

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Psicologia
Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional

Carla Malinowski Neves

A INTERSETORIALIDADE
NO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO:
EXPERIÊNCIAS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE-RS



Porto Alegre
2014

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Psicologia
Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional

CARLA MALINOWSKI NEVES

**A INTERSETORIALIDADE NO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO
SOCIOEDUCATIVO: EXPERIÊNCIAS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE-RS**

Porto Alegre

2014

CARLA MALINOWSKI NEVES

**A INTERSETORIALIDADE NO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO
SOCIOEDUCATIVO: EXPERIÊNCIAS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE-RS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, como requisito parcial da obtenção do título de Mestre. Orientadora: Profa. Dra. Nair Iracema Silveira dos Santos, Coorientadora: Profa. Dra. Gislei Domingas Romanzini Lazzarotto,

Porto Alegre

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA SOCIAL

ATA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

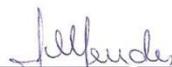
Às 15h do dia 22/08/2014, na sala 204 do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, realizou-se a defesa da dissertação de Mestrado intitulado "*A intersetorialidade no sistema nacional de atendimento socioeducativo: Experiências no município de Porto Alegre - RS*", de autoria da mestranda Carla Malinowski Neves, orientada pela Prof^ª. Dr^ª. Nair Iracema Silveira dos Santos e coorientada pela Prof^ª. Dr^ª. Gislei Domingas Romanzini Lazzarotto. A orientadora apresentou aos presentes os demais membros da Banca, Prof^ª. Dr^ª. Jussara Maria Rosa Mendes (PPGPSI - UFRGS), Prof^ª. Dr^ª. Beatriz Gershenson Aginsky (PUCRS) e a Prof^ª. Dr^ª. Betina Hillesheim (UNISC). Após a apresentação da mestranda, a banca procedeu à arguição do candidato. A dissertação foi Aprovada pela Banca Examinadora. O parecer final foi lido pela Orientadora. Nada mais havendo a tratar, a sessão foi encerrada às 18h05 sendo a presente ATA lavrada e assinada pela orientadora e pelos membros da banca examinadora.



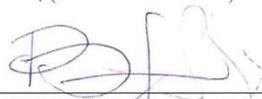
Prof^ª. Dr^ª. Nair Iracema Silveira dos Santos
Presidente da Banca (Orientadora)



Prof^ª. Dr^ª. Gislei Domingas Romanzini Lazzarotto
UFRGS – (Coorientadora)



Prof^ª. Dr^ª. Jussara Maria Rosa Mendes
(PPGPSI - UFRGS)



Prof^ª. Dr^ª. Beatriz Gershenson Aginsky
(PUCRS)



Prof^ª. Dr^ª. Betina Hillesheim
(UNISC)

Dedico este trabalho aos adolescentes
e a uma mulher *muito* especial,
Déa Marlene Malinowski (*in memoriam*),
que me ensinou sobre a importância do amor e
da coragem na vida de uma mulher.

Acreditar no mundo é o que mais nos falta; nós perdemos completamente o mundo, nos desapossaram dele. Acreditar no mundo significa, principalmente, suscitar acontecimentos, mesmo pequenos, que escapem ao controle ou engendrar novos espaços-tempos, mesmo de superfície ou volume reduzidos. (Deleuze, Conversações, 1972-1990)

AGRADECIMENTOS

À professora Nair Iracema Silveira dos Santos, minha orientadora, pela oportunidade e aposta em meu trabalho, pela disposição, atenção afetiva e orientação durante todo o mestrado.

À professora Gislei D. R. Lazzarotto pela prontidão, disponibilidade em acolher nosso pedido de coorientação e pelos apontamentos precisos durante sua orientação.

Aos colegas do grupo de pesquisa Educação e Micropolíticas Juvenis do PPG-PSI/ UFRGS Pablo Corazza, Leila R. Rubini, Mauricio M. Moraes e Pedro Nerva pelas trocas e discussões realizadas.

À professora Neuza Guareschi pelo apoio para a realização do mestrado.

À professora Estela Scheinvar, professora Lilian Cruz, professora Maria Lívia do Nascimento e professor Fábio Dal Molin, pelas interlocuções que apontaram caminhos possíveis para essa pesquisa.

À colega e amiga Kelly Steffanello Pereira pelo coleguismo e cooperação fundamental nas relações de trabalho.

Ao chefe Carlinhos (Carlos Alberto Fagundes de Oliveira) pela postura de confiança e apoio com relação ao crescimento pessoal e profissional de seus funcionários.

Ao meu amado Gush (Luiz Eduardo Nasi Stock) pelo companheirismo, vibração e apoio incondicional, compartilhando comigo todos os momentos do mestrado e da vida.

À minha querida irmã Andrea L. M. Neves e querida prima Thais B. Neves pelo apoio afetivo, técnico e referência profissional.

À minha cunhada Neva Eunice Stock pelo afeto e solidariedade.

Às amigas Denise I. Rangel-Passos, Kátia R. Appel, Carla P. R. F. Soares e Conceição Dornelles pelo estímulo, carinho e exemplo, estando sempre comigo mesmo na minha ausência e apesar dela estiveram sempre por perto.

Aos responsáveis pelas Instituições Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania – FASC e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA de Porto Alegre, que autorizaram e colaboraram para a realização desta pesquisa.

Às componentes da Banca Examinadora, professoras Beatriz, Betina e Jussara por aceitarem colaborar e lançar outros olhares sobre este trabalho.

Ao meu tio Edison Malinowski cujo legado de paixão pelo conhecimento e trabalho referenciam minhas escolhas.

Por fim, aos meus pais Déa e Riário pela oportunidade de formação pessoal e profissional, pelo o amor e a vida.

RESUMO

No Brasil, o adolescente que comete ato infracional acessa uma política social, regulamentada pela Resolução nº 119/2006 SINASE-CONANDA e pela Lei nº 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE e regulamenta a execução das medidas socioeducativas. Entre uma série de questões importantes, os respectivos documentos afirmam que a integração entre as políticas sociais destinadas a adolescentes deve ocorrer através do estímulo à prática da intersetorialidade e que a avaliação da gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo terá por objetivo a articulação intersetorial das políticas. No campo das práticas das políticas sociais, a intersetorialidade é enunciada como estratégia de gestão e de atendimento, de forma naturalizada, quanto à sua proposta e operacionalidade. Nessa direção, a presente pesquisa propõe problematizar como as práticas intersetoriais estão operando no campo das medidas socioeducativas de meio aberto de Liberdade Assistida de uma microrregião do município de Porto Alegre. A intersetorialidade é analisada como prática discursiva e estratégia de governo, circunscrita no campo da Proteção Integral que, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente e do fortalecimento da economia política neoliberal, configura um novo arranjo político-institucional que organiza a forma como as políticas de atendimento da Criança e do Adolescente devem funcionar no Estado brasileiro. Trata-se de um estudo documental, inspirado em princípios da análise discursiva e genealógica de Michel Foucault, problematizando as práticas intersetoriais sob uma perspectiva histórica singular. A proposta visa descrever e desnaturalizar as práticas intersetoriais, percorrendo a trama de relações que permitiu sua emergência no cenário do SINASE, e analisar seus efeitos na vida do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida em determinada região. O corpus de análise foi constituído por documentos regulatórios do SINASE (Resolução 119/2006 e Lei 12.594/2012) e pelo Plano Individual de Atendimento - PIA de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida de uma microrregião do município. Trabalhamos com a série “Responsabilidades - Sujeito de Direitos – SINASE”, destacando certa regularidade discursiva sobre as práticas intersetoriais, relacionadas às novas alianças público-privadas, à concepção do adolescente como sujeito de direitos que atua como força reguladora da sociedade capitalista e, por fim, ao sistema socioeducativo como um dispositivo de segurança. Nessa perspectiva, o SINASE visa regular a vida do adolescente autor de ato infracional, com práticas de controle e de vigilância dirigidas a este, visibilizando-o na condição de risco e, como sujeito inapto, no plano produtivo. As práticas intersetoriais são uma das estratégias desse dispositivo que tendem a operar, paradoxalmente, como práticas de segurança, produzindo efeitos de exclusão e inclusão, na medida em que esse adolescente é inscrito e incluído num corpo populacional que será objeto da política, compondo índices estatísticos. Mas também será excluído, neste mesmo plano de passagem, por uma política que não garante, necessariamente, a condição de sujeito de direitos. Por outro lado, como práticas de gestão e atendimento, algumas articulações intersetoriais contemplam forças contrárias, ao romperem algumas lógicas que constituem o sistema, viabilizando novas possibilidades de fazer, coletivamente, tais processos.

Palavras chaves: Práticas Intersetoriais, Proteção Integral, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, Governo da Vida e Adolescentes.

ABSTRACT

In Brazil an adolescent who commits crime has access to a social policy, which is regulated by Resolution N° 119/2006 SINASE-CONANDA and by the Law N° 12.594/2012, which establishes the National System of Socio-Educational Services - SINASE and regulates the implementation of socio-educational measures. Among a number of important questions these documents state that the integration among social policies aimed at adolescents should encourage the practice of intersectionality and that the evaluation of the management of the National System of Socio-Educational Services will aim at the intersectoral coordination of the policies. Considering social policies, intersectionality is claimed to be a management and service strategy seen as normal, in respect of its proposal and operability. Taking in account the above, this research aims to discuss how intersectional practices are operating in the field of assisted freedom of educational measures in a specific area of Porto Alegre. Intersectoriality is analyzed as a discursive practice and as a government strategy, restricted to the field of Full Protection, which, from the Statute of Children and Adolescent and the strengthening of neoliberal political economy, sets a new political-institutional arrangement which organizes the way the Children and Adolescents service policies should work in the Brazilian state. This is a documentary study, motivated by the principles of discourse and genealogical analysis of Michel Foucault, problematizing intersectorial practices under a unique historical perspective. The proposal aims to describe and denaturalize intersectorial practices, going through a web of relationships which allowed their emergence at the SINASE framework, and analyze what are their effects on the adolescent's life when complying with socio-educational measures for assisted freedom in a given region. The corpus of analysis consisted of the SINASE regulatory documents (Resolution N° 119/2006 and Law N° 12.594/2012) and the Plan of Individual Service (PIA) from adolescents complying with the socio-educational measures for assisted freedom from a specific area in the chosen city. We work with the "Responsibilities - Subject of Rights - SINASE" series, pointing out certain discursive regularities on the intersectorial practices, related to new public-private alliances, to the conception of the adolescent as a subject of rights who acts as a regulatory force of the capitalist society, and, finally, with the SINASE as a security device. In this view, SINASE aims to regulate the life of the adolescent who commits crime, with control and surveillance practices aimed at them, exposing them to the risk conditions and as an unfit subject in the production plan. Intersectorial practices are one of the strategies of this instrument and tend to inconsistently operate as security practices, producing effects of exclusion and inclusion, to the extent that the adolescent is inserted and included in a populational body which will be the subject-matter of the policy, composing statistical indicators. However, they will also be excluded in this very same plan by a policy that actually does not guarantee the conditions of a subject of rights. On the other hand, as management practices and services, some intersectorial groups include opposing forces, by breaking the logic of some aspects that constitute the system, enabling new possibilities for collective action of such processes.

Key words: Intersectorial Practices, Full Protection, National System of Socio-Educational Services, Government of Life and Adolescents.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 ACONTECIMENTALIZANDO A INTERSETORIALIDADE NO DISCURSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	22
1.1 Acontecimentos no campo da saúde: a política social da saúde - SUS e a intersectorialidade	33
1.2 Acontecimentos no campo do Direito da Criança e do Adolescente e na Política da Assistência Social: pistas em relação à intersectorialidade na Política Socioeducativa	38
2 A PERSPECTIVA DO OLHAR < > PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	45
2.1 Quanto ao processo de construção dos dados:	52
2.1.1 Instrumentos	54
2.2 Quanto à análise dos dados	54
2.3 Zoom < o trajeto até os arquivos do CREAS – Micro 5 Glória/Cruzeiro/Cristal.....	56
2.3.1 Zoom < A situação da microrregião 5	56
3 CIRCUNSCREVENDO UM CAMPO DE ANÁLISE – DAS ENUNCIÇÕES SOBRE AS PRÁTICAS INTERSETORIAIS NA PROTEÇÃO INTEGRAL AO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO - SINASE	61
3.1 Nas tramas da esfera Pública e Privada – o jogo das Responsabilidades na Proteção Integral no contexto da Economia Política Neoliberal.....	62
3.2 Novas estratégias de segurança? Tecendo relações entre sujeito de direitos e as práticas intersectoriais.....	76
3.3 SINASE: Um dispositivo biopolítico.....	87
4 A INTERSETORIALIDADE E O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE – RS: GOVERNO DA VIDA DE ADOLESCENTES?.....	99
4.1 O contexto da experiência: articulações da Proteção Integral na cidade de Porto Alegre	100
4.1.1 A política socioeducativa em Porto Alegre - Do PEMSE ao SINASE-SUAS.....	106
4.1.2 O plano individual de atendimento - PIA como estratégia de governo da vida de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto da cidade de Porto Alegre.	111
4.2 ZOOM < Zoom- vidas	114
4.3 ZOOM < Sobre as práticas intersectoriais na cidade de Porto Alegre - o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Gestor do Serviço de Proteção Social de Adolescentes com Medidas de LA e PSC	124
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS – O QUE SE TECE?.....	131
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	136
7 ANEXOS	148
7.1 Anexo 1 – Plano de Atendimento (2010) e Plano Individual de Atendimento (2012). 148	

7.2 Anexo 2 – Instrumento de coleta de dados e Termo de concordância institucional.....	152
7.3 Anexo 3 – Outros instrumentos - ordem de serviço N°01/2012	158

INTRODUÇÃO

Das implicações com o tema da pesquisa

Um adolescente: C. J.

