta de cursos que ofereçam certificação reconhecida por Instituição credenciada, como um desafio a ser superado e facilitador para uma maior adesão as atividades propostas pelo Programa.

*Aí também teve a questão que no projeto não tinha nenhum certificado. Eles ficavam de 15 anos até 18 anos “né”, eles passavam primeiro pelo ciclo 1, depois iam pro ciclo 2, que era já o jovem trabalhador, que aí já ia conseguir inserir eles no mercado de trabalho a partir dos 18 anos. Aí isso já era uma outra etapa do projeto. Mas até então, a gente tinha que botar o primeiro ciclo em andamento pra depois vir o segundo. Então se eles ficassem aqui dois anos, três anos, como foi o caso de alguns adolescentes, eles iam fazer um curso de violão, de aula de inglês, mas eles não tinham nenhum certificado no final que eles tinham...(orientadora educacional 1)*

Em diversos estudos nacionais verifica-se que a parcela mais jovem da população é aquela mais vulnerável ao desemprego. O mercado de trabalho não consegue absorver a mão de obra ociosa dos jovens. A valorização da formação educacional, da experiência no trabalho, dentre outras exigências faz com que os jovens tenham dificuldade em conseguir a

inserção no mercado de trabalho. O tempo médio de estudo se eleva, fazendo com que os jovens tenham que valer-se de múltiplas estratégias para se manter estudando e ao mesmo tempo adquirir renda própria para sua manutenção e/ou de sua família (LEON, 2007).

A parcela mais pobre é aquela que mais sofre com a exigência de maior tempo de estudos para sua inserção no mercado de trabalho. Com uma pressão econômica crescente pela sua subsistência, muitas vezes esses adolescentes e jovens não conseguem se manter nos bancos escolares para concluírem sua formação escolar e/ou sua capacitação para o emprego, levando-os ao desemprego ou a ocupar postos de trabalho de forma precária, o que pode empurrá-los para condições de vulnerabilidade social (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002).

*(...) a gente tem essa possibilidade de cursos para eles, como pescaria, teve um curso no IFF (...) que abriu pra que eles fizessem o curso de jardinagem, pescaria e plantação de mudas, de como manusear essa situação de mudas. Nós não tivemos adesão boa. O interesse foi mínimo. Então para a renda do próprio município é muito pouco, eles não tem vontade de estarem aqui. É preferível eu ir para a plantação de abacaxi, de quiabo e maxixe sem me qualificar. (Coordenadora de CRAS)*

A precariedade na inserção de jovens no mercado de trabalho pode ter constituído uma condição para a elaboração de estratégias focadas na juventude ao longo dos anos 80 e 90. Uma destas, a Lei Nacional de Aprendizagem, obriga a contratação de jovens na forma de aprendizes, por empresas. Buscando romper o ciclo de baixa escolaridade, desemprego e vulnerabilidade, desde os anos 90, o Governo Federal tem dado uma atenção ao grupo social dos jovens, no sentido de promover um esforço interministerial de estudo, compreensão e ação, visando dar atenção a tal parcela da população que durante muito tempo não havia entrado na pauta das políticas públicas específicas.

Como dito anteriormente, as juventudes são mais vulneráveis no que tange à ocupação de postos de trabalho e, neste sentido, Leon (2007) afirma que:

Há um consenso entre os especialistas de que a educação de qualidade é a melhor política de prevenção para o desemprego juvenil. Não obstante, grande parte dos pesquisadores reconhece a necessidade e a relevância do desenvolvimento de políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda específicas para a juventude, uma vez que os jovens, como vimos, são impactados pelo processo de globalização e atingidos pelo desemprego, por diversas razões, de uma forma mais peculiar e ainda mais intensa do que as outras faixas etárias (LEON, 2007, p. 274-275).

Em pesquisa realizada em nível nacional abordando diferentes aspectos da juventude brasileira, Esteves e Abramovay (2007), detectaram que justamente na questão referente ao emprego é que a maior parte dos jovens – 60% – se demonstra insatisfeita. Em segundo lugar e bem abaixo da primeira opção, aparece a situação do país, agrupando 12%, seguida de governo, com 8%, indicadores que, somados, totalizam um percentual de 20% das escolhas. Tal insatisfação foi atribuída pelos autores da pesquisa ao desencanto da parcela populacional juvenil ao modo como vêm sendo conduzidos os rumos político-administrativos do país, cujas ações escassas, ou mesmo inexistentes, voltadas para as juventudes é uma das consequências – ou causas – mais evidentes.

Outro foco de investigação foi em relação a participação de diversos atores na garantia de direitos e formulação de políticas. O que é refletido através das redes que podem ser criadas.

