



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Políticas para Infância e Juventude

MAPEAMENTO DAS REDES DE PROTEÇÃO: políticas sociais presentes no momento da saída do abrigo por maioria

SUZIANE HERMES DE MENDONÇA SOARES ¹

Resumo

O trabalho tem como objetivo demonstrar a importância da construção da utilização de uma metodologia na identificação de redes relacionadas às políticas sociais ofertadas à juventude por meio de um mapeamento da atual situação de integração dos jovens oriundo de abrigo na sua maioria e as consequências das ações do Estado quanto ao desligamento do abrigo. Diante da amplitude da situação entende-se a necessidade do foco na desinstitucionalização por maioria, no sentido de identificar suas principais lacunas e promover futuras investigações a partir do estudo proposto e da qualificação dos resultados encontrados sobre as políticas sociais atuais.

Palavras-chave: Política Social, rede e proteção social.

Resumen

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Fluminense

El trabajo tiene como objetivo demostrar la importancia de construir el uso de una metodología en la identificación de redes relacionadas con las políticas sociales que se ofrecen a la juventud a través de un mapeo de la situación actual de integración de los jóvenes provenientes de refugio en su mayoría y las consecuencias de las acciones. del Estado sobre el cierre del albergue. Dada la magnitud de la situación, se entiende la necesidad de enfocarse en la desinstitucionalización por mayoría, a fin de identificar sus principales vacíos y promover futuras investigaciones a partir del estudio propuesto y la calificación de los resultados encontrados sobre las políticas sociales vigentes.

Palabras clave: Política Social, red y protección social.

1. INTRODUÇÃO

A mudança da condição da criança e do adolescente à posição de sujeito de direitos a partir, inicialmente, da Constituição de 1988, e ainda no final do século XX, em sua última década, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente favoreceu uma alteração de paradigmas quanto aos direitos da criança e do adolescente levando à percepção da devida proteção social como relevante não somente para seu bem-estar pessoal como para seu desenvolvimento no todo. Ao chegar à juventude esses sujeitos de direitos também possuem garantia de proteção social.

O reconhecimento dos efeitos das relações ofertadas de políticas

sociais aos jovens é um desafio para a proteção social dos indivíduos, seja pelo Estado, que tem como princípio a prerrogativa de garantia de direitos humanos, seja pela sociedade de forma geral. No Brasil, a perspectiva de construir uma política de proteção social para o direito do cidadão entendendo- o como cerne, o qual ultrapasse a exclusão por classe, raça ou qualquer outra categoria interseccional, provocam tensões nas disputas de poder.

O principal critério de delimitação para a realização de uso da metodologia de mapeamento das redes sociais (ARS) na pesquisa visa demarcar como possibilidade de estudo as intercorrências da saída do jovem do abrigo ao completar 18 anos. A compreensão do perfil das instituições que atuam em tal processo poderá ser um indicador da natureza do que é ofertado garantindo a cidadania ou dificultando o jovem quanto aos suportes para o processo de desinstitucionalização.

Para esta compreensão, a investigação científica por meio da ferramenta de mapeamento das redes sociais possibilitará a avaliação das políticas sociais existentes e o estabelecimento da discussão sobre os processos de constituição das políticas sociais voltadas à juventude. Assim, todo o estudo dentro desta perspectiva contribuirá na condução da identificação dos limites das políticas sociais oferecidas à juventude e relacionadas ao sistema político e/ou a arranjo institucional, trazendo luz a qualquer dificuldade na estrutura de proteção social e na perpetuação de desigualdade e exclusão.

Conforme o Censo de 2020 da população infantojuvenil acolhida no estado do Rio de Janeiro, eram 196 instituições acolhedoras, 157 destes na modalidade abrigo, 26 na modalidade de família acolhedora e 13 na modalidade de casa-lar. Na faixa etária de 16 a 18 anos eram 266 adolescentes, o que equivalia a mais de 18% do número total de crianças/adolescentes. Ainda utilizando a mesma fonte de dados é sabido

que 32% do público institucionalizado está na cidade do Rio de Janeiro e outros aproximadamente 10% na região Metropolitana do Rio de Janeiro (GRANDRA, 2021).

Diante da amplitude da situação entende-se a necessidade do foco na desinstitucionalização por maioria, no sentido de identificar suas principais lacunas e promover futuras investigações a partir do estudo proposto e da qualificação dos resultados encontrados sobre as políticas sociais atuais.