Ele é grande, tem ombros de ossos largos, anda um pouco curvo: isto passa, é o peso da adolescência. Ele é lento, ele é profundo, ele semeia devagar. Na cara de camponês grosso a profundidade calada de camponês. Ele dormirá bem com uma mulher. Se não se enrolar demais nos largos e fundos meandros de suas pesadas hesitações. Ele é calado, não sabe ainda falar o que se costuma falar, e então não diz. Também não sabe que tem pernas retas, pesadas e bonitas. Uma vez falou: quero qualquer profissão que me baste para viver; pois enquanto isso teria tempo de fazer alguma coisa “concreta, muito objetiva”. Ele é desastrado, quebra coisas sem querer, pede desculpas com um meio-sorriso assustado. É preciso ter paciência com ele. É preciso ter paciência com os que são grandes como ele. Tanta paciência. Porque ele pode vir a ser esse silencioso desastrado a vida toda, e não passar disso. É um dos tipos de adolescência mais perigosos: aquele em que muito cedo já se é um homem um pouco curvo, e também nele se sente a grandeza sem palavras. (CLARICE LISPECTOR, *A descoberta do Mundo*)

A produção de uma dissertação envolve um processo de maturação que se dá na tessitura de inúmeros fios. Escolho entrar no escrito, revisitando a memória de algumas experiências vividas que se referenciam em minha trajetória profissional quanto aos trabalhos realizados com adolescentes, políticas públicas e ações públicas. Trata-se de tomar fragmentos de experiências, percepções e questionamentos como parte dos fios que compõem a trama de nossa produção¹ sobre a estratégia da intersectorialidade no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, no município de Porto Alegre.

O ponto de entrada é uma percepção de que a psicologia foi se tornando um lugar de descoberta de novas práticas construídas no aprender “fazendo” no campo das políticas públicas. Nesse contexto de atuação, o trabalho como psicóloga foi produzindo interrogações e desafios como exemplo: O que pode a psicologia e que práticas esta dispõe para o enfrentamento da questão social no contexto das políticas públicas? Qual é a sua função? Qual é a dimensão política do seu trabalho? De que modo trabalhar coletivamente?

Tais interrogações são rastros e indicativos de um caminho que se delineava sobre o pensar as práticas da psicologia para além do foco indivíduo, não apenas sobre aquilo que sai

¹ Falo, inicialmente, na primeira pessoa do singular nos momentos de introdução e de intervenção específica da pesquisa, como na coleta de dados no CREAS – micro 5. No entanto, uma pesquisa, apesar de uma escrita individualizada sob orientação, é feito de um trabalho coletivo junto às orientadoras e ao grupo de pesquisa educação e micropolíticas juvenis – PPGPSI/UFRGS.

fora e não se adapta à regra, mas sobre a necessidade de pensar em novas estratégias coletivas que viabilizem modos de produção de subjetividade de forma potente.

Nessa direção, identifico que minhas inquietações e implicações com o tema das políticas públicas, em específico com a intersetorialidade, surgem, embrionariamente, com o estudo da doutrina da Proteção Integral, prescrita pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, para fundar uma entidade da sociedade civil², voltada para crianças e adolescentes sob medida de proteção ou sob medida socioeducativa. Tal experiência refere-se à fundação de uma entidade de atendimento para crianças e adolescentes e seus respectivos familiares com encaminhamento da Promotoria de Justiça e do Juizado da Infância e Juventude do Município de Capão da Canoa – RS.

Nesse período, o Estatuto da Criança e do Adolescente estava completando 10 anos, e a criação da entidade foi proposta a nós³ como encomenda dos órgãos de justiça do município, sendo a doutrina da Proteção Integral a norteadora do trabalho. Essa encomenda surge, ao mesmo tempo, como uma espécie de “esfinge” a ser decifrada, e, para estabelecer elos de diálogo entre áreas, passamos a pensá-la e implementá-la a partir da saúde coletiva⁴, referenciadas no modelo de atenção psicossocial⁵, perspectivas vividas até então apenas em experiências de estágio. Psicóloga recém-formada, minha inserção no terreno da política pública era incipiente, mas, extremamente, instigante. Na Entidade, atuava como diretora técnica e psicóloga. A proposta era de criação de um trabalho que partia da psicologia, tomando-a como um espaço viabilizador de escuta e de reconhecimento das potencialidades da criança, do adolescente e de suas famílias, fazendo, também, interlocução e inclusão em serviços socioterritoriais do Município de Capão da Canoa. Constituímos uma estrutura de trabalho e realizamos os atendimentos pelo período de um ano, num contexto de inúmeras

² A proposta de criação de uma entidade partiu de demandas da comunidade local e da Promotoria de Justiça e do Juizado da Infância e Juventude de Capão da Canoa – RS, frente à inexistência de um serviço de atendimento psicossocial específico para a criança e o adolescente.

³ Duas psicólogas e uma educadora.

⁴ A Saúde Coletiva é um campo científico que produz saberes e conhecimentos acerca do objeto saúde, onde operam distintas disciplinas que o contemplam sob vários ângulos; como âmbito de práticas, onde se realizam ações em diferentes organizações e instituições por diversos agentes especializados ou não, dentro e fora do espaço, convencionalmente, reconhecido como setor saúde. Também chamada de nova saúde pública, concepção que se referencia nas propostas da Reforma Sanitária Brasileira, a saúde coletiva é um movimento ideológico comprometido com a transformação social da concepção de saúde (Paim e Almeida Filho, 1998).

⁵ Atenção psicossocial – modelo de atenção em saúde mental que propõe uma atenção ampla, considerando o campo social da saúde, na perspectiva de atenção integral. Propõe redimensionar a clínica na saúde mental, qualificando-a como a clínica ampliada, incorporando uma escuta e cuidado em diferentes esferas, onde o foco passa a ser o cuidado no próprio meio social – território, fortalecendo e preservando laços de pertencimento do sujeito (COUTO E DELGADO, 2010).

divergências na condução do trabalho entre equipe técnica e direção administrativo-financeira que acarretaram em sucessivos impasses e choque de interesses.

Vivenciava as tensões do campo em relação ao jogo político de interesses diversos, tratava-se de construir a viabilidade de um trabalho social em diferentes âmbitos - administrativo, financeiro, técnico, ético e político - inseridos nas tramas da sustentabilidade de uma entidade da Sociedade Civil, prestadora de ações públicas sem fins lucrativos. Nossa equipe técnica acabou se desligando da entidade junto aos órgãos de justiça, por divergirmos da condução política e pelas condições de sustentabilidade do trabalho. No entanto, a vontade de continuar trabalhando com adolescentes, com intervenções públicas e comunitárias permaneceu.

Assim, em Porto Alegre mantive minha proposta de trabalho com adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto, como prestadora de serviço para secretaria municipal e fundações públicas. Foi um caminho de construção e de criação de novas propostas de práticas da psicologia, de viver o jogo de forças institucionais e conhecer a operacionalidade da política pública. Passei a participar de coletivos de discussão sobre as políticas sociais do Município e do Estado, em especial do Fórum Estadual da Sociedade Civil pela Garantia das Políticas Sociais e do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre - RS, de coletivos políticos fortemente investidos de militância, compostos, basicamente, por representantes da sociedade civil⁶ para discutir as políticas e ações públicas dirigidas à criança e ao adolescente.

Concomitante a essas experiências, desenvolvia um trabalho clínico em um Ambulatório de Saúde Mental para usuários de álcool e outras drogas, compondo uma equipe multidisciplinar (psicologia, psiquiatria, sociologia, nutrição, clínica geral, pedagogia, entre outros). O ambulatório desenvolvia um trabalho clínico através de uma equipe multi e interdisciplinar⁷ composta de psicólogos, clínico geral, toxicologista, psiquiatras, nutricionista, socióloga e terapeuta de família, que trabalhavam, por vezes, numa perspectiva de complementaridade, interlocução e de construções coletivas de intervenção em relação ao

⁶ Compreendida como uma parcela da sociedade civil que atua no controle social e na execução de políticas e ações públicas sem fins lucrativos na área do atendimento direto e indireto à criança e ao adolescente no município de Porto Alegre.

⁷ Segundo Almeida Filho (2000), a **multidisciplinaridade** é um conjunto de disciplinas que, simultaneamente, tratam de uma mesma questão, problema ou assunto, sem que os profissionais implicados estabeleçam entre si efetivas relações no campo técnico ou científico. São múltiplos olhares sobre uma mesma questão. A **interdisciplinaridade** implica algo comum a um grupo de disciplinas científicas conexas, há uma ruptura entre fronteiras disciplinares, porque o objeto se constitui na relação entre campos disciplinares. Exige a identificação de uma problemática comum com levantamento de uma axiomática teórica e/ou política e de uma plataforma de trabalho conjunto.

fenômeno comum, a drogadição. Integrava um grupo de profissionais que partilhava o entendimento de que a etiologia da drogadição é multifatorial, portanto as intervenções deveriam dispor de diferentes modalidades de atendimento, promovendo também a interface de outros órgãos e serviços.

Cabe destacar que o referido ambulatório atuava como serviço independente, mas também complementar à rede de saúde pública municipal e adotava como uma das perspectivas metodológica de trabalho referência à Política Nacional de Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas proposta pelo Ministério da Saúde em 2003. Destaco aqui que a referida política apresentava a intersectorialidade⁸ como uma das suas diretrizes de gestão e prática. A intersectorialidade introduzia-se, lentamente, na construção de minha prática clínica em relação à intervenção da drogadição e frente às condições de possibilidade que o contexto proporcionava.

Outra experiência profissional que se correlaciona ao exercício de práticas intersectoriais foi à atuação como psicóloga em um serviço de abordagem social de rua, voltado para crianças e adolescentes do Sistema Único de Assistência Social. Essa experiência trouxe maior visibilidade sobre a existência e a necessidade de trabalhar com a estratégia da intersectorialidade. Trabalhar em um equipamento da Assistência Social no enfrentamento de fenômenos sociais como a pobreza e a exclusão social, confronta-me, diretamente, com a necessidade de pensar as interconexões das forças e formas que permeiam as estruturas sociais e as dinâmicas institucionais das políticas públicas sociais e da vida contemporânea.

O termo intersectorialidade bem como as ações intersectoriais foram ganhando minha atenção no referido serviço, ao vivenciar as lacunas da rede de atendimento, a contradição da proposta das políticas públicas, a necessidade de articular as ações, de compor coletivamente, enfim, por estar dentro do jogo político em que acontece a política pública. Assim, a participação em movimentos sociais, comissões de Conselho Municipal, fóruns, reuniões setoriais e intersectoriais, de caráter multi e interdisciplinar foram sendo vividos como alternativas de produzir tensionamentos e de um fazer político.

No ano de 2007, participei do evento de lançamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE que ocorreu em Porto Alegre-RS. O evento apresentava o sistema como um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro, de parâmetros arquitetônicos e administrativos, que

⁸ A intersectorialidade está referenciada no documento do Ministério da Saúde de 2003, nomeado “A Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas”, no capítulo 4- Diretrizes para uma Política, item 4.1 intersectorialidade (MS, 2003, 25p.)

envolviam o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa. Foram discutidos conceitos e organização que compõem a política socioeducativa voltada para o adolescente autor do ato infracional. Percebia que o SINASE propunha sustentar sua formulação e sua implementação através da articulação entre diferentes políticas sociais, constituía-se uma política entre políticas, as quais compõem o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente ⁹. Vivenciava uma nova política social sendo criada, apontando para a prática da intersetorialidade, tendo como um dos princípios, presentes em todas as medidas socioeducativas, o da *incompletude institucional* ¹⁰, conforme a lógica do Estatuto da Criança e do Adolescente, quanto à forma e à operacionalidade das políticas de atendimento à infância e à juventude que se fará, através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, nas três esferas de governo. Percebia a perspectiva intersetorial engendrada na proposta do sistema, mas sua viabilidade e possibilidade de concretização eram uma grande interrogação. Ao mesmo tempo, a proposição da *intersectorialidade* presente no texto que institui o sistema¹¹ visibilizava um espaço discursivo que vinha se ampliando no cenário de outras políticas públicas.