Muito embora haja a discussão acerca do dilema entre a ampliação da participação democrática e o projeto neoliberal do Estado mínimo, que tenta gradativamente transferir para a sociedade civil responsabilidades sociais que são originariamente atribuições institucionais do Estado, não se pode olvidar que os movimentos sociais, como uma expressão organizada da sociedade civil, conseguem exercer, dentro de certos limites, uma certa influência na elaboração de políticas públicas, significando assim uma ampliação do conceito de cidadania, na medida em que estão previstas a participação paritária e deliberativa entre representantes do Estado e da Sociedade Civil nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

*Na verdade acho que também até com a comunidade, com essa rede que existe, porque assim, uma das coisas que a YY, orientadora social me falou assim, que apesar dessa ampla divulgação de todo esse trabalho, a comunidade ainda ficava muito distante do que é realizado e isso facilita também essa interação. E a gente não pode esquecer que em grande parte, os locais onde esses polos estão em funcionamento, são locais mais distantes, são comunidades assim que têm até mesmo culturas específicas então a gente às vezes tem esses desafios. (Coordenadora de CRAS)*

É sabido que estes conselhos têm por finalidade a formulação e o controle de políticas que assegurem o atendimento e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, e foram criados para serem espaços nos quais a sociedade civil e o poder público, dialoguem para

encontrar soluções democráticas e eficazes para reduzir as violações de direitos de que são vítimas crianças e adolescentes, e para promover condições de pleno desenvolvimento para esta população. A consciência deste papel é fundamental para evitar a reprodução de ações assistencialistas ou autoritárias, que venham apenas a atenuar os efeitos da exclusão ou a contrariar os próprios preceitos do ECA.

*A XX pode até me ajudar a lembrar das instituições, mas o que eu vejo por mais parceria realmente com a gente é a saúde "né", a questão dos PSF e das UBS que a gente tem aqui em Sabonete, que a gente tem em Campo de Areia, em Mato Escuro, são as três que dão mais assistência "pra" gente. (Psicóloga 2)*

*A gente tem aquele mínimo "né", a gente não tem muita associação de moradores, aqui mesmo não tem. A gente não tem ONG. É mais o governamental mesmo. (Pedagoga 2)*

A formulação de um projeto como forma de intervenção na comunidade abre dois desafios ao desenvolvimento das ações socioeducativas: produzir um saber prático que seja reconhecido e valorizado pelos próprios adolescentes e jovens, assim como pelo mundo adulto, e fomentar a atuação de adolescentes e jovens nos espaços públicos. Esse é o grande desafio.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pretensa rede de proteção social para adolescentes, pensada no contexto das políticas públicas voltadas a esse segmento, aqui fora analisada tomando como viés a execução do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM Adolescente. Diante das observações e análises realizadas algumas conclusões e outras considerações emergem como fruto da reflexão e possíveis sugestões, mesmo reconhecendo que a precisão da análise é diminuta, haja vista as constantes mudanças desta política, que mesmo há tão pouco tempo implementada vem passando por modificações importantes.

O Projovem Adolescente se constitui como o principal programa governamental para os adolescentes da faixa etária entre os 15 e 17 anos. Trata-se de um serviço socioeducativo previsto na Política Nacional de Assistência Social, portanto, uma política pública de âmbito federal. Há no meio comunitário e profissional uma tendência em compreender as políticas públicas tomando como referência o “tipo ideal”. Uma política será considerada boa se cumprir todos os seus objetivos e ideais republicanos. Essa tentativa vem ocorrendo desde as últimas décadas do século XIX. Durante todo o século XX viu-se a implantação de leis e programas que visavam realizar esse controle social, retratados na concepção jurídica da “Doutrina da Situação Irregular”. O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA ao romper com a chamada doutrina da situação irregular inaugura uma proposta de Proteção Integral a esse segmento, contudo, esse é um desafio que ainda não se consolidou nestes vinte anos de sua promulgação.

Nesse sentido percebe-se hoje que, em relação à garantia de direitos, e conseqüente proteção social aos adolescentes tal como prevista na Política de Proteção Integral, que é a base fundante do ECA, essa máxima weberiana vem sofrendo os percalços das lacunas do

sistema. Que tipo ideal existe no Brasil quando se pensa no adolescente? Qual a realidade vivenciada pela adolescência brasileira? Quem é esse adolescente? Várias são as realidades e conjunturas que compõem o cotidiano desses “sujeitos de direitos”. A generalização e verticalização das políticas voltadas a esse segmento têm demonstrado imensos desafios na busca de sua efetivação. O principal deles encontra-se na fragilidade e/ou inexistência da rede de proteção social, conforme prevista.