2. DESENVOLVIMENTO

A partir do Estatuto da Juventude temos alguns princípios e diretrizes para o fortalecimento e a organização das políticas de juventude nas esferas federal, estadual e municipal. Uma possibilidade de acesso aos direitos já previstos em lei, como educação, trabalho, saúde e cultura, para atender às necessidades específicas da juventude, respeitando as suas trajetórias culturais, diversidades e condições socioeconômicas.

O acolhimento de crianças e adolescentes em abrigos é uma problemática multifacetada reforçada por um padrão do estado médico-higiênista. A falta de recursos financeiros familiares ou a criminalidade identificada em crianças e adolescentes era o principal fator para a institucionalização.

A permanência na atualidade de crianças e adolescentes por longos períodos nos abrigos, sendo o espaço de moradia, isto nos leva a pensar sobre a saída do abrigo por conta da maioria já que não se

percebeu ao longo do processo de abrigamento a reintegração familiar, a efetiva possibilidade de escolaridade correspondente à idade, dentre várias situações que podem ser identificadas nos adolescentes durante sua permanência no abrigo.

Conforme Bernal (2004), o duradouro tempo de institucionalização de crianças e adolescentes e a ausência de ações destinadas ao momento da saída são recorrentes na sociedade brasileira desde o Período Colonial. Assim, os mecanismos de entrada e saída do abrigo eram falhos para a criança a partir do momento que não indicavam alternativas de proteção. A autora Bernal (2004) ainda completa que, se a criança não conhecia seu destino ao entrar na instituição, o desconhecimento sobre a saída só era maior. Possuir o direito a um desligamento planejado é uma forma de proteção.

Um ponto importante é a incapacidade das políticas públicas de compreender a multiplicidade das culturas juvenis e sua necessidade de ser protagonista de sua própria ação social.

O debate sobre a temática da juventude foi corroborado por autores como José Machado Pais, Melucci, Peralva, Abramo, Dayrell, Carrano, Sposito, e outros que não fica possível denominar pela grande interlocução de diversos autores, todos eles tem proporcionado novos entendimentos para os estudos sobre a juventude, colocando o jovem como agente de muitas possibilidades.

Segundo Peralva (1997):

A juventude é, ao mesmo tempo, uma condição social e um tipo de representação. Se há um caráter universal dado pelas transformações do indivíduo numa determinada faixa etária, nas

quais completa o seu desenvolvimento físico e enfrenta mudanças psicológicas, é muito variada a forma como cada sociedade, em um tempo histórico determinado, e, no seu interior, cada grupo social vão lidar com esse momento e representá-lo. Essa diversidade se concretiza com base nas condições sociais (classes sociais), culturais (etnias, identidades religiosas, valores) e de gênero, e também das regiões geográficas, dentre outros aspectos.

Abramo (2005) ao discutir a juventude como uma categoria diversa, a cada ano que se avança, nos conta sobre a investida da indústria determinando o jovem como um consumidor de bens, serviços e cultura porque geram lucros para o mercado de eventos de massa. Desta forma, a forma de viver do jovem é mais produto a ser comercializado com apelos midiáticos e vira um ícone estético simbólico e representativo da ideia de identidade juvenil para as outras gerações.

O que nos faz questionar sobre o jovem que não possui acesso ao consumo, que está institucionalizado, quais seriam as limitações na sociabilização desses jovens? Meidante o aumento significativo de jovens em situação de exclusão social em função das desigualdades sociais e econômicas este questionamento deve se tornar reflexão. “É preciso reconhecer que, histórica e socialmente, a juventude tem sido considerada como fase de vida marcada por uma certa instabilidade associada a determinados "problemas sociais", mas o modo de apreensão de tais problemas também muda” (Sposito, 1997).

O conhecimento de exclusão/inclusão possibilita realizar um exercício de compreensão das desigualdades no território local e das tensões produtoras dessas desigualdades. Quanto maior o esforço feito para uma aproximação com o território local, ou melhor, mais as desigualdades internas se tornam visíveis, como bem defende Sposati (2001). Ao mesmo tempo, “a relação entre o poder e o saber se converte

em fundamento de decisão e a população passa a ser vista como um conjunto de fenômenos que devem ser controlados para possibilitar o crescimento do Estado” (FOUCAULT, 2007).

Em linhas gerais, a evolução histórica das políticas de juventude na América Latina foi determinada pelos problemas de exclusão dos jovens da sociedade e os desafios de como facilitar-lhes processos de transição e integração ao mundo adulto. Ressalvando a pluralidade de enfoques, as características institucionais e a diversidade regional dos países latino-americanos, esse autor sintetiza contribuições de diversos autores e estabelece periodização em torno de quatro distintos modelos de políticas de juventude: a) a ampliação da educação e o uso do tempo livre (entre 1950 e 1980); b) o controle social de setores juvenis mobilizados (entre 1970 e 1985); c) o enfrentamento da pobreza e a prevenção do delito (entre 1985 e 2000); e d) a inserção laboral de jovens excluídos (entre 1990 e 2000) (ABAD, 2002).