Questões foram emergindo, e o tema da intersetorialidade foi se introduzindo em meu trabalho, na medida em que fui percebendo que as práticas da psicologia exigem um posicionamento ético-político fundamental. O exercício da intersetorialidade visibiliza, põe em xeque tal posição, quanto ao entendimento e intervenção dos fenômenos sociais complexos como violência, drogadição e exclusão social. Nesse campo de prática, atuar coletivamente foi inevitável, para fazer resistência à lógica de controle que prevalece sobre as práticas de cuidado engendradas na proposta da proteção social.

Cabe fazer referência também aos acontecimentos e experiências que ocorreram no ano de 2010 e de 2011 em participações nas comissões intersetoriais do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre-RS, na comissão de Saúde Mental e nas Conferências Municipal e Estadual de Saúde Mental que subsidiaram a IV Conferência Nacional de Saúde Mental

⁹O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) pode ser compreendido como a sistematização das políticas sociais que implementam a doutrina da Proteção Integral. Constitui-se na integração e articulação das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento de mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da Criança e do Adolescente nos níveis Federal, Distrital, Estadual e Municipal. Esse Sistema articula-se com todos os demais sistemas que operacionalizam as políticas públicas em diferentes áreas. São políticas que compõem o SGDCA: os sistemas como Sistema Único de Saúde, Sistema Único de Assistencial Social, Sistema Educacional, Sistema de Justiça entre outros dispostos como políticas sociais.

¹⁰ Citado no documento oficial SINASE , 2006, pag. 29.

¹¹ Citado no documento oficial SINASE , 2006, pag. 23.

Intersetorial, estas foram, pela primeira vez, intersectorial. Durante a etapa estadual, participei como delegada, pelo Município de Porto Alegre, na comissão intersectorial da Assistência Social. Mais uma vez a intersectorialidade ganha visibilidade no campo da política social, e minha atenção, ao experienciar a força dos encontros, dos debates, expressa em seus desdobramentos nas ações construídas coletivamente e em seus desdobramentos na política social de saúde e de assistência social.

Entretanto, era preciso problematizar as práticas da psicologia no campo das políticas públicas, de outro lugar. Assim, em 2012, ingresso no programa de Pós-graduação em Psicologia Social e Institucional na UFRGS. Para o ingresso no programa, elaborei, como pré-projeto de pesquisa, a discussão sobre a relação entre a psicologia e a política através de problematizações das práticas intersectoriais empregadas como ferramenta de gestão e princípio das políticas públicas, voltadas para adolescentes em conflito com a lei.

O processo de mestrado incidiu efeitos de diferentes formas, sob esta mestranda que vos escreve, nas discussões com colegas de turma e eventos, no grupo de pesquisa, nos momentos da orientação, na prática docente, nos encontros e desencontros com diferentes autores, em destaque os pós-estruturalistas, da filosofia da diferença, como Michel Foucault, que tenciona um posicionamento crítico e que interroga sobre o tipo de relação que se estabelece com o conhecimento e o uso que se faz desta relação. O mestrado é uma experiência que nos transforma, busca constituir outro nível de problematização, diferenciada do que se produz no campo profissional. É uma experiência que implica uma reformulação ou mesmo uma desmontagem sobre a forma de operar com o saber e com sua produção. Envolve conhecer e desenvolver uma prática de investigação, que nos serve como ferramenta para o pensamento e que pode atuar como arma de combate às repetições do presente.

“O ideal não é fabricar ferramentas, mas construir bombas, porque, uma vez utilizadas as bombas que construímos, ninguém mais poderá se servir delas. E devo acrescentar que meu sonho, meu sonho pessoal, não é exatamente o de construir bombas, pois não gosto de matar pessoas. Mas gostaria de escrever livros-bombas, quer dizer, livros que sejam úteis, precisamente, no momento em que alguém os escreve ou os lê. Em seguida, eles desapareceriam. Esses livros seriam de tal forma que desapareceriam pouco depois de lidos ou utilizados. Os livros deveriam ser espécies de bombas e nada mais. Depois da explosão, se poderia lembrar às pessoas que esses livros produziram um belíssimo fogo de artifício. Mais tarde, os historiadores e outros especialistas poderiam dizer que tal ou tal livro foi tão útil quanto uma bomba, e tão belo quanto um fogo de artifício”. (FOUCAULT, 2006, p. 266)

As palavras do autor me tocam sobre a potência do efêmero, dos fatos raros e singulares, dimensionando a força dos acontecimentos únicos no presente. O autor deixa claro que não se oferece como modelo metodológico, mas nos deixa pistas sobre a importância do pensar. Dessa forma, a presente pesquisa é uma pesquisa documental que utiliza a inspiração metodológica da análise discursiva e de princípio genealógico de Michel Foucault. Propõe colocar, em análise, a estratégia da intersetorialidade, descrita no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE e tem como problema específico: **Como as práticas intersetoriais estão operando no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo no recorte das medidas socioeducativas de meio aberto de Liberdade Assistida (LA) na microrregião 5 do Município de Porto Alegre - RS.**

A dissertação também foi produzida a partir das seguintes perguntas norteadoras:

- De que modo a intersetorialidade está enunciada no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/SINASE?
- Como a rede de proteção da criança e do adolescente e o SINASE, em âmbito municipal, articulam a intersetorialidade no atendimento do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto de liberdade assistida na microrregião 5 de Porto Alegre-RS?
- Quais são os efeitos das práticas intersetoriais no atendimento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida na microrregião 5 de Porto Alegre-RS?

Partimos da compreensão de que a intersetorialidade como princípio ou estratégia das políticas sociais não está em nosso contexto desde sempre, ela surge com maior visibilidade a partir da Constituição Federal de 1988, no processo de reforma do Estado, onde emerge uma nova concepção e organização dos direitos sociais através das políticas públicas sociais.

As discussões sobre a intersetorialidade abrem-se em inúmeras áreas, com diferentes abordagens e se fundam em distintos conceitos, a exemplo: intersetorialidade como prática, intersetorialidade como princípio de trabalho em rede e intersetorialidade como complementariedade de setores (Shutz & Miotto, 2010). Nessa dissertação, a intersetorialidade está sendo tomada como prática trabalhada sob uma perspectiva histórica local, ao traçar uma determinada trama de relações que permite visibilizar de que modo a intersetorialidade está enunciada no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, portanto uma concepção em construção.

Nesse sentido, cabe referir que o termo intersectorialidade está presente no Brasil em diferentes políticas sociais, desde o SUS até a política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas, proposta em 2003. Nessa última, a intersectorialidade foi apontada como uma diretriz de gestão e prática, que possibilita trabalhar com diferentes áreas: em instâncias governamentais, da sociedade civil e científica, ao mesmo tempo em que permite manter o foco na atenção integral dos usuários de álcool e outras drogas. Destaca-se o uso da perspectiva intersectorial nas discussões da política de saúde mental, com o paradigma da atenção psicossocial, a qual incorpora uma escuta e cuidado em diferentes esferas da saúde. Com a IV Conferência Nacional de Saúde Mental Intersectorial, realizada em julho de 2010, a convocação da intersectorialidade, de fato, representou um avanço radical em relação às conferências anteriores, uma vez que auxiliou na mudança do modelo de atenção, ao introduzir o eixo intersectorial em todas as discussões.

Na Política Nacional de Assistência Social (2004), a intersectorialidade, está referida, no item gestão, como um dos principais pressupostos junto aos de territorialização e descentralização administrativa, que deve operar como uma forma de trabalho em rede com o objetivo de superar a fragmentação que produz a política.

Na doutrina da Proteção Integral (1990), estão dispostas as políticas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, organizadas pelo Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), que se constitui na integração e articulação de instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na promoção, defesa e controle dos direitos humanos da criança e do adolescente. O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente está instituído pela resolução Nº 113/2006 do CONANDA e no Art. 14, inciso 1º, refere-se que essa política especializada desenvolve-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersectorial.

A intersectorialidade está sendo tomada como prática, estratégia de gestão e de atendimento no campo das políticas públicas sociais, através de articulações entre diferentes setores, como estratégia coletiva de enfrentamento de problemas sociais contemporâneos complexos. A política pública social, voltada para o adolescente autor do ato infracional, está disposta com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, considerado como um subsistema no Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente. O SINASE foi recomendado pela Resolução nº119 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, em 2006, e foi implementado pela lei nº 12.594 aprovada em 18 de janeiro de 2012. Entre uma série de elementos importantes, citadas nos referidos documentos, a medida socioeducativa em meio aberto, articulada de forma intersectorial, é

apontada com significativa relevância, referida como prioridade, que deve atuar, em diálogo direto, com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Em Porto Alegre, as medidas socioeducativas de meio aberto de liberdade assistida LA e prestação de serviço à comunidade PSC são executadas pela Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania - FASC, através dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, articulados como serviços disponíveis as 10 microrregiões da rede de proteção da criança e do adolescente. O SINASE, em âmbito municipal, tem como competência executar as medidas socioeducativas de meio aberto de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços a Comunidade (PSC) através de um arranjo institucional em âmbito municipal, com o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Elegemos duas estratégias metodológicas do SINASE para analisar como as práticas intersetoriais estão operando no sistema - o Plano Individual de Atendimento (PIA) e a medida socioeducativa de meio aberto de Liberdade Assistida (LA). Os Planos Individuais de Atendimento foram coletados no CREAS da microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal, da cidade de Porto Alegre. Optamos por analisar a medida de Liberdade Assistida por percebê-la como uma medida que visibiliza as práticas intersetoriais ao incidir na rotina diária dos adolescentes.

A estratégia intersetorial será posta em análise, sob uma perspectiva histórica singular, colocando em relação enunciados demarcados nos seguintes documentos: 1) Resolução nº119/2006 SINASE-CONANDA; 2) Lei nº 12.594/2012 SINASE; 3) Plano Individual de Atendimento – PIA de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida na microrregião 5. Um Diário de Campo foi utilizado como recurso de registros de visitas ao CREAS, ao CMDCA e das participações em reuniões do Conselho Gestor do serviço de medidas socioeducativas de LA e PSC. A pesquisa trata de descrever e desnaturalizar as práticas intersetoriais, percorrendo a trama de relações que permitiram sua emergência no cenário do SINASE e analisar quais são seus efeitos para o adolescente atendido.

O capítulo 1 destina-se à forma como estamos construindo a concepção de intersectorialidade no SINASE, buscando estabelecer correlações entre fatos históricos e conceitos sobre a estratégia da intersectorialidade, visibilizando possíveis derivações discursivas. O capítulo 2 apresenta os procedimentos metodológicos e operadores conceituais. No capítulo 3, fazemos um primeiro exercício de análise, discutindo o modo como a intersectorialidade está enunciada no SINASE, através da problematização e construção da série enunciativa “Responsabilidades – Sujeito de Direitos – SINASE”, proposta a partir da primeira

leitura dos documentos regulatórios. O capítulo 4 trabalha com o plano de análise construído no capítulo 3, ao tomá-lo como referência para analisar os PIAs selecionados no CREAS – Micro 5 da microrregião Glória/Cruzeiro/Cristal e as experiências intersetoriais em âmbito municipal registradas nos contatos com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e com o Conselho Gestor do Serviço de proteção social de medidas de LA e PSC de Porto Alegre. Neste capítulo, visamos responder as questões sobre como o sistema municipal do SINASE articula as práticas intersetoriais e quais são seus efeitos no atendimento do adolescente, em cumprimento de medida de LA. Por fim, o capítulo 5 trata de apresentar algumas considerações finais.

O presente tema de pesquisa propõe contribuir através de algumas problematizações e análises a respeito das práticas intersetoriais propostas e executadas no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

1 ACONTECIMENTALIZANDO A INTERSETORIALIDADE NO DISCURSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O que se deve entender por “acontecimentalização”? Uma ruptura, absolutamente, evidente, em primeiro lugar. Ali onde se estaria bastante tentado a se referir a uma constante histórica, ou a um traço antropológico imediato, ou ainda a uma evidência se impondo da mesma maneira para todos, trata-se de fazer surgir uma “singularidade” (Foucault, {1980} 2006).

O termo intersectorialidade toma espaço na esfera pública atual, inscrito no discurso do governo do Estado Democrático de Direito, no contexto das políticas públicas, como ferramenta de gestão e prática social, que ascende junto às discussões de Democracia, Reforma do Estado, Políticas Públicas, Direitos Sociais, Participação Social e do Neoliberalismo. O termo intersectorialidade é palavra polissêmica que circula entre diferentes campos do saber, porém encontramos uma maior produção acerca do assunto em áreas como da Administração Pública, Saúde Coletiva e da Assistência Social.