A proteção social demanda a oferta de serviços e programas que, em geral, são oferecidos pela chamada rede socioassistencial. Ela se compõe de uma diversidade de ações e serviços de atenção, governamentais e não governamentais, que oferecem, além de apoio material e em serviços, espaços de escuta e de pertencimento a muitos grupos sociais. Baseado na divisão por territórios, o SUAS organiza a rede socioassistencial estabelecendo parâmetros de qualidade e indicando a obrigatoriedade de se produzirem ações integradas, comprometidas com o alcance de resultados. A Resolução 191 do CNAS (2005) qualifica a rede socioassistencial e define as entidades e organizações de assistência social *“como aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”*. (GUARÁ, 2010, p. 50)

A construção dessa rede de proteção está intimamente ligada à efetividade da rede socioassistencial prevista pelo Sistema Único da Assistência Social. Contudo, o que se observa é que existe uma série de vulnerabilidades que precisam ser enfrentadas para a sua consolidação.

O PROJOVEM Adolescente é definido como um serviço socioeducativo que faz parte dessa rede socioassistencial, daí a relevância dada ao Sistema Único da Assistência Social – SUAS – durante as análises apresentadas, visando a compreensão dessa engrenagem. Foi através deste Programa que esta pesquisa seguiu o seu percurso de compreensão da rede de proteção social voltada para os adolescentes.

Neste contexto foi possível identificar que em São João da Barra a rede socioassistencial encontra-se centrada nas organizações governamentais. Apesar da existência de organizações/entidades não governamentais os Centros de Referência da Assistência Social não tem conseguido estabelecer uma relação estreita com esses órgãos. Isso dificulta a integração social e comunitária.

As ações previstas para serem desenvolvidas nos coletivos do Projovem Adolescente, tais como as que envolvem a participação social e comunitária e o protagonismo juvenil ficam muito aquém do estabelecido pela política. Os adolescentes não conseguem exercer suas potencialidades críticas e criativas no quesito correspondente a garantia de direitos e exercício da cidadania. Não há interação de relevância sócio-participativa na comunidade. A maior parte desconhece os espaços dos Conselhos e não tem interlocução com esses núcleos de deliberação de políticas voltadas para si.

A formação técnica geral também foi algo apontado como frágil posto que as atividades oferecidas nos coletivos, ou através de parcerias institucionais são pouco atrativas ou inadequadas ao perfil do grupo, especialmente no quesito qualificação profissional. Há, ainda, uma queixa generalizada por não conseguir certificar a qualificação dos adolescentes que participam dessas oficinas formativas nos coletivos. Na verdade, o anseio do adolescente está em obter um certificado que o habilite para o trabalho, porém no Projovem Adolescente isso não ocorre.

Em outras situações em que houve a possibilidade de se estabelecer parcerias e/ou convênios, com entidade de ensino e qualificação reconhecida pelo MEC, aconteceu de os cursos oferecidos não corresponderem às expectativas dos adolescentes, que diante da transformação que o município de São João da Barra vem passando pretendiam se qualificar na área técnica voltada ao trabalho *offshore* e os cursos com vagas disponíveis eram destinados a construção naval, agricultura, etc, já que estes não tem uma exigência tão rígida em relação à escolaridade.

Outro ponto que merece destaque está relacionado a localização dos coletivos, ou seja, ao acesso dos adolescentes nestes espaços. Foi possível verificar que alguns coletivos estão localizados longe da residência dos mesmos e que o transporte público é deficiente, com horários restritos disponibilizados à comunidade. Isso faz com que alguns adolescentes tenham que ficar o dia todo fora de casa. Não dá tempo de ir a casa antes ou depois da escola, eles tem que ir direto: os que frequentam os coletivos pela manhã vão direto para escola e os que frequentam os coletivos no turno da tarde, tem que ir direto da escola. Algumas famílias não concebem esse fluxo de maneira positiva. Não veem ganhos no fato do adolescente ficar o dia todo fora de casa, sem ajudá-los nas tarefas domésticas, em suas pequenas lavouras ou até mesmo num trabalho informal e precário, tal qual ocorre nas olarias. Essa percepção das famílias faz com que os adolescentes não sejam estimulados a participar e muitos optam por

desistir de frequentar os coletivos em busca de um trabalho ou de um curso que o remunere, através de uma bolsa auxílio.

Muitos desafios estão postos, dentre eles pode-se destacar a necessidade de fortalecer a qualidade das atividades e a participação dos adolescentes nos espaços de reflexão sobre as políticas públicas, numa perspectiva de elevar o senso crítico e estimular o surgimento de novas lideranças juvenis; ampliar as ações externas que envolvem a comunidade; conseguir estabelecer parcerias com Instituições/Entidades que possam oferecer a certificação da qualificação profissional e intensificar o acompanhamento familiar. Essas ações podem ser as peças chaves para que a engrenagem que suporta uma rede possa de fato funcionar.