No processo de compreensão dos sujeitos políticos e suas articulações todos os atores envolvidos devem ser pensados, incluindo as dinâmicas e relações presentes. Assim, o movimento social se dá de forma complexa, principalmente quando se dimensiona todos os atores e as influências que cada um exerce. Da mesma forma, não se pode esperar uma homogeneidade do movimento, entendendo que sua composição se faz por organizações de diversas características que, por sua vez, variam em cooperações e conflitos.

As políticas sociais, por um lado, podem reforçar as desigualdades, quando as ações e os programas governamentais objetivam atender necessidades supostamente universais, ignorando demandas específicas de parcelas da população. Por outro lado, as políticas sociais são uma das principais fontes para se ultrapassar as formas de opressão nas diversas

categorias interseccionais. O lugar do jovem, a partir das condições encontradas pela ação afirmativa dentro das políticas sociais e pelas possibilidades promovidas nos movimentos sociais, provoca um (re) conhecer no sentido de conhecer novamente seu território e identidade. Sposati (2001) ao problematizar o território enfatiza:

Território é dinâmico [...] decorrente das relações entre os que nele vivem e suas relações com os que vivem em outros territórios. Território não é gueto, apartação, ele é mobilidade. Por isso, discutir medidas de um território é assunto bem mais complexo do que definir sua área com densidade. Implica considerar o conjunto de forças e dinâmicas que nele operam (SPOSATI, 2001).

O exercício de poder aliado às práticas espaciais pode resultar em interdições que, no limite, se desenvolvem em direção a processos de apartação e segregação social. Este processo reflete a distribuição desigual das condições de vida no chão de uma cidade. Este é um modo de pensar e ler a dinâmica do território e que se torna possível à medida que deslocamos as ocorrências como meros fragmentos e as inserimos na dinâmica que produz conformações particulares ao território (SPOSATI, 2001).

Por outro lado, as políticas sociais têm passado por transformações importantes, como a pluralização e democratização das arenas decisórias, a descentralização, o fortalecimento do poder e das ações locais. Entretanto, pouco se sabe sobre os resultados substantivos das políticas implantadas ou em implementação (LOBATO, 2004).

É necessário chegar mais perto dos indivíduos que estão na ponta da linha para conhecer suas estratégias, seus modos de vida, suas expectativas e como interagem com as políticas sociais.

A saber, sobre as mudanças do elemento assistencial da proteção social nas últimas décadas consequentes da Constituição de 1988 evidenciam-se as transformações da proteção e assistência social, bem como os procedimentos que, no fim do século XX, avançaram com a reforma da política assistencial social no Brasil, contudo, sem grandes alterações no modelo de oferta de serviços. Apenas a partir do século XXI, percebe-se um considerável crescimento na cobertura de benefícios e serviços na área assistencial (BRASIL, 2008). Alguns resultados da ampliação do sistema de proteção social no Brasil foram no sentido de tentar diminuir a desigualdade de renda, a busca pela construção da capacidade organizacional na área da assistência social com a inclusão de diversos segmentos populacionais a um sistema público de assistência social. Thomas Humphrey Marshall (1967) identifica que a igualdade humana básica em substância é a soma dos direitos formais que constituem o status da cidadania.

A cidadania poderia ser composta não apenas pelo reconhecimento da igualdade humana básica no interior de uma sociedade, mas, da garantia e da permissão na participação integral por parte desses indivíduos na comunidade da qual fazem parte. Para além apenas da questão teórica sobre cidadania temos a Lei nº 12.852/2013 que sancionou o Estatuto da Juventude, assegurando as pessoas de idade entre 15 e 29 anos a efetivação de seus direitos por meio de políticas públicas específicas, inclusive no sentido de sua educação, profissionalização, trabalho e renda (BRASIL, 2013).