Nessa pesquisa, tomaremos o conceito de acontecimentalização, utilizado por Michel Foucault ({1980}2006), para analisar na história o uso do termo intersectorialidade, buscando romper com as evidências de sua presença nos discursos que constituem a formulação das políticas públicas. Pretendemos examinar as condições de possibilidade que permitiram a emergência da intersectorialidade nesse contexto discursivo, vale dizer, através de documentos visibilizar fatos da história e seus efeitos em sua multiplicação, descontinuidade e derivações discursivas, mostrando que os documentos não são inócuos nem neutros, tampouco sem intenção, mas são como os monumentos, instrumentos de poder no contexto do governo dos homens (Veyne, 1998).

É importante marcar que consideramos as políticas públicas como *uma das resultantes da atividade política: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de bens e serviços públicos* (Rua, 2009, p.19), demandados pela sociedade em geral. As políticas públicas estão amparadas por decisões públicas, ou seja, decisões e ações revestidas do poder regulatório do Estado, realizadas por diferentes atores políticos. Estes podem ser indivíduos, grupos ou instituições que possuem características distintas, em esferas diferentes da sociedade, como pública e privada. Os atores públicos são os que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções, que são os políticos eleitos e os burocratas especializados, que se situam em um sistema de carreira da administração pública. Existem diversos tipos de atores privados, entre eles, os empresários (dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas por afetarem, diretamente, na

economia com o controle das atividades de produção, parcelas do mercado e geração de empregos). Outro segmento importante dos atores privados são os trabalhadores organizados que atuam em sindicatos, nas organizações não governamentais - ONGs, assim como as congregações das igrejas. Existem, ainda, outros atores políticos que operam em agências internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional (Rua, 2009).

Agregamos à noção de política pública, exposta acima, a discussão empreendida por Benevides e Passos (2005) sobre o caráter público da política pública, desnaturalizando a relação entre Estado e Política Pública, pois esta, ao se constituir por ações de vários atores, será pública no plano da experiência dos coletivos que a engendram, não se reduzindo a ações do Estado. Circunscrevemos nossa discussão sobre a intersetorialidade, no contexto das políticas públicas, como um processo complexo de articulações de relações de poder, de novos arranjos institucionais e políticos, realizados por atores políticos que transitam na esfera pública e na esfera privada.

O cenário político de economia globalizada neoliberal surge a partir das últimas décadas do século XX, redefinindo o papel do Estado, quanto à proveniência das garantias de oferta de bens e serviços públicos. Nesse contexto, o Estado não tem a primazia de foco ou de ser o centro do poder, apesar de ser seu regulador. A sociedade civil organiza-se, politicamente, pela luta da redemocratização brasileira, entra em cena através de seus atores políticos para atuar em diferentes funções quanto às políticas públicas e ações públicas¹² (Pinto, 2005). Partimos do entendimento de que as práticas intersetoriais se processam nestas tramas de relações entre a esfera pública e privada, inscrevendo-se como práticas de gestão e ação que operam durante os diferentes momentos da política pública¹³.

O esforço empreendido, nesta pesquisa, foi de pensarmos as ações intersetoriais como práticas constituídas em campos discursivos dispersos e heterogêneos.

¹² Pinto (2005) problematiza as relações entre Estado e sociedade civil quanto aos efeitos da entrada da sociedade civil nas competências do Estado no provimento das políticas públicas. Destaca que uma política pública tem um princípio de igualdade e universalidade que não faz parte das ações públicas prestadas por grupos da sociedade civil. Por outro lado, é da competência da sociedade civil assumir seu papel no controle social das políticas públicas. Refere-se a uma ação da sociedade civil que pode, inclusive, ser mais eficaz do que a ação da política pública do Estado, mas não garante a condição de direito da população atendida.

¹³ Rua (1997) propõe trabalhar a complexidade da política pública (ambiente tenso, de alta densidade política e marcada por relações de poder) através do modelo sistêmico, que trata sob uma perspectiva dinâmica, a dupla face da política pública. Situa assim, a *Polis* que envolve o planejamento racional e neutro do Estado e a *Politics* resultante das relações dos atores políticos que visam a defesa de interesses e valores diversos. O modelo sistêmico é associado ao modelo de ciclo de política que aborda a construção da política pública mediante a sua divisão em etapas sequenciais: elaboração (formação de agenda, definição do problema, análise do problema, formação de alternativas, tomada de decisão: adoção política), implementação (monitoramento) e avaliação (ajuste). O ciclo da política refere-se a um processo sequencial que não é claramente definido e que pode ocorrer simultaneamente, na qual as etapas podem se dar superpostas.

[...] o ponto de ataque da análise, eram não as “instituições”, não as teorias ou uma “ideologia”, mas as “práticas” – e isto para captar as condições que, em um dado momento, as tornam aceitáveis: a hipótese sendo a de que os tipos de práticas não são apenas comandados pela instituição, prescritos pela ideologia ou guiados pelas circunstâncias – seja qual for o papel de uns e de outros-, mas que eles têm, até certo ponto, sua própria regularidade, sua lógica, sua estratégia, sua evidência, sua “razão”. Trata-se de fazer a análise de um regime de práticas”- práticas sendo consideradas como o lugar de encadeamento do que se diz e do que se faz, das regras que se impõem e das razões que se dão, dos projetos e das evidências (Foucault, 1978, p.338).

Na direção de construir essa trama que se tece para problematizar em que regime de práticas se inserem as práticas intersetoriais, cabe fazermos um Zoom < na história e estabelecermos certa dispersão em nosso foco de olhar das políticas públicas sociais, campo do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE¹⁴, para as mudanças e continuidades no campo econômico, quanto às políticas públicas na área da indústria e comércio, na década de 1990, fazendo um breve exercício de emergência das práticas intersetoriais, a partir de elementos que se correlacionam ao campo da economia política.

Segundo Bonelli & Veiga (2003), os anos de 1980 foram marcados pela ênfase no modelo setorial¹⁵ quase como exclusivo de formulação e implementação das políticas públicas nas áreas da indústria e do comércio exterior. No entanto, o modelo setorial passa a dar sinal de esgotamento em meio à crise fiscal e regulatória do Estado. No começo dos anos de 1990, ocorrem mudanças quando novas políticas chamadas de horizontais surgem como novas opções às políticas setoriais. O resultado é de que as políticas horizontais¹⁶ passam a se voltar para o aumento da competitividade e das exportações, efeito das influências da crise econômica mundial em meio à globalização da economia e abertura dos mercados em geral. Trata-se de uma renovação da perspectiva setorial, que se combina à visão sistêmica¹⁷, envolvendo novos mecanismos e novo enquadramento institucional, fortemente heterogêneo

¹⁴ O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE será descrito e analisado no decorrer desta dissertação, refere-se ao nosso campo empírico da pesquisa.

¹⁵ São exemplos de políticas setoriais da indústria: automobilístico, têxtil e calçados.

¹⁶ As políticas horizontais são políticas voltadas à atividade industrial em geral que beneficiam diferentes setores e cadeias produtivas indistintamente. São políticas gerais, por exemplo, a reforma fiscal e a redução das taxas de juros. Bonelli e Veiga (2003) exemplificam na área industrial, o programa criado durante o governo Collor, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP ao qual podemos relacionar no RGS, ao Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – PGQP. São programas com foco em promover a competitividade, qualificar a capacidade de gestão e de produtividade, aplicados em diferentes setores da sociedade. A política horizontal é outro tipo de política, que implica numa reorganização dos setores, como forma de lidar com desintegração vertical e a divisão do trabalho produzida pela especialização técnica e pela economia neoliberal.

¹⁷ Visão sistêmica refere-se a um novo paradigma da ciência que compreende o sistema não como a soma das partes, mas, na perspectiva do todo, capacidade de identificar ligações de fatos particulares do sistema com um todo.

em termos intersetoriais, com o propósito de fortalecer o próprio setor da indústria. Frente às reformulações da lógica setorial, verifica-se que, na área de infraestrutura, uma nova institucionalidade de regulação foi criada através das agências reguladoras¹⁸, reforçando a lógica do setor como unidade pertinente à regulação. O que se verifica é que há manutenção da estrutura setorial, agregando-se novos atores e se modifica a operacionalidade das relações dos setores envolvidos.

A reforma do Estado¹⁹, que ocorreu nos países capitalistas a partir da década de 1980, implicava em diminuir o tamanho do aparato estatal e dos gastos públicos, resultando na reestruturação do modo de intervenção e gestão do aparelho estatal, tendo como resultados principais privatizações, concessões e estabelecimento de parcerias entre governo e iniciativa privada (Prado, 2006). Há mudança no papel do Estado que passa de executor para regulador das atividades econômicas, utilizando-se de novas estratégias para manutenção de uma mesma lógica econômica. Entre estas, foi criada, em 1996, a estratégia das agências reguladoras como efeito e produto da reforma, no contexto de privatizações e de quebra do monopólio Estatal. São inspiradas em experiências internacionais, configuradas como entes públicos, dotadas de independência em relação ao poder executivo.

Assim, a Reforma do Estado e o novo cenário da economia política produzem efeitos no campo das políticas públicas da indústria. Reformulam-se necessidades e novos arranjos institucionais que implicam em práticas intersetoriais, presentes na dinâmica das políticas horizontais e nas agências reguladoras. Destaca-se, nesse campo, que a emergência das práticas intersetoriais acontece a serviço do fortalecimento de uma lógica econômica e setorial que se processa através de novos arranjos institucionais de regulação e controle, na mesma medida em que propõe envolver novas parcerias.

Para Arretche (2002), no Brasil, a reforma do Estado trouxe dois fenômenos em relação às instituições políticas. Promoveram-se eleições diretas para os três níveis de governo, ocorrendo a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro. A descentralização passa a ser um pressuposto central da reforma do Estado, tendo em vista que

¹⁸ Exemplos de agências reguladoras: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

¹⁹ A reforma do Estado brasileiro refere-se à substituição do modelo de gestão, iniciada em 1995, durante governo Fernando Henrique Cardoso, para dar vazão às novas demandas do Estado frente à crise econômica mundial que atingia inúmeros países. Tem, como marco institucional, a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Silva, 2004). O discurso que sustentava tal reforma era proveniente do “gigantismo do Estado” que gerava muitos gastos públicos e precisava reformulação na forma de gerenciar. Nesse contexto, a descentralização surge como um dos pontos centrais da reforma, através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias e das organizações sociais (Arretche, 2002).

a descentralização das políticas públicas era uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980. No âmbito administrativo, a reforma produziu a descentralização fiscal, como efeito, descentralizou-se a execução das políticas públicas no âmbito da União, gerando certa transferência de poder aos municípios, mas o poder de legislar ficou com a União, ou seja, o desenho e a coordenação das políticas permaneceram com a União e a execução foi transferida para os Estados e Municípios, que, no máximo, dispuseram do poder de veto de determinada política (Arretche, 1999). A autora aponta para uma dispersão do poder que contemplou dificuldades para reformas mais abrangentes, produzindo certa paralisia decisória nos municípios e exigindo certa indução do Governo Federal, para que políticas sociais sejam implementadas.

Logo a reforma do Estado não altera a estrutura de governo nos três níveis da União, Estados e Municípios, que permanece verticalizada e setorializada. A democratização não conseguiu democratizar o Estado, o discurso da democratização é válido para a sociedade, o modelo de gestão do Estado continua sendo burocrático, centralizado, hierarquizado e mesmo autoritário, apesar das reformas de modernização (Silva, 2008), significando a perpetuação de uma organização pautada no poder político partidário, na especialização de saberes e na manutenção nos modos de intervenção. A lógica do Estado Federativo é organizada por ministérios com suas respectivas políticas setoriais e secretarias em nível estadual e municipal. Essa lógica de operação responde melhor à especialização do saber e às corporações profissionais do que às necessidades e expectativas da população a que as ações e serviços se destinam (Junqueira, Inojosa & Komatsu, 1997).

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio-ambiente. Conduzem a uma atuação desarticulada e obstaculizam mesmo os projetos de gestões democrática e inovadora. O planejamento tenta articular as ações e serviços, mas a execução desarticulada perde de vista a integralidade do indivíduo e a integração dos problemas. (Junqueira, Inojosa & Komatsu, 1997).