O rumo que o Projovem Adolescente irá tomar é uma verdadeira incógnita. Esse talvez seja um problema de outra ordem, mas pelo qual os Programas Sociais passam com uma certa recorrência: a descontinuidade e fragmentação de suas ações. Atualmente, o Projovem Adolescente ganhou o status de serviço de convivência e fortalecimento de vínculos. Segundo o discurso oficial o objetivo é dar autonomia aos municípios para trabalhar de acordo com suas realidades e demandas. Este serviço engloba três principais eixos estruturantes: Empregabilidade, Ações Socioeducativas e prática esportiva. A proposta é que os adolescentes sejam acompanhados por orientadores sociais e monitores de oficinas, responsáveis pela elaboração de dinâmicas, palestras e atividades educativas. Também terão acesso aos cursos profissionalizantes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Não foi possível analisar e avaliar esse processo em São João da Barra, dada a fase de implantação desse serviço, coincidir com o período de finalização desta tese, porém nas entrevistas com os profissionais que compõem a equipe técnica do CRAS a expectativa de um serviço melhor e mais amplo, no sentido de garantidor de direitos e repleto de possibilidade, ficou evidente. Contudo, há de se ter cautela para que estes espaços, previstos para desenvolver atividades intergeracionais, não se transformem em meros “clubes” de convivência. Esses adolescentes precisam ter suas habilidades estimuladas e a rede de proteção tem que estar articulada para que possa contribuir nesse processo.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AMAZARRAY, Mayte Raya; et al. A experiência de assumir a gestação na adolescência: um estudo fenomenológico. *Psicol. Reflex. Crit.*, Porto Alegre, v. 11, n. 3, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

AQUINO, Luseni. A juventude como foco de políticas públicas. In: CASTRO, J. A. de; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. Juventude e políticas sociais no Brasil. Brasília: IBGE, 2009.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Org.). *A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 1995

ARAÚJO, A. V. *Política Pública para a juventude: análise do programa nacional de inclusão de jovens em Pernambuco*, 2011, 270 p. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

ARAÚJO, D. A. P. A. *A relação dos/das jovens com o saber a partir da experiência do programa de inclusão de jovens*. 2008. 156 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

BATISTA, Vera Malaguti. *Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro*. 2. ed. Coleção Pensamento Criminológico. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; EARP, Maria de Lourde Sá; NORONHA, Patrícia Anido. (orgs). *Infância tutelada e educação: história, política e legislação*. Rio de Janeiro, Raval, 1998.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo, Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. *Política Social no Capitalismo Tardio*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002

BOURDIEU, Pierre. “‘Juventude’ é apenas uma palavra”. IN: Bourdieu, Pierre. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro, Ed. Marco Zero, 1983..

BRANCHER, Leoberto N. Organização e gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude. In: KONZEN *et all. Pela Justiça na Educação*. Brasília: MEC, 2000.

BRASIL. *Adolescências, juventudes e socioeducativo: concepções e fundamentos*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. 56 p. (Projovem Adolescente: Serviço Socioeducativo).

\_\_\_\_\_. **BOLETIM PANORAMA MUNICIPAL SEGUNDO CENSO DEMOGRÁFICO 2010. MUNICÍPIO SÃO JOÃO DA BARRA**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MDS. 2013. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/carrega\\_pdf.php?rel=panorama\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/carrega_pdf.php?rel=panorama_municipal). Acesso em 02 de abr. 2013

\_\_\_\_\_. Constituição, 1988. *Constituição*; República Federativa do Brasil, 1988. Brasília. Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. *ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE* – lei n. 8.069, de 13 de junho de 1990.

\_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – SUAS*. Brasília. 2006.

\_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social* – SUAS. Brasília. 2006.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social* – PNAS/2004. Brasília. 2005.

\_\_\_\_\_. *Saúde integral de adolescentes e jovens*: orientações para a organização de serviços de saúde. Normas e Manuais Técnicos. Ministério da Saúde. Brasília. 2005

BRESSER PEREIRA, L. C. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo. Ed. 34, 1996.

CALLIGARIS, Contardo. *A adolescência*. São Paulo. Publifolha, 2000.

CAMPOS, M. A. B. Gravidez na adolescência: a imposição de uma nova identidade. *Pediatr. Atual*, Rio de Janeiro, 13 (11;12), p. 25-26, 2000.