Um atributo recorrente dos arranjos de proteção social tanto na América latina quanto no Brasil é o forte caráter fragmentário e setorial. A abordagem setorial ressalta-se sobre qualquer ação de caráter mais estratégico e abrangente, que altere o compartilhamento dos meios de poder (SANTOS, 1989). Esta desagregação setorial acentuada tem

consequências, sendo recorrente a falta de articulação setorial a construção de iniciativas nacionais mais inclusivas no enfrentamento de problemas complexos encontra respostas superficiais porque exigiria ações integradas de diferentes setores para se chegar ao cerne. Prejuízos como este podem ter impacto que só deteriora as desigualdades já existentes. A rede intersetorial contribui para uma aplicação dos recursos de forma estratégica e melhores resultados ao público alvo. Segundo Burlandy (2007) quanto à execução de políticas públicas que tratam de questões complexas como pobreza, normalmente se requer redes igualmente complexas, principalmente quando fatores como dispersão e fragmentação das linhas de autoridade demandam uma estrutura que articule os atores.

As redes de política caracterizariam um padrão mais ou menos estável de relações entre atores interdependentes, que se formam em torno de problemas ou programas políticos. Enquanto sistemas interativos se reproduzem através de práticas concretas que são dinâmicas, e a interdependência entre os atores é o principal fator para sua constituição e sustentabilidade. Esta dependência varia em função dos objetivos em jogo e do quanto eles implicam na mobilização de recursos do conjunto de atores envolvidos (KLIJN, 1995).

A incumbência da gerência da rede depende de ações multilaterais, que visem implementar as propostas ajustadas, referenciando as possíveis áreas potenciais de interesses e práticas comuns, além das divulgações das informações estratégicas servindo simultaneamente a interesses mais amplos e a demandas particulares (Burlandy, 2007).

O ponto de vista de rede emerge do campo de atuação profissional na política pública de assistência social e encontra-se ligado à instituição da seguridade social a partir do contexto da Constituição de 1988. A

seguridade social é definida em lei como um conjunto integrado de ações de iniciativa tanto dos poderes públicos quanto da sociedade, que pretendem assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social (Brasil, 1991). Viabilizando garantias de acesso à saúde, assistência e previdência social, a seguridade social permite a introdução ao direito às políticas públicas, ultrapassando as relativas questões de proteção social no interior de uma sociedade capitalista, que tende à mercantilização de direitos, e, portanto, à progressiva transformação do cidadão em cidadão consumidor (Fagundes e Nogueira, 2008).

Ressalta-se a necessidade de retomar a própria definição de redes. Na atualidade redes é muito confundida, segundo Sartori (1994):

seja quando utilizada como termo para denominar acordos de cooperação econômica entre países, alianças estratégicas entre organizações distintas, interação entre grupos, conjunto de contatos que um indivíduo desenvolve ao longo de sua vida e fatores de vantagem competitiva para a obtenção de um emprego (...) o conceito de rede caiu naquilo no “esticamento”: a definição se torna tão elástica que passa a explicar quase tudo, o que a leva a justamente perder boa parte de seu poder explicativo. Tem-se, portanto, uma situação onde um conceito explica tudo, mas não explica nada. (SARTORI, 1994)

A decisão de utilizar a análise de redes para a avaliação de políticas sociais se dá pelo fato de que as redes, e aqui não só as políticas, configuram os campos de muitas dimensões do social. A começar nos anos de 1960 seguindo a década de 1980 com uma literatura que já se mostrou direcionada aos vínculos entre indivíduos, entidades e organizações e como estas se apresentam diante de diversas situações sociais, determinando a fluidez de bens materiais, idéias,

informação e poder (Scott, 1992; Freeman, 2002). Quando focado nos desempenhos políticos, a natureza intrinsecamente relacional do poder indica possibilidades a partir da perspectiva em estudos sobre movimentos sociais, políticas públicas, partidos políticos, organizações, esfera dos negócios e elites políticas, entre outros temas (Knoke, 1990).

A ARS é uma ferramenta metodológica de origem multidisciplinar que determina um paradigma diferente na pesquisa acerca da estrutura social, isto é, uma rede de relações e de limitações (Marteletto, 2001).

Os métodos pretendidos como ferramentas em casos de investigação são essencialmente qualitativos em perfeita articulação com uma abordagem qualitativa. Podendo ser utilizadas ferramentas de entrevista e observação para coleta de dados além de acessos documentais de conhecimento público.

A criação de um mapa de forma viável parte de uma inspiração no mapa da fome que desde 1993 foi produzida pelo IPEA e espelha-se também na abordagem de Aldaísa Sposati com o Mapa da Exclusão/Inclusão Social realizado em 2010 em São Paulo. A linguagem gráfica do mapa sustenta a interlocução entre território, proteção, redes, atores e os jovens. O mapeamento das redes já é empregado na administração de políticas e projetos em que os recursos são insuficientes e realidades complexas, com o diálogo de agentes públicos e privados, centrais e locais e se expressam numa crescente demanda por benefícios e por participação cidadã (Fleury e Ouverney, 2007).