Medeiros (2001), ao analisar a trajetória do Welfare State²⁰ no Brasil, aponta que, mesmo frente às mudanças organizacionais provocadas pela reforma do Estado com a proposta da democratização do sistema político, não há mudanças na estrutura institucional das políticas públicas sociais brasileiras ao longo da década de 1990, no sentido de produzir

²⁰ Estado do Bem-Estar Social é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente de promoção social e o organizador da economia.

alguma ruptura de tendência do modelo vigente. Observa-se que a política pública social²¹ permanece como fator de barganha, funciona como mecanismo de regulação do Estado na manutenção da economia capitalista.

Segundo Arretche (1999) e Andrade (2006), os efeitos da reforma do Estado, com a descentralização, alteraram todas as relações intergovernamentais quanto à operacionalidade das políticas sociais. Os municípios foram declarados federativos autônomos, tornando a gestão de políticas sociais elemento de barganha federativa, nos quais a adesão dos governos locais para execução de determinada política depende de cálculos, que são considerados os custos e benefícios fiscais e políticos para assumir a gestão de determinada política. Verifica-se que a execução de uma determinada política social depende do estabelecimento de determinadas pactuações que envolvem diferentes interesses e condições.

Como refere Foucault (1970/1996), é preciso estar alerta para alguns perigos que esses inúmeros discursos produzem no sentido de visibilizar os jogos de forças do Estado. A reforma do Estado funda-se em meio a discursividades de maior participação do cidadão e de garantia de direitos sociais, assim como de críticas neoliberais dos efeitos nocivos do Estado do Bem-estar Social que “geram altos gastos sociais aos cofres do Estado”. A estratégia da descentralização surge como processo político administrativo que objetiva o deslocamento do poder para níveis periféricos, transfere-se o jogo do poder para o plano local, nos municípios, sem, necessariamente, modificar a dinâmica do jogo. A proposta é dirimir o poder, capilarizá-lo, mesmo com restrição, como alerta Arretche (1999). Há fomento às novas configurações da operacionalidade da política social com estímulo à maior participação social da sociedade civil, que passa a se encarregar dessa tarefa de posição fiscalizadora e decisória quanto à gestão das políticas sociais. Soma-se a esse contexto a um grupo da sociedade civil que vai também ocupando espaço como executora na política social, no que compromete a sua função de controle social²².

Para Silva (2008), a discussão da intersetorialidade, no campo da administração pública, está referenciada em um novo modelo de gestão do Estado que esteja baseado num sistema de redes, do tipo horizontal, fundado sobre os princípios da democracia participativa, na qual a democratização das relações internas do Estado deve avançar no sentido de uma

²¹ A política social está referida como política pública social para destacarmos que nem todas as políticas públicas são sociais, no entanto toda política social é pública (Cunha e Cunha, 2002). A política social é um tipo de política pública, portanto é uma ação governamental, é uma resposta do Estado e de outros entes sociais no enfrentamento de determinadas contingências, necessidade e risco e que busca realizar dois objetivos conjuntos que são a proteção social e promoção social para dar respostas aos direitos sociais (Castro, 2012).

²² Trabalharemos estas questões nos capítulos 3 e 4, quanto ao papel da sociedade civil organizada na execução das políticas sociais voltadas para a criança e o adolescente.

politização da administração das políticas públicas. Essa proposta de politização não se associa à política partidária ou a partidarização dos interesses, essa lógica compreende que o Estado se desloque da posição central para compor, coletivamente, num espaço que é ausente de neutralidade, mas que se propõe negociar e deliberar a partir de consenso entre diferentes atores envolvidos da sociedade, considerando os elementos contidos no paradigma neoliberal. O autor defende a privatização, propondo que a redução do Estado à vida social deve se organizar numa lógica cada vez mais próxima do mercado, mas afirma uma participação de cultura política. Exemplifica com estudos sobre técnicas de coordenação das políticas públicas multissetoriais ou intersetoriais, que deslocam a tomada de decisão na forma centralizada para uma perspectiva da transversalidade, no que implica construir comissões que forneçam subsídios para construir uma agenda comum em torno do desenvolvimento local e sustentável. Trata-se de vislumbrar novas formas de democratização das relações internas institucionais, nas quais Estado e sociedade criam uma política comum e transversal de governo. À população cabe fiscalizar e exercer o controle social através de instrumentos como conselhos e comissões intersetoriais. A perspectiva intersetorial é apontada como uma forma de organização e operacionalização de relações horizontais. No entanto, cabe interrogar que força dispõe a população para exercer esse papel e, portanto, incidir poder. Introduzem-se novos atores políticos, mas qual a viabilidade de mudar a lógica vigente? Essa perspectiva interroga-nos sobre as variáveis das práticas intersetoriais que se remetem ao jogo de forças políticas²³.

Nesse cenário da administração pública, a intersetorialidade é compreendida por Junqueira (2004) como um fator de inovação de gestão da política social²⁴, uma vez que há uma convocação de diferentes atores sociais para articular seus saberes e práticas constituindo redes sociais, buscando formar uma gestão integrada. Incorpora a idéia de integração, de território e de direitos sociais; segundo o autor, é uma nova forma de abordar os problemas sociais, um olhar integral sobre o cidadão, através da visão e da ação integrada das políticas sociais. É uma ferramenta de gestão pública utilizada em um determinado espaço territorial

²³ Neste sentido, mesmo sabendo ser a política um conceito amplo, buscamos a seguinte definição “*a política consiste no conjunto de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas*” (Rua, 2006).

²⁴ A inovação de gestão da política social referida pelo autor relaciona-se ao campo discursivo da administração pública, quanto ao conceito de gestão social, perspectiva teórica que se refere a gestão das ações públicas que têm, por objetivo, a promoção de bem estar dos cidadão e da redução das desigualdade, como ações compensatórias. Inclui tanto a gestão governamental como a privada de interesse público, são os programas e projetos de caráter compensatório, parte sustentada pela lógica da responsabilidade social das empresas (Carvalho, 2001).

que agrega forças para um propósito comum. Busca-se uma nova lógica de gestão da cidade, visando superar a fragmentação das políticas ao considerar o cidadão na sua totalidade.

A Intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual aos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses (Junqueira, 2004, p.27).

Verifica-se que o autor trabalha o conceito da intersetorialidade na perspectiva de novas relações que se estabelecem entre Estado e sociedade, quanto à garantia de direitos sociais, referindo a dinâmica das forças em jogo, nas articulações e integração de saberes e experiências, que se processam entre os atores políticos das esferas pública e privada. Desta forma, torna-se necessário questionar as implicações de articular e integrar interesses diversos e que lógica rege esse jogo. Como agregar forças para um propósito comum? É preciso desmistificar a ideia do Estado Democrático de Direito, tanto pela forma como está constituído quanto pela relação com o jogo de forças que são agenciadas. A lógica que regula o estado de economia neoliberal não é a lógica distributiva ou igualitária de direitos sociais. Refere Scheinvar (2009), *o Estado brasileiro emite discursos paternalistas, morais, com promessas muito além de seu alcance que, embora contraditos historicamente pela gestão pública, são capturados como compromissos, como verdades a serem cumpridas, criando a ilusão do igualitarismo que as práticas se encarregam de vedar.*

A perspectiva intersetorial das políticas públicas, nas áreas da indústria e do comércio, aparece como fator de coalizão entre diferentes setores da indústria, trata-se de construir novos arranjos políticos, agregam-se novos atores, mas não se altera a lógica de regulação, a neoliberal.

Para Bourguignon (2001), a intersetorialidade trata da articulação entre políticas públicas através do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção, inclusão e promoção das famílias mais atingidas pelo processo de exclusão social; considera a intersetorialidade um princípio que orienta as práticas de construção de redes municipais. Para a autora, *“rede é o resultado de um processo de agregação de várias organizações afins em torno de um interesse comum [...] pensar rede exige sintonia com a realidade local, com sua cultura de organização social diante de uma determinada administração pública”*. Nesse sentido, destaca que a intersetorialidade é uma forma de se trabalhar em rede, aproxima os termos, mas desmancha a equivalência entre rede e intersetorialidade. Trata a intersetorialidade como um princípio e uma estratégia que se processa em rede para abordar o

tema da exclusão social, relacionando-a a perspectiva da atenção integral dos sujeitos em condição de vulnerabilidade social. Essa perspectiva remete-nos às observações de outros autores, como Junqueira, quanto à intersectorialidade ser um elemento das políticas sociais que se relaciona ao meio de acessar direitos sociais, equidade ou, dito de outra forma, ter acesso aos mínimos sociais.

Cabe visibilizar a dispersão e a derivação de uma discursividade do campo econômico que permeia o campo das políticas sociais. Como a estratégia da intersectorialidade pode viabilizar acesso aos direitos sociais? De que direitos sociais se trata quando não encontramos a rede de serviços para atender a população? Como realizar uma ação integrada com outros atores que estão inscritos na mesma lógica de apenas investir no capital humano enquanto valor econômico? Como se refere Foucault ({1979}2008), a função da política social é de fazer apenas um contrapeso frente aos efeitos nocivos da desigualdade social. Mesmo nesse campo, trata-se de prover uma socialização de certos elementos que garantam a ordem econômica, isto é, intervir aqui e ali para tentar reparar as rupturas do tecido social, que se afirmam, muitas vezes, como práticas emergenciais ou de mero controle e segurança.

Provocar correlações entre os campos da administração pública e da assistência social, em relação às práticas intersectoriais, implica pensá-las criticamente, questionando sua função na política social contemporânea, vinculada a uma racionalidade capitalista²⁵ que regula a sociedade. Como já referido, tal racionalidade não é da distribuição equânime dos bens e riquezas produzidos, a lógica do capital é de acúmulo de riquezas nas mãos de poucos. As práticas intersectoriais estão inseridas dentro dessa lógica capitalista. Com relação ao enfrentamento do processo de exclusão social, Castel (2011) propõe interrogar sobre as dinâmicas sociais globais responsáveis pelos desequilíbrios atuais, pensar sobre os processos que os geram, intervindo de modo preventivo em fatores de desregulação da sociedade salarial, no coração mesmo dos processos de produção e da distribuição das riquezas sociais. O autor parte da perspectiva de que sujeitos integrados se tornam vulneráveis, particularmente em razão da precarização das relações de trabalho, e as vulnerabilidades oscilam para aquilo que chamamos de exclusão.

Para visibilizar a materialidade das dificuldades de implementação das práticas intersectoriais, Monnerat & Souza (2009) apresentam um estudo sobre experiências de articulação intersectorial realizado pelas Secretarias da Educação, Saúde e Assistência Social

²⁵ Capitalismo – economia de mercado globalizado/ economia neoliberal. Característica principal à subordinação dos meios de produção para a acumulação de dinheiro e obtenção de lucros através do mercado financeiro (ações, produtos financeiros, títulos, derivativos e mercado de câmbio). Disponível em: http://www.suapesquisa.com/capitalismo/capitalismo_financeiro.htm (retirado em 10/02/2014).

no Município de Niterói – RJ. Analisam uma institucionalidade criada e nomeada como Conselho Gestor Intersetorial que tinha como foco fazer o enfrentamento da pobreza e dos limites da lógica setorial, de forma sistemática e continuada, não pontual ou emergencial. A experiência apontou inúmeros problemas para sua implementação, fazendo destaques para: 1) O fraco apoio do executivo local, quanto às ações intersetoriais, é decorrente da limitação da formação profissional, da resistência do corporativismo profissional em discutir e trabalhar com outras áreas e setores, bem como as dificuldades para a definição de um objeto comum que congregue interesses comuns, existindo ainda os embates criados pela busca do protagonismo das ações. 2) A ausência de articulação das ações intersetoriais com os movimentos sociais e conselhos setoriais ocorre em função das instancias de controle social estarem enfraquecidas, reproduzindo a lógica fragmentada e setorial própria das políticas públicas. 3) A predatória competitividade partidária é sustentada pela lógica da carreira política moldada em comportamentos não cooperativo e pelos projetos personalistas centrados no seu proponente partidário. Essas situações fazem com que as ações intersetoriais não se concretizem plenamente. Verifica-se que o desafio é superar a própria lógica institucional que exige buscar outros fluxos e formas de trabalho, do instituído setorial, hierárquico e disciplinar.

A experiência do Município de Niterói-RJ aponta para o exercício das práticas intersetoriais, funcionando como uma estratégia que envolve articulação de relações de força, inscritas em tensas relações de poder técnico, ético-político e político partidário que apresentam limitações para reversão das lógicas corporativa, setorial e partidária.

Segundo Couto e Delgado (2010), no campo da saúde coletiva, as práticas intersetoriais são necessárias no enfrentamento de problemas reais e complexos. Sobre este aspecto faz-se necessário ultrapassar as tradições setoriais ou estritamente especializadas. Os autores apontam desafios para tal, tendo em vista que cada política social prescreve um mandato social próprio, com seus respectivos campos discursivos e práticas específicas e que, ao se reunirem, produzem tensionamentos, constituindo-se, muitas vezes, como a impossibilidade de uma parceria. Os autores visibilizam a agonística, o tensionamento que criam a articulação intersetorial ao reunirem setores com suas práticas já constituídas, cujos mandatos são tão diferentes entre si, que precisam ser parceiros e efetivos no cuidado de um mesmo indivíduo.

Destacamos um caráter multifacetado das práticas intersetoriais, práticas produzidas numa agonística, num campo de lutas, de poderes em luta, onde se abrem possibilidades de diferentes forças intervirem. Verifica-se que as práticas intersetoriais não são garantidas

apenas por estruturas que as institucionalizam enquanto tais, por certo, elas estão inscritas em certa lógica, mas podem ser seguidas ou não. As práticas intersetoriais são construídas nos fluxos e movimentos, são regidas por uma lógica e cumprem determinada função. O fato é que elas ocorrem em meio a um campo de forças heterogêneas diversas e dispersas.

[...] se é verdade que, no centro das relações de poder e como condição permanente de sua existência, há uma “insubmissão” e liberdades essencialmente renitentes, não há relação de poder sem resistência, sem escapatória ou fuga, sem inversão eventual [...] (Foucault, 1995b, p. 248)

Andrade (2006), ao analisar a intersetorialidade na área da saúde, apresenta a ideia de intersetorialidade como prática, ao tomá-la como um espaço novo que deverá ser construído a partir da contribuição de todos os setores envolvidos no enfrentamento de problemas concretos. O autor postula que a intersetorialidade pode ser visualizada como a construção em espiral que possibilita o aprendizado constante, na qual cada setor pode contribuir com seu fazer e perspectiva setorial de maneira articulada. Chega a esta conclusão, analisando a intersetorialidade como prática de gestão e de matriciamento, o que não se efetiva sem dilemas. Para o autor, o dilema da intersetorialidade acontece no campo das relações de poder, de disputa que ocorre o tempo todo no nível central, entre o poder do saber dos técnicos, gerentes de projetos estratégicos e o poder dos secretários. Conclui que é no nível das secretarias municipais que a potencialidade de uma atuação intersetorial fica reduzida, tendo em vista a lógica da descentralização, em que os municípios são executores, mas com poderes limitados. Ao mesmo tempo, há uma tendência de que os projetos se matriciem dentro de cada secretaria, sem ações intersetoriais. Sendo assim, no âmbito municipal, as condições das práticas intersetoriais ficam reduzidas, por não disporem de institucionalidade para sua implementação, favorecendo seu acontecimento apenas em situações pontuais ou emergenciais.

O que podemos perceber, neste percurso conceitual, mapeado em campos diferentes, é que, apesar de encontrarmos repetições com relação à noção de intersetorialidade como articulação de práticas e saberes, como integração das políticas na perspectiva de ruptura com a lógica setorial, especialmente pela democratização proposta na reforma do Estado brasileiro, há certa naturalização desse processo, sem que se problematize por que a intersetorialidade como “princípio” e “inovação na gestão da política social”. O jogo de responsabilidades que aparece na mediação da inovação é também expressão da criação de novos mercados, na lógica liberal, em que o Estado é tanto efeito quanto mais um operador da mesma. Tentaremos pensar um pouco mais sobre este jogo no capítulo 3.

1.1 Acontecimentos no campo da saúde: a política social da saúde - SUS e a intersectorialidade

Neste segmento, destacaremos discussões/acontecimentos históricos concernentes ao campo da saúde, mais especificamente, quanto às mudanças ocorridas no modelo de atenção, que se relacionam à nova forma de compreender e intervir com a saúde dos indivíduos e das populações. Trata-se de visibilizar as mudanças paradigmáticas no campo das práticas, situando a emergência das práticas intersectoriais no campo da saúde coletiva, uma vez que visualizamos possíveis derivações e coexistência com o campo das práticas intersectoriais da política socioeducativa – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE. Tal aproximação parte da interrogação sobre que derivações e multiplicações discursivas existem na perspectiva intersectorial do Sistema Único de Saúde – SUS com a do SINASE. Assim para estabelecer a correlação discursiva, partimos da questão: De que modo a política social da saúde concebe a prática da intersectorialidade?

O Sistema Único de Saúde – SUS acontece como efeito de uma série de acontecimentos históricos, emerge como política social precursora das demais políticas sociais, uma vez que consolida estruturas, equipamentos e formas de relação entre Estado e sociedade prescritas na Constituição Federal de 1988. Trata-se de uma nova concepção de saúde, de novas estruturas e operacionalidades que foram se produzindo historicamente, a partir de uma confluência de situações e discursividades que os tornaram possível. Nesse sentido, o Sistema Único de Saúde acontece como um conjunto de práticas sociais inscritas a partir de discursos diversos e dispersos que expressa a necessidade de mudança no novo modelo de atenção em saúde. *O acontecimento não é da ordem do individual nem do universal, ele é singular e impessoal. É sempre algo que nos espera no que acontece, numa relação de corpos, e, por isso, se efetua em nós* (Lobo, 2004) diz daquilo que excede ao que se propõe é uma derivação inesperada.

Tomar o Sistema Único de Saúde e suas práticas como acontecimentos, implica em fazermos um Zoom < na história entre os anos de 1970 e 1980 e visibilizarmos os movimentos sociais que subsidiaram a emergência de uma nova concepção de saúde que sustenta novo paradigma científico e seu respectivo campo de práticas. Desloca-se o olhar da doença para olhar a complexidade do sujeito ao contextualizar suas condições de vida.

Segundo Paim e Almeida Filho (1998), a “nova ordem mundial” que se instaura na década de 1980, inspirada no neoliberalismo, provoca uma marcante fragilização dos esforços

para o enfrentamento coletivo dos problemas de saúde, decorrente da opção pelo estado mínimo e no corte dos gastos públicos que comprometem o âmbito institucional da saúde pública. A economia mundial provoca, no Brasil, uma revalorização do mercado como mecanismo privilegiado para alocação de recursos, questiona-se a responsabilidade estatal na provisão de bens e serviços, entre eles, os recursos da saúde.

Assim, a Reforma Sanitária brasileira, em meio ao contexto de crise mundial, nasce como movimento social na luta contra a ditadura, com o tema Saúde e Democracia e estruturou-se nas universidades, no movimento sindical, em experiências regionais de organização de serviços. Esse movimento ganhou força e atingiu seu auge na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, onde se configurou o Sistema Único de Saúde - SUS, que apresenta um novo modelo de política pública para o Setor, propiciando novas formas de fazer saúde, pautadas em princípios e diretrizes (Paim, 2008).

No âmbito mundial, surgem também movimentos de resistência à nova ordem mundial, que acontecem através de conferências como a Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, realizado na URSS, em 1978, na qual foi produzido o documento Declaração de Alma-Ata (Paim e Almeida Filho, 1998). Tal documento nasce da necessidade dos governos pactuarem que todos que trabalham com a saúde, com desenvolvimento e com a comunidade mundial devem promover saúde para todos os povos, enfatizando que saúde é um estado de “completo bem-estar físico, mental e social”, e não, simplesmente, a ausência de doença. É um direito humano fundamental referido como a mais importante meta social mundial. Nesse pacto, os governos têm como suas responsabilidades, mediante o provimento de medidas sanitárias e sociais adequadas, formular políticas, estratégias e planos em coordenação com outros setores além da saúde (Declaração de Alma-Ata, 1978). Observa-se que a declaração aponta para um espectro da perspectiva intersetorial, uma vez que propõe a aproximação entre os setores para alcançar seus resultados, ao reafirmar o conceito de saúde, da Organização Mundial da Saúde – OMS, que implica os fatores condicionantes e determinantes da saúde, com a convocatória de que outras políticas cooperem em vista de uma causa comum.

Outro importante documento que vai delineando um novo paradigma para o campo da saúde é a Carta de Ottawa, produzido na primeira Conferência Internacional sobre Promoção de Saúde, realizado no Canadá em 1986. Segundo esse documento (1986), a Conferência foi uma resposta às crescentes expectativas por uma nova saúde pública em todo o mundo. As discussões realizadas estavam relacionadas ao que foi identificado como progressos alcançados na Declaração de Alma-Ata sobre os Cuidados Primários em Saúde

(1978), no documento da OMS sobre Saúde para Todos, a partir do debate ocorrido na Assembleia Mundial da Saúde de 1977, que faz referências às ações intersetoriais necessárias ao setor (Carta de Ottawa, 1986). Este é um momento para a saúde pública mundial que redireciona a política de saúde como direito humano, devendo ser construída por políticas sociais e econômicas que reduzam a desigualdade, permitindo a participação social.

Dessa forma, vão se constituindo as bases para um redimensionamento teórico da saúde como campo de forças, que se estabelece em meio a relações de saber e poder, através de princípios, dispositivos e estratégias, discursos que incidiram sobre o sujeito através de outra forma de atenção em saúde.

Neste contexto de crise e de tensionamentos no âmbito da saúde pública, surge a saúde coletiva como campo científico onde se produzem saberes e conhecimentos, práticas abertas à incorporação de propostas inovadoras, constituindo como campo interdisciplinar dinâmico que permite a possibilidade de redimensionar seu objeto construído nas fronteiras, nos limites do biológico e do social. Considera a saúde como um espaço vital que está articulado à estrutura da sociedade através das suas instâncias econômicas e político-ideológica, logo considera sua historicidade. As ações de promoção, proteção, recuperação e reabilitação em saúde constituem práticas sociais que trazem consigo as influências dos grupos sociais. A saúde coletiva constitui-se como movimento ideológico, uma vez que visa à transformação social dos fatores determinantes e condicionantes da saúde, através da articulação entre diferentes saberes capazes de abordar o objeto saúde-doença-cuidado, respeitando a historicidade e integralidade de cada sujeito em seu território (Paim e Almeida Filho, 1998).

A lei Orgânica da Saúde Nº 8080/1990 legitima essa nova concepção de saúde e de sua assistência. No capítulo II, artigo 7 define 13 princípios e diretrizes, dentre os quais, destacamos três princípios:

II - **Integralidade na assistência**, entendida como um conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade, VIII - **Participação da comunidade** e IX - **Descentralização político-administrativa**, com direção única em cada esfera de governo (Lei 8080/90, art. 12).

No capítulo III Da organização, da direção e gestão, destacamos o art. 12 que dispõem:

Serão criadas **comissões intersetoriais** de âmbito nacional, subordinadas ao Conselho Nacional de Saúde, integradas pelos Ministérios e Órgãos

competentes e por entidades representativas da sociedade civil (Lei 8080/90, art. 12).

Os referidos artigos da lei 8080/90 vão dando visibilidade às bases operacionais da perspectiva intersetorial, no campo da saúde, uma vez que reconhece seu objeto através de uma concepção integral (sujeito múltiplo), apresenta a dimensão da democracia participativa, pela participação social e sua organicidade pela descentralização da política administrativa, assim como formula uma proposta de gestão, através de novas instâncias, como as comissões intersetoriais, ou seja, as análises e debates sobre as ações em saúde devem ocorrer sobre o crivo de outras áreas.

A estratégia da intersetorialidade vai emergindo como prática junto à nova concepção de saúde e seu respectivo modelo de atenção que vai se materializando através do Sistema Único de Saúde – SUS, com maior força, na Política de Saúde Mental, como efeito de outro movimento social e político, que se consolida, anos mais tarde, a Reforma Psiquiátrica. A referida Reforma propunha a desativação gradual dos manicômios, para que aqueles que têm transtornos mentais possam retomar o convívio com a família e a comunidade, contando com um novo modelo de atenção e de gestão através de uma rede de serviços substitutivos ao modo asilar. É a atenção psicossocial que propõe as ações de cuidado, a partir do território em que está inserido o usuário do serviço.

As propostas da reforma psiquiátrica são instituídas apenas em 2001, com sutis e significativas alterações, expressas na lei Nº 10.216/2001 que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redirecionam o modelo de assistência em Saúde Mental. No art. 2º, parágrafo único IX – ser tratado, preferencialmente, em serviços comunitários, e art. 4º, 2 - o tratamento em regime de internação será estruturado de forma a oferecer assistência integral. A estratégia de atenção psicossocial vai se estabelecendo através dos dispositivos de Centro de Atenção Psicossocial – CAPS ou Núcleo de Atenção Psicossocial – NAPS que tem um papel estratégico no estabelecimento de uma rede serviços que se situam em um território e orientam pelos princípios da integralidade de ações e da intersetorialidade (Luzio & Yasui, 2010). Na atenção psicossocial, a estratégia da intersetorialidade está prevista como um dos pilares da atenção integral, uma vez que visibiliza as problemáticas do sujeito em seu meio territorial, estabelecendo articulações.

O paradigma da atenção psicossocial situa a saúde mental na saúde coletiva, trazendo, portanto, a dimensão social da saúde, em que reconhece as necessidades específicas de cada grupo, adotando práticas de cuidado no sentido de prevenção e promoção de saúde.

Ultrapassando o horizonte das intervenções das políticas setoriais, aponta para a perspectiva da intersectorialidade e da territorialidade como sendo norteadoras das práticas e do planejamento em saúde (Severo e Dimenstein, 2011).

Entretanto, na medida em que a Reforma Psiquiátrica se consolidava como movimento reivindicatório de transformações, que ultrapassavam as especificidades da área, ela provocava forças contrárias nos setores dominantes, principalmente, os donos de hospitais psiquiátricos através de lobistas que procuravam construir estratégias de ocupação dos espaços coletivos-públicos, ampliando sua participação nos conselhos de saúde em todos os níveis com objetivo de definir princípios e diretrizes da política de Saúde Mental (Luzio & Yasui, 2010). Sem dúvida, o novo modelo de atenção psicossocial e a política de Saúde Mental enfrentavam confrontos de posições que, ao mesmo tempo, freavam e paralisavam novos dispositivos e estratégias. Também produziam mudanças, no mínimo, em sua própria proposição, ao apresentar novos caminhos e possibilidades de atenção.

Verifica-se que há um movimento de retração na execução do novo modelo de atenção, há insuficiência de recursos financeiros que compromete a implementação da proposta da Reforma Psiquiátrica e, de certa forma, a Sanitária. No entanto, Paim (2008) faz referência às mudanças de investimentos do governo, que passam a operar, a partir de 2003²⁶, de forma mais significativa entre os anos de 2005 e 2006, através do retorno e do fomento nas propostas de promoção de saúde, com a perspectiva da intersectorialidade como um elemento fundamental para operar com os determinantes sociais de saúde²⁷.

Registram-se, nesse período, correlações discursivas entre os campos das políticas sociais da saúde e socioeducativas²⁸, quanto ao uso da estratégia intersectorial no âmbito das políticas públicas, uma vez que a retomada das propostas de investimento nas ações de promoção de saúde, o envolvimento do Brasil com a criação de uma comissão nacional sobre os determinantes sociais da saúde apontam para um governo que vinha investindo na estratégia da intersectorialidade, e, sendo contemporâneo ao sancionamento da resolução N° 119/2006 do

²⁶ O ano de 2003 é o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

²⁷ Segundo Buss e Pellegrini Filho (2007), os determinantes sociais da saúde são definidos pela Organização Mundial da Saúde – OMS, as condições sociais em que as pessoas vivem e trabalham. Em março de 2006, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, deliberou a criação a Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde – CNDSS, seguindo as recomendações formuladas pela Organização Mundial da Saúde - OMS que estabeleceu uma comissão global para entender e enfrentar de forma mais efetiva, as causas sociais das doenças e mortes que acometem a população, reforçando o que é, socialmente, benéfico para a saúde individual e coletiva. Disponível em: http://www.scielosp.org/pdf/csp/v22n9/en_01.pdf. Retirado em: 10/11/2013. Os debates sobre os enfrentamentos dos determinantes sociais da saúde contemplam discussões referentes a novas formas de elaborar e gerenciar políticas públicas, aparecendo a intersectorialidade como um desses novos elementos constitutivos do processo das políticas públicas.

²⁸ Refere-se à política social socioeducativa instituída pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, voltada para o adolescente autor de ato infracional.

SINASE – CONANDA, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo²⁹. Nessa resolução, a perspectiva intersetorial é proposta como forma de articulação da integração do sistema com os demais sistemas que o constituem.

A concepção da saúde coletiva e a perspectiva de atenção integral produzem novas práticas, subvertendo o modelo de atenção hospitalocêntrico para concepções como a promoção de saúde e atenção psicossocial. Efetiva-se um deslocamento de foco de intervenção da doença para uma visão integral de sujeito em suas múltiplas necessidades, devendo estas ser assistidas na perspectiva do direito social e no âmbito do território através de um trabalho em rede.

No campo da saúde, a estratégia da intersetorialidade está inscrita, neste domínio, como um dos pilares da atenção integral, operando como um meio para viabilizar o princípio da integralidade em saúde. Tal modelo está, intimamente, imbricado a relações de saber-poder, sofrendo influência direta das forças dominantes reguladas pela lógica econômica neoliberal. Nesse sentido, esse feixe de relações heterogêneas constitui as práticas interssetoriais da saúde, que também derivam influências sobre as propostas da doutrina da proteção integral, uma vez que se trata de um subsistema que compõe o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente. O SUS e a doutrina da Proteção Integral são regulações que vão se constituindo em campos de concomitância histórica. A lei orgânica da Saúde N° 8080/1990 é contemporânea ao Estatuto da Criança e do Adolescente lei N° 8069/1990.

1.2 Acontecimentos no campo do Direito da Criança e do Adolescente e na Política da Assistência Social: pistas em relação à intersetorialidade na Política Socioeducativa

Concomitante ao movimento de consolidação da política social de saúde é possível estabelecer correlações que vinham ocorrendo no campo dos direitos da criança e do adolescente, com mudanças significativas sobre a forma de tomar e atender a criança e o adolescente brasileiro.

²⁹ O SINASE dispõe de uma Comissão Intersetorial de Acompanhamento com a finalidade de acompanhar o processo de implementação, de articular as políticas governamentais e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas à execução de medidas socioeducativa, dirigidas à criança e ao adolescente. A comissão foi criada pelo decreto de 13 de julho de 2006, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, anterior a resolução N° 119/2006.

Verifica-se que, da mesma forma que na saúde, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente está marcada pelo encontro de forças dos movimentos sociais, do processo de redemocratização do Estado, das novas normativas internacionais que vinham sendo sancionadas em âmbito internacional, como Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959; Convenção Interamericana de Direitos Humanos OEA, de 1969, ratificada pelo Brasil, em 1992; as Regras de Beijing ou Regras Mínimas da ONU para a administração da Justiça de Menores³⁰, de 1985; Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, de 1989; as Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad (Assembléia-Geral da ONU em 1990), bem como As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (Assembléia-Geral da ONU em 1990) (Saraiva, 2003). Destaca-se um conjunto de forças diversas incidindo sobre a organização das políticas de atendimento voltadas para a criança e do adolescente.

Junto às normativas internacionais, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 marcam a mudança de posição e da atenção destinada à criança e ao adolescente brasileiro. Mudanças que buscam se materializar através da doutrina da Proteção Integral, com a criação do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente - SGD, que se consolida e se organiza através das políticas setoriais da saúde, educação, assistência social, justiça, entre outras. Evidencia-se uma década marcada de reformas e mudanças paradigmáticas.

Por um lado, a emergência de estruturas democráticas em defesa dos direitos sociais, como a organização de políticas sociais, a exemplo do SUS, dos conselhos setoriais e de conselhos de direitos, legitimando a atribuição do controle social da população; por outro lado, o período marcado pela retração dessas conquistas, parte efeito do que se processava, no campo econômico, com altos índices de inflação e recessão com a emergência de uma economia neoliberal.

Segundo Spósito e Carrano (2003), a década de 1990 foi marcada por uma intensa reformulação nas políticas da educação, da saúde e do trabalho, mas nenhuma delas contemplava ações, especialmente, voltadas para os adolescentes, apesar das mudanças na lei. O país vivia um processo, o qual as políticas sociais eram destinadas a todas as demais faixas etárias, e tais políticas não estariam sendo orientadas para um público específico. No entanto, esse cenário passa a se alterar no final dos anos de 1990 com as mudanças de governo.

³⁰ As Regras de Beijing representa um conjunto de normas que refletem as condições mínimas aceitáveis pela ONU para o tratamento de menores de 18 anos infratores, não importa o sistema jurídico que pertençam. A Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece como a principal preocupação o interesse superior da criança para o seu desenvolvimento sadio (Souza, 2008).

O governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, inicia em 2003, e apresenta outras formas de organização das políticas públicas que não apenas de forma tradicional, setorial, mas também pelo corte transversal. Criaram-se políticas públicas transversais organizadas tanto pelas etapas de ciclo de vida (crianças e adolescentes, juventudes e idosos) como por ações voltadas a igualdade de gênero e raça, tendo o mesmo caráter de proteção social³¹ quanto de promoção social (Castro, 2012). Nesse sentido, verifica-se uma mudança na forma de elaborar a política e de responder as demandas sociais que não apenas a partir da área de conhecimento, como funciona a lógica setorial. A política da criança e do adolescente formaliza-se como política transversal, estando as deliberações e planejamentos da política remetidas à Secretaria Especial de Direitos Humanos e ao Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente.

A Resolução n° 113 do CONANDA propõe que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente desenvolva-se de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes.

Para Reinach (2013), a transversalidade e a intersetorialidade são apontadas como tendências atuais de gestão de políticas públicas, que são similares, mas não equivalentes, estão em diferentes níveis da gestão. A transversalidade compreende um maior grau de cooperação entre os atores políticos envolvidos.

O direito da criança e do adolescente prescreve mudanças ao incidir regulação sobre todas as crianças e adolescentes, considerando-os prioridade absoluta, pessoas em desenvolvimento e sujeitos de direitos. A doutrina da Proteção Integral determina que a garantia dos direitos deva ser assegurada pela família, comunidade e Estado através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais. Essa doutrina referencia um circuito de poder que amplifica as ações do Estado, ao viabilizar e legitimar novos arranjos políticos, referenciando a uma nova racionalidade de governo. É através desta proposta de organização que a estratégia intersetorial vai atuar na articulação de forças diversas e de outros atores políticos convocados a promover a proteção integral.

³¹ A proteção social manifesta-se na seguridade social dirigida aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, como: incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual, vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano (crianças e idosos) e situações de risco, como casos de acidente, invalidez por acidente. E a proposta da promoção social é entendida como resultante da geração de igualdades e oportunidades disponíveis aos indivíduos e/ou grupos sociais. A ideia força é a de que a perspectiva de igualdade está relacionada à oferta de bens e aos serviços sociais, enquanto bens equalizadores provenientes do poder público (Castro, p. 1015, 2012).

Assim, destacamos que a Proteção Integral estabelece um circuito de poder que se efetiva entre a macropolítica e a micropolítica, ao incidir sobre as ações do governo e sobre a vida do adolescente, ambos os planos se legitimando pela lei e pela transversalidade das ações locais.

É sob a égide da Proteção Integral que se organiza a Política Socioeducativa e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Cabe destacar que o SINASE circunscreve, de forma mais específica, nosso campo de pesquisa, é o sistema e a política voltada para o adolescente que comete ato infracional e vem se constituindo, a partir de normativas como Estatuto da Criança e do Adolescente, resolução N° 119/2006 SINASE – CONANDA, Lei N° 12.594/2012 - SINASE, e Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo decenal 2013 – 2023. Tal política reforça a perspectiva transversal da política da criança e do adolescente, pois implica a interseção de ações das demais políticas sociais como saúde, assistência social, educação e justiça. Está disposta, também, como uma política que compõe o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA. A política socioeducativa apresenta em suas normativas que a intersetorialidade é um princípio e uma prática da política que deve ser estimulada. A referida política apresenta uma organização e funcionamento que opera a partir das demais políticas sociais que compõem o SGDCA. Emerge, então, o entendimento de rede integrada de atendimento que utiliza a estratégia intersetorial.

Com relação à política de Assistência Social, no âmbito de governo federal, a década de 1990, para a Assistência Social, está marcada por escândalos e poucos avanços em termos de implementação da política; durante o ano de 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, mesmo período em que o Ministério da Ação Social e Legião Brasileira de Assistência - LBA estavam envolvidos em intensas crises de corrupção e desvios de verbas (Cruz & Guareschi, 2009). A Política Nacional de Assistência Social – PNAS é aprovada 11 anos mais tarde; a da LOAS, em 2004; a PNAS estabelece como um dos seus pressupostos a intersetorialidade junto à descentralização e territorialização. Em 2005, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS é sancionado por lei, mas sua implementação vai ocorrendo lentamente pelo País.

Paralelamente aos movimentos do Sistema Único de Saúde - SUS e Sistema Único da Assistência Social - SUAS, a política socioeducativa vai se constituindo e se organizando através do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Em 11 de dezembro de 2006, o sistema é recomendado pela Resolução N° 119/2006 SINASE – CONANDA.

A política da Assistência Social é uma política importante para a política Socioeducativa, tendo em vista que é a partir dela que o sistema está referenciado, quanto à execução das medidas socioeducativas de meio aberto. Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social - CNS institui resolução N°109 que tipifica os serviços do Sistema Único de Assistência Social, na qual determina que o adolescente autor de ato infracional, com determinação de medida socioeducativa de meio aberto, está referenciado no serviço de proteção social especial de Assistência Social como serviço do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Essa relação entre os sistemas não é por acaso e visibiliza uma continuidade discursiva do Estado ao prescrever o perfil do adolescente que comete ato infracional, o adolescente que se encontra em condição de vulnerabilidade social e risco, atribuindo-o como público da política de Assistência Social. No que se refere à execução das medidas de meio fechado, de internação, é de competência da Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos.

Com relação à intersetorialidade na política da Assistência Social, verifica-se que ela se inscreve numa perspectiva de contradição e se expressa de forma incipiente. O Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social, tem procurado investir e expressar através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com destaque na proteção social básica empreendido pelos CRAS e pelo Programa Bolsa Família, o princípio intersetorial. No entanto, mesmo sendo estimulada a concepção intersetorial na Política Nacional de Assistência Social (2004) e, tendo a intersetorialidade como um dos eixos estruturantes, é uma política instituída como setorial. Segundo Santos (2011), a concepção da intersetorialidade no Programa Bolsa Família é tomada como um fenômeno ainda recente e em construção. Aponta que as relações intersetoriais são estabelecidas para a resolução de problemas específicos do dia-a-dia e não, no âmbito da gestão intersetorial, que carece de um planejamento e de definições de estratégias conjuntas, ou seja, está restrita a ações pontuais e de caráter emergencial. Falta clareza na definição da intersetorialidade como modelo de gestão nos diferentes níveis do programa e nas complexidades do SUAS.

Por outro lado, correlacionando aspectos da cidade de Porto Alegre, em relação às políticas de atendimento da criança e do adolescente com recorte nas intervenções intersetoriais, é oportuno fazermos um movimento de Zoom < no historicamente singular da cidade.

A cidade de Porto Alegre, na década de 1990, foi governada pelo Partido dos Trabalhadores³², ficou marcada por importantes movimentos políticos voltados para a implementação das políticas de atendimento, propostas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como: I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1994; I Conferência Municipal de Assistência Social em 1995; e em 1997, a criação do primeiro programa governamental, em nível municipal intersecretarias, para atender crianças e adolescentes em situação de rua, o Programa de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuários de Substâncias Psicoativas – PAICAUSPA (Salerno, 2012).

Segundo documento de sistematização do Programa de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua – PAICA-Rua (Lemos, 2005) em Porto Alegre, no ano de 1997, o cenário da gestão das políticas de atendimento da Criança e do Adolescente vive momento de efervescência de novos modos de gestão e atenção. A equipe gestora da Secretaria do Governo Municipal coloca como o grande mote da questão “*unir o que está disjunto*” e com uma proposta de reordenamento sob uma nova ótica: a do sujeito integral. Propõe-se afirmar um novo paradigma através de uma metodologia específica de fortalecimento das redes (micro e macro), colocando, em foco o reconhecimento das redes comunitárias como aliadas ao enfrentamento da problemática da situação de sobrevivência nas ruas. O trabalho produzido pelo programa PAICA-Rua construiu uma metodologia de trabalho, pautada na constituição de redes estimuladas pelo diálogo e espaços de capacitação que ocorriam entre áreas como: saúde, educação, esporte, cultura e assistência social. Verifica-se a presença da estratégia da intersetorialidade, sendo implementada em um programa governamental do Município de Porto Alegre.

Sob a mesma direção de governo, em 1998, foi criado o processo de municipalização do Programa Municipal de Execução de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto de Porto Alegre – PEMSE, que prescreve funcionamento regionalizado/territorial e através do apoio das redes de atendimento da criança e do adolescente da cidade. O PEMSE foi um programa referência para a organização do atual serviço de proteção social a adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto de Liberdade Assistida (LA) e prestação de Serviço a Comunidade (PSC) do SINASE e do SUAS.

Neste capítulo, procuramos apresentar alguns pontos de discussão que circunscrevem nosso tema de pesquisa, apresentando alguns conceitos e fatos históricos, no âmbito de

³² Desde 1989, o município de Porto Alegre foi governado por uma coalizão de partidos de esquerda, denominada Frente Popular, com hegemonia do Partido dos Trabalhadores. Desde então este partido vem elegendo o prefeito e o vice: Olívio Dutra e Tarso Genro (1989-1992); Tarso Genro e Raul Pont (1993-1996) e Raul Pont e José Fortunati (1997-2000) (Moura, Loiola e Lima, 1999).

governo federal e municipal, que se relacionam com a reforma do Estado e com as políticas públicas da indústria, da saúde, da assistência social, da criança e do adolescente, quanto à utilização do princípio e da estratégia da intersetorialidade. O exercício foi de percorrer as superfícies de emergência discursiva de diferentes campos que compõe diferentes práticas de saber-poder que utilizam a estratégia da intersetorialidade, na tentativa de visibilizar sua dispersão discursiva, relações de saber-poder, bem como sua correlação nos diferentes subsistemas, em destaque, o da saúde, que compõem o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA.

A intersetorialidade, para além de estabelecer novas relações entre Estado e sociedade, exercício de democracia, é uma prática e estratégia de gestão que implica em conjugar interesses competitivos e jogos de poderes que buscam cultivar pactuações intelectuais, categorias técnicas e partidos políticos. Como se refere Pereira (2011), a intersetorialidade não é uma estratégia técnica, administrativa ou simplesmente gerencial, é um processo, eminentemente, político. Identifica-se que esse processo político opera por sua própria regularidade, lógica e estratégia como a descentralização político administrativa, com ênfase na municipalização, no território e no funcionamento de redes. São articuladas pelos valores e interesses dos atores políticos que constituem as políticas públicas, nesse contexto, as práticas interssetoriais tomam forma e direção.

Verifica-se que a estratégia interssetorial opera a partir da lógica que a regula, que não tem sido a de universalizar direitos sociais ou mesmo viabilizar a inclusão social, mas de estabelecer elos entre os setores que compartilham os mesmos interesses, produzindo efeitos pactuados a partir de objetivos comuns. Sendo assim, o que se verifica é a estratégia interssetorial funcionando a partir das forças que incidem dentro de um determinado circuito de interesses, como estratégia cumpre uma função a partir de uma determinada lógica.

Identificamos, nessas tramas discursivas, o porquê da estratégia da intersetorialidade ser tomada como um desafio e um dilema, por vezes uma referência utópica. Ela emerge em um contexto tenso e de jogos de forças que transitam no domínio de relações de saber-poder, governadas e reguladas pela lógica de economia neoliberal, em meio ao campo tenso e agonístico, no qual se processam as lutas da participação social, inclusão e exclusão social. A pesquisa trata de percorrer a operacionalidade da estratégia e as lacunas do conceito de intersetorialidade que a enunciam no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, porque, como visto, há lacunas que a definem, já que é uma estratégia que se produz no entre espaços. Prosseguiremos, na análise dos regimes de verdade e das brechas, a lógica econômica dos discursos que a constituem, visibilizando sua forma singular de acontecer.

2 A PERSPECTIVA DO OLHAR < > PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Queremos marcar posições no plano da pesquisa e considerar o ato de pesquisar como ato analítico que faz [...] sujeito e mundo conversarem e interagirem não no sentido de um intercâmbio, troca ou imitação, mas no da criação de resoluções/saídas ao nó problemático a ser interrogado e decomposto. Não corresponde a um achar soluções e respostas, mas a um modo de constituir a própria problematização à qual se virá a conceder uma “resolução” parcial, instalando-a numa espécie de estado da coisa. Problematizar, aqui, confunde-se com o próprio pesquisar, com a própria produção de um modo de pensar que explora, mais do que explica, que transforma aquilo que problematiza e que eleva o meio à finalidade, sem, contudo ser dirigido por qualquer teleologia (Fonseca, Costa & Kirst 2008, p.6)

A construção de uma problemática de pesquisa diz de uma forma específica de olhar para uma determinada realidade que nos interroga e inquieta. O pesquisar é um processo, no qual está em questão o conhecer, implica construir estratégias para o pensamento e para a ação, nisso reside a importante tarefa de fazer escolhas quanto à perspectiva metodológica a ser adotada. Cabe aqui discutir o modo como construímos nossa problemática de pesquisa, expondo sob qual perspectiva metodológica estamos problematizando³³ a intersectorialidade no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Qual é o nó problemático a ser interrogado e decomposto e de que modo será realizado?

A presente pesquisa é um estudo documental referenciado nos procedimentos genealógicos e de análise discursiva arquitetada por Michel Foucault. Trata-se de uma pesquisa histórica problematizadora que propõe interrogar o estabelecido, coloca em xeque o jogo de interesses e de poder encontrados no campo da pesquisa, instaurando uma posição crítica. O método genealógico visa problematizar as práticas sociais, ao pesquisar o jogo que a regula e a produção dos regimes de verdade.

[...] se eu estudei “as práticas” como as do sequestro de loucos, ou da medicina clínica, ou da organização das ciências empíricas, ou da punição legal, foi para estudar este jogo entre um “código” que regula maneiras de fazer (que prescreve como selecionar as pessoas, como educar os indivíduos etc.) e uma produção de discursos verdadeiros que servem de fundamento, de justificação, de razões de ser e de principio de transformações a essas mesmas maneiras de fazer. Para dizer as coisas claramente: meu problema é saber como os homens se governam (eles próprios e os outros) através da

³³ Problematizar é provocar o pensamento, tensionando o que se pensa até então como algo dado. Refere-se ao processo do pesquisar que permite colocar em questão como e porque um tema emerge em determinado momento como problema a ser equacionado tanto teórico quanto, praticamente, por certa sociedade, destacando o caráter histórico e político [...] uma problematização pode referir-se ainda à estratégia metodológica singular empregada na construção e articulação de uma questão de pesquisa (Prado, Lobo e Lemos, 2014)

produção de verdade (eu o repito, ainda, por produção de verdade: não entendo a produção de enunciados verdadeiros, mas a disposição de domínios em que a prática do verdadeiro e do falso poder ser, ao mesmo tempo, regulamentada e pertinente) (Foucault, {1980}2006, p. 342-343)

Agrega-se a esta perspectiva metodológica a análise de implicação, com a qual provocamos certa aproximação com a perspectiva institucionalista de Lourau (2004), quando nos diz que a condição de implicação está remetida ao sistema institucional que compõe as práticas do indivíduo, refere-se a um nó de relações, produzidas a partir de seus vínculos afetivos, políticos, profissionais e institucionais. Ou seja, o pesquisador compõe a rede de relações que coexistem a sua tática analítica. Sob esta perspectiva, o processo de análise sustenta-se na implicação do pesquisador, na qual sua produção diz da forma de olhar e trabalhar o campo circunscrito, dado que, aqui, sujeito e objeto da pesquisa não estão separados.

Também, utilizaremos outro conceito-ferramenta da perspectiva institucionalista, o analisador, que se refere a todo dispositivo revelador das contradições de uma época, de um acontecimento e que permita a partir da análise do que aparecia de forma homogênea desmontar em caráter fragmentário os fatos da realidade (Paulon, 2005). Nesse sentido, tomaremos como analisador a doutrina da Proteção Integral, prescrita no Estatuto da Criança e do Adolescente, para construir parte de nossa análise.

Eleger como tema de pesquisa as práticas intersetoriais no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo no município de Porto Alegre-RS, propõe dar voz a acontecimentos que estão silenciados e naturalizados, partindo da percepção de que, no campo das práticas de técnicos sociais³⁴, em diferentes funções se verifica o aumento de demanda para se realizar um trabalho na interface entre as políticas sociais, em cujo contexto proliferam proposições e discursos sobre planejar e realizar o trabalho de forma articulada e em rede de forma intersetorial.

Destacamos o fato de que o termo intersetorialidade ganha espaço nas formações discursivas das políticas sociais voltadas para a criança e o adolescente, em específico aqui na política socioeducativa, voltada para o adolescente autor de ato infracional, principalmente, na forma como o sistema está organizado. Como sistema integrado articula, correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais (Resolução N°119/2006 – SINASE, p.23) e nos três níveis de governo para implementação de suas ações e programas.

³⁴ Técnicos sociais é o nome dado aos profissionais, com curso superior, inseridos na execução e no planejamento das políticas sociais.

Mas como decompor e interrogar esse nó problemático? Dentro de que formação discursiva se insere estas proposições? Qual é a função do discurso? Quais são seus efeitos? Tratando-se de políticas sociais, cabe também perguntar dentro de qual estratégia e táticas a intersectorialidade se inscreve?

Foucault ({1970}1996), em sua aula inaugural intitulada *A ordem do discurso*, vai nos alertar para os perigos da palavra e dos discursos, no sentido de que há movimento no que se fala, e que os discursos proliferam indefinidamente na direção de que nos inscreve dentro de certa racionalidade, nisso reside a ideia de que o discurso é um dispositivo estratégico de relações de poder. Na análise discursiva, cabe nos perguntar de que lugar se fala, quem pode falar e sob quais condições? O sujeito em Foucault