CASTELLS, Manuel (1998). Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: **SEMINÁRIO SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO**. Brasília, 1998.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. Por um novo paradigma de fazer políticas – políticas de/para/com juventudes. In: *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.19, n.2, jul./dez. 2002.

CAVALLIERI, Alyrio. *Direito do menor*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1978.

COSTA, Vanda Maria. *Democracia participativa e os conselhos de assistência social no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, UERJ, 1999. (mimeo)

COSTA, João de Jesus (coordenador). Rompendo o silêncio. **SEMINÁRIO MULTIPROFISSIONAL DE CAPACITAÇÃO SOBRE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**: textos e anotações. São Luís: CEDECA, 1997.

COUTINHO, Luciana Gageiro. *Adolescência e errância – destinos do laço social no contemporâneo*. Rio de Janeiro: Nau: FAPERJ, 2009.

CRUZ, José Luis Vianna da (Org.). *Brasil, o desafio da diversidade*: experiências de desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: Ed. SENAC NACIONAL, 2005.

DEL PRIORE, Mary (org.). *História da criança no Brasil*. São Paulo : Contexto, 1999.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas/SP, UNICAMP, 1998.

EARP, Maria de Lourdes Sá. A política de atendimento do século XX: a infância pobre sob a tutela do Estado. In: BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; EARP, Maria de Lourdes Sá; NORONHA, Patrícia Anido. (orgs). *Infância tutelada e educação: história, política e legislação*. Rio de Janeiro, Raval, 1998, p. 72 – 100

ESTEVES, Luiz Carlos Gil; ABRAMOVAY, Miriam. Juventude, juventudes: pelos outros e por elas mesmas. In: ABRAMOVAY, Miriam; et al. *Juventudes: outros olhares sobre a diversidade*. Brasília: Ministério da Educação; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; Unesco, 2007, p 21-55.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e Processo Político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Org.). *A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 1995.

FERNANDES, Rubem Cezar. *Privado Porém Público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume Dumará. 1994

FLEURY, Sonia. El desafío de la gestión de las redes de políticas. In: *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002. Nº 12-13, p. 221-247

FRIEDRICH, M. *O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM: Uma análise entre o proposto e o vivido em Goiânia*. 2009. 75 p. Dissertação (Mestrado em Educação em Ciências e Matemática) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2009.

GOFFMAN: E. A representação do eu na vida cotidiana. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2003.

GONÇALVES, Antonio Sérgio; Por uma nova cultura de articulação e cooperação em rede Uma convivência grupal que mobiliza, protege e desenvolve seus participantes. In: GUARÁ, Isa Maria F. Rosa (coord). *Redes de proteção social*. São Paulo: Associação Fazendo História : NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010. (Coleção Abrigos em Movimento)

GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. A sociedade se articula para cuidar dos cidadãos mais vulnerabilizados. In: GUARÁ, Isa Maria F. Rosa (coord). *Redes de proteção social*. São Paulo: Associação Fazendo História : NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010. (Coleção Abrigos em Movimento)

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. v. II. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Ed. Loyola, 2008, 17ª Ed.

HEILBORN, Maria Luiza; AQUINO, Estela M. L.; KNAUTH, Daniela Riva. Juventude, sexualidade e reprodução [Editorial]. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 7, p. 1362-1363, jul. 2006.

HERINGER, Rosana Rodrigues. *Extermínio de crianças e adolescentes no Brasil: construção e análise de uma categoria social*. Rio de Janeiro. IUPERJ, Tese de Doutorado, 1997.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário eletrônico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Instituto Antônio Houaiss; Ed. Objetiva, 2001.

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2000.

JOVER, Eliane Rivero; NUNES, Maria Lúcia Tiellet. Construção histórica da noção de adolescência e sua redefinição na clínica psicanalítica. *Revista Imaginário*, São Paulo, vol. 11, n. 11, p. 15-33, dez. 2005. Disponível em: <<http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo>>. Acesso em: 30. abr. 2010

LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. A. *Metodologia do Trabalho Científico*. Ed. Atlas, São Paulo, 2007.

LANDIM, L. *Ações em Sociedade: militância, política, assistência, etc.* RJ, Nau, ISER. 1998

LANER, Aline dos. Santos. *Reflexões e perspectivas sobre trabalho e cidadania*. In: V Congresso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, 2007, Montevideo. Uruguay.

LEON, Alessandro Lutfy Ponce de. Juventude, juventudes: uma análise do trabalho e renda da juventude brasileira. In: ABROMOVAY, Miriam; et al (Orgs). **Juventudes: outros olhares sobre a diversidade**. Brasília: Ministério da Educação; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; Unesco, 2007, p. 271-321.

LOPES, T. J. S. L. **Representações sociais do Projovem: sentidos atribuídos ao programa por seus educadores**. 2009. 96 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2009.

MACHADO, C. B. A. **A Ação Comunitária do Projovem: um instrumento para promover a participação do jovem**. 2009. 154 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009

MARQUES, Eduardo. **Redes sociais, segregação e pobreza**. São Paulo, Editora UNESP. 2010.

MEKSENAS, Paulo. **Sociedade civil e estado: contradições do espaço público e interesses democráticos**. Texto apresentado na Abertura do Semestre Letivo do Centro de Ciências da Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC em 08 de março de 2005. Disponível em <http://www.periodicos.udesc.br/index.php/linhas/article/viewFile/1336/1145> Acesso em: 30 de junho de 2010

MELO, P. S. F. **Política pública para juventude: a implementação do projovem urbano em Iranduba/AM**. 2010. 144p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010.

MISSE, Michel. Notas sobre a sujeição criminal de crianças e adolescentes. In: PAIVA, Vanilda; SENTO-SÉ, João Trajano (orgs.). **Juventude em conflito com a lei**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2007.

MOISES. Jose Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 23, n. 66, Fev./2008.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOREIRA, Evaldo de Assis. **Políticas Públicas para a Educação de Jovens e Adultos na RMSP: O caso do Projovem (2005-2007)**. 2009. 134 p. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NETTO, José Paulo. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1993.

NEVES, Delma Pessanha (org.) *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: Editora Senac, 2001

NOVAES, Regina. et al. *Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas*. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE); Fundação Friederich Ebert, 2006

OLIVEIRA, Siro Darlan de. *Da infância perdida à criança cidadã*. Lumem Júris.1998.

PAIVA, Vanilda. Contradições da reeducação de jovens que cometeram atos infracionais. In: PAIVA, Vanilda; SENTO-SÉ, João Trajano (orgs.). *Juventude em conflito com a lei*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2007.

PEREIRA, Almir Rogério. Histórico da política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil In: CUNHA, José Ricardo. DINIZ, Andréa (orgs.) *Visualizando a política de atendimento: à criança e ao adolescente*. Kroart Editores; Rio de Janeiro, 1998.

PILOTTI, Francisco. Crise e perspectiva da assistência à infância na América Latina. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Org.). *A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 1995.

PIRES, I. G. *A implementação do Projovem no Município de Porto Alegre/RS, sob a perspectiva dos jovens participantes*. 2010. 198 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2010.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 1995.

RIZZINI, Irene (Org). Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Org.). *A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: CESPI/USU Ed. Universitária, 1995.

\_\_\_\_\_. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro, USU Ed. Universitária, 1997.

RODRIGUES, H. B. S. *Políticas públicas para a juventude e gestão local no Brasil: agenda, desenho e implementação*. 2009. 326 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. *A Nova Questão Social: Repensando o Estado Providência*. Trad. de Sérgio Bath. Brasília, Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SIERRA, Vania Morales. MESQUITA, Wania Amélia Belchior. Disciplinamento e ressocialização: uma análise dos programas para adolescentes infratores no Estado do Rio de Janeiro. In: *ALAS – Associação Latinoamericana de Sociologia*. Agosto de 2009.

SIERRA, Vania Morales. *Judicialização da Infância: a implantação e execução do Estatuto da Criança e do Adolescente nas cidades do Rio de Janeiro, Niterói e Maricá*. 2004. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto Universitário de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004

SILVA, Enid Rocha de Andrade da; ANDRADE, Carla Coelho de. A política nacional de juventude: avanços e dificuldades. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de; ANDRADE, Carla Coelho de. (Org.) *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2009.

SILVA, J. P. *Políticas públicas de juventude e educação: as ações “emergenciais” na ótica dos alunos do PROJOVEM urbano*. 2011. 101 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, Roberto Cezar Rosendo Saraiva da; CARVALHO, Ailton Mota de. Formação econômica da região norte fluminense. In: PESSANHA, Roberto Moraes; NETO, Romeu e Silva. *Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes, WTC Editora, 2004. p. 27 – 75

SIMMEL, Georg. *Questões fundamentais da sociologia: indivíduo e sociedade*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 2006.

UNICEF. *Situação Mundial da Infância 2011 – Adolescência: Uma Fase de Oportunidades*. Relatório. Disponível em: [www.unicef.org/sowc2011](http://www.unicef.org/sowc2011) Acesso em 13 de out. 2013.

SOARES, S. P. L. *Estado, políticas públicas e juventude: avaliação de efeitos de um programa federal na esfera local*. 2013. 211 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SOEIRO, M. B. *O ProJovem e a ação comunitária: uma análise da participação dos egressos na comunidade*. 2011. 224 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2011.

SOUZA, Carmem Zeli Vargas Gil. Juventude e contemporaneidade: possibilidades e limites. *Última Década*, Cidpa Viña Del Mar, n. 20, p. 47-69. junho, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina LOAS: um processo de Construção da Assistência Social*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Proteção e desproteção social na perspectivados direitos socioassistenciais. *Caderno e Texto da VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília: CNAS/MDSCF: Dezembro, 2007.

SPOSATO, Karyna B. Pedagogia do medo: adolescente em conflito com a lei e as propostas de redução da idade penal. In: *Cadernos Adenauer*, II, n. 6, dez. 2001, p. 31-49.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1998.

WITHAKER, Francisco (1998). *Redes: uma estrutura alternativa de organização*. Rits. Disponível em: <[http://www.rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_estrutalternativa.cfm](http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_estrutalternativa.cfm)>. Acesso em: 10 maio 2013.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **ANEXO 1:**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA AO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE SÃO JOÃO DA BARRA/RJ**

- 1) Como se dá o processo de discussão e implementação dos Programas voltados para o adolescente no município e qual o papel desempenhado pelo CMDCA neste processo;
- 2) Quais os programas de atendimento e qualificação profissional ao adolescente que o município oferece e quais foram os processos para aprovação destes pelo CMDCA
  - 2.1) projetos cadastrados no CMDCA;
  - 2.2) quantos e quais os projetos recebem financiamento do FIA;
  - 2.3) Se existem programas de qualificação profissional de adolescentes diferenciados por gênero;
  - 2.4) Se existe e quais são os programas com foco na profissionalização do adolescente e seu posterior encaminhamento ao mercado de trabalho;
- 3) Quais os critérios para que o projeto seja contemplado/inscrito no CMDCA;
- 4) Se existe algum tipo de controle/fiscalização do CMDCA, junto a esse Programas/Instituições;
- 5) Como você vê a participação dos adolescentes nos espaços decisórios de formulação das políticas.

- 6) Qual a avaliação que você faz em relação ao atendimento dos adolescentes no PROJovem Adolescente.

**ANEXO 2:**  
**ROTEIRO DE ENTREVISTA À COORDENADORA DOS PROGRAMAS SOCIAIS E AOS TÉCNICOS QUE ATUAM NO PROJovem ADOLESCENTE DE SÃO JOÃO DA BARRA/RJ**

- 1) Como você avalia as atividades oferecidas nos coletivos dentro do viés de profissionalização
- 2) Se existe algum tipo de controle/fiscalização do CMDCA, junto ao Programa;
- 3) Como você vê a participação dos adolescentes nos espaços decisórios de formulação das políticas.
- 4) Qual a avaliação que você faz em relação ao atendimento dos adolescentes no PROJovem Adolescente.
- 5) Quais os pontos que você considera positivos nas atividades oferecidas no Programa
- 6) Quais os pontos que você considera negativos nas atividades oferecidas no Programa

**ANEXO 3:**  
**ROTEIRO DE ENTREVISTA AO USUÁRIO DO PROJovem ADOLESCENTE DE**  
**SÃO JOÃO DA BARRA/RJ**

- 1) Idade:
- 2) Escolaridade:
- 3) Por que resolveu se inserir nas atividades oferecidas pelo Projovem Adolescente
- 4) Já participou de alguma reunião do CMDCA ou espaços de discussão e formulação de Políticas públicas
- 5) Se sim, o que achou
- 6) Quais são as suas pretensões profissionais
- 7) Quais os pontos que você considera positivos nas atividades oferecidas no Programa
- 8) Quais os pontos que você considera negativos nas atividades oferecidas no Programa

**ANEXO 4**  
**ROTEIRO DE ENTREVISTA – Assistente Social**

Nome:

Idade:

Formação Profissional:

Tempo de Formada:

Tempo de Atuação:

Como se deu a sua inserção no Programa?

Qual a sua percepção sobre as ações do PROJOVEM Adolescente?

Quais ações são desenvolvidas no PROJOVEM Adolescente?

Qual o perfil dos adolescentes atendidos?

O que faz a Assistente Social no Programa?

Como você avalia a execução do PROJOVEM Adolescente em São João da Barra?

Qual o principal desafio desse trabalho?

Quais os principais obstáculos para a realização dos objetivos do PROJOVEM Adolescente em São João da Barra?

**ANEXO 5**  
ROTEIRO DE ENTREVISTA – Coordenação do PROJOVEM Adolescente

Nome:

Idade:

Formação Profissional:

Tempo de Formada:

Tempo de Atuação:

Como se deu a sua inserção no Programa?

Qual a importância do PROJOVEM Adolescente no Município? E nos Territórios?

Como se faz a gestão do PROJOVEM Adolescente?

Em que consistem os coletivos?

Qual o número de adolescentes atendidos?

Que critério é utilizado para seleção dos adolescentes?

Quais atividades/ações você considera fundamentais para o desenvolvimento do PROJOVEM Adolescente?

Como são escolhidos/selecionados os orientadores sociais?

Que ações são desenvolvidas visando a integração social e comunitária dos adolescentes inseridos no Programa?

Como você avalia a execução do PROJOVEM Adolescente em São João da Barra?

Qual o principal desafio desse trabalho?

Quais os principais obstáculos para a realização dos objetivos do PROJOVEM Adolescente em São João da Barra?

**ANEXO 6**  
ROTEIRO DE ENTREVISTA – Coordenadores (as) do CRAS

Nome:

Idade:

Formação Profissional:

Tempo de Formada:

Tempo de Atuação:

Como se deu a sua inserção no Centro de Referência de Assistência Social?

Qual a estrutura física do Equipamento?

Qual o número de profissionais e categorias no CRAS de \_\_\_\_\_?

Como você avalia a importância do CRAS no Território?

Qual o número de famílias adstritas e número de cadastradas?

Quantas instituições compõem a rede de proteção no Território? Quais?

Que ações são desenvolvidas pelo CRAS voltadas ao público adolescente?

Qual a sua percepção sobre as ações do PROJOVEM Adolescente?

Qual a interlocução dos adolescentes com os demais programas sociais/espços sociais/rede de proteção social?

Você acha que o PROJOVEM Adolescente enquanto política de proteção estimula o adolescente a desenvolver sua autonomia e participação social? Por quê? Como?

Como você avalia a execução do PROJOVEM Adolescente em São João da Barra?

Qual o principal desafio desse trabalho?

Quais os principais obstáculos para a realização dos objetivos do PROJOVEM Adolescente em São João da Barra?

## **ANEXO 7**

### ROTEIRO DE ENTREVISTA – Orientador Social

Nome:

Idade:

Formação Profissional:

Tempo de Formada:

Tempo de Atuação:

Como se deu a sua inserção no Programa?

O que é ser Orientador Social do PROJOVEM Adolescente?

Que atividades você considera mais importantes e atrativas no desenrolar das ações programadas?

Você desenvolve ações de integração dos adolescentes com a comunidade?

Qual a importância desse Programa para os adolescentes beneficiários?

E para a Comunidade?

Os adolescentes que participam do Programa tem conseguido desenvolver aspectos de autonomia e participação social? Por quê? Como?

Qual o principal desafio desse trabalho?

Quais os principais obstáculos para a realização dos objetivos do PROJOVEM Adolescente em São João da Barra?

**ANEXO 8**  
**ROTEIRO DE ENTREVISTA – Psicóloga e Pedagoga**

Nome:

Idade:

Formação Profissional:

Tempo de Formada:

Tempo de Atuação:

Como se deu a sua inserção no Programa?

Qual a sua percepção sobre as ações do PROJOVEM Adolescente?

Quais ações são desenvolvidas no PROJOVEM Adolescente?

Qual o perfil dos adolescentes atendidos?

O que faz a Psicóloga no Programa?

Como você avalia a execução do PROJOVEM Adolescente em São João da Barra?

Qual o principal desafio desse trabalho?

Quais os principais obstáculos para a realização dos objetivos do PROJOVEM Adolescente em São João da Barra?

**ANEXO 9**  
ROTEIRO DE ENTREVISTA – Secretaria Municipal de Assistência Social

Nome:

Idade:

Formação Profissional:

Tempo de Formada:

Tempo de Atuação:

Por que o Município aderiu ao PROJOVEM Adolescente?

Qual a contrapartida do Município?

Como se deu o processo de implantação do Programa no Município?

Que critério foi utilizado para definição dos territórios para implantação do PROJOVEM Adolescente?

Há quanto tempo o PROJOVEM Adolescente vem sendo executado no Município?

Quais Programas o Município desenvolve, no âmbito da Secretaria de Assistência Social, destinado à adolescentes? Em que consistem esses Programas? Qual a média de beneficiários direitos?

Como se dá a relação entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e os Conselhos Municipais de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente? Há o acompanhamento dos Conselhos na execução do PROJOVEM Adolescente?

Como você avalia a execução do PROJOVEM Adolescente em São João da Barra?

Qual o principal desafio desse trabalho?

Quais os principais obstáculos para a realização dos objetivos do PROJovem Adolescente em São João da Barra?