Num rápido levantamento sobre as pesquisas científicas já publicadas sobre a temática aqui proposta observou-se que no portal de revistas *Scielo* foram publicados 431 artigos, no campo de busca para chegar a este número de publicações foram usadas palavras-chave “redes” e “política pública”, o termo “política social” juntamente com “rede”

não trouxe nenhum artigo publicado. Quando esta mesma pesquisa foi realizada com o filtro para a revista *Serviço Social e Sociedade* apenas foram encontrados três artigos com os termos “redes” e “políticas públicas”. Reforçando a necessidade de abertura para este campo de estudo sobre redes aliadas à política social. Acredita-se que uma nova produção sobre a temática auxilie na superação de possíveis ações estratégicas de políticas efêmeras e permita abertura para novas investigações no futuro utilizando a mesma metodologia.

3. CONCLUSÃO

A proposta do trabalho se centra na utilização da análise de redes sociais (ARS) aplicada à realidade objetivada para a identificação de relações entre as instituições de atendimento e acolhimento de adolescentes pós maioridade e seus contextos locais.

A metodologia proposta proporciona a análise dos mecanismos contemporâneos de reprodução das condições de desigualdade para este recorte determinado, não deixando de promover um estudo sobre a interação estado e sociedade a partir da política social possibilitando novos meios para verificação de ensaios empíricos.

Pensar um modelo de atenção integral nas políticas sociais, e aqui em específico às destinadas à proteção social dos que passam pelo período de transição entre a adolescência e o mundo adulto, assim, se conjectura o amparo da intersectorialidade, com a articulação das próprias políticas setoriais e da rede que compreende outras organizações e seus

respectivos serviços para o atendimento efetivo das necessidades desse perfil da população.

Por fim, os atributos mais amplos das redes possibilitam um mapeamento das relações entre os atores das políticas sociais que possam se estabelecer no trato protetivo da juventude que alcança a maioria e possui sua origem de abrigos no qual passaram a infância e adolescência.

4. REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. **Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivencia, ciudadanía y nueva condicion juvenil.** Última Década, Viña del Mar, CIDPA, nº16, p. 119-155, mar.2002.

ABRAMO, H. W. **O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro.** In Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social – fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

BRASIL. **Constituição de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1991.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Financiamento da Assistência Social no Brasil**. Caderno SUAS, 2008.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. **Estatuto da Juventude**. Brasília: Diário Oficial da União, 2013.

BERNAL, E. M. B. **Arquivos do abandono: experiências de crianças e adolescentes internados em instituições do Serviço Social de Menores de São Paulo (1938 – 1960)**. São Paulo: Cortez, 2004.

BURLANDY, L.; LABRA, M. E. **Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária no Brasil**. Ciênc. saúde coletiva 12, Dez 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000600016>. Acesso em 16 jun 2022.

FAGUNDES, H. S.; NOGUEIRA, V. M. R. **O princípio da integralidade nas políticas nacionais de saúde e assistência social**. Pelotas: Educat, 2008.

FOUCAULT, **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal. 24. ed. 2007.

FLEURY, S. M. T. & OUVRENEY, A. M. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.

FREEMAN, Linton. **The development of social network analysis: a study in sociology of science**. North Charleston, Booksurge, 2002.

GRANDRA, Alana. **O Censo mostra que o Rio tem 1.318 crianças e adolescentes acolhidos**. Rio de Janeiro: Agência Brasil, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/>. Acesso em 23 jun 2022.

KLIJN, E. Koppenjan J.; TERMEER, K. **Managing. Networks in Public sector. A theoretical study of Management Strategies in Policy Networks**. Public Administration, 1995.

KNOKE, David. **Political networks: the structural perspective**. Nova York, Cambridge University Press, 1990.

LOBATO, Lenaura de V. C. **Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios**. Trab. educ. saúde 2, Mar 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1981-77462004000100006>. Acesso em 16 jun. 2022.

MARTELETO, R. M. **Informação, redes e redes sociais: fundamentos e transversalidade**.

Informação & Informação, Londrina, v.12, n. esp., 2007.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?** Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, jul/sep, 1993.

SANTOS, W.G.; COIMBRA, M.A. (orgs.) **Política Social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1989.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni, MORLINO, Leonardo. **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

SCOTT, John. (1992), **Social network analysis**. Newbury Park, California, Sage Publications.

SPOSATI, Aldáiza. **Cidade em pedaços**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2001.

SPOSITO, Marília Pontes (coord.). Estudos sobre juventude em educação. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, nº 5/6, p. 37-52, maio-dez, 1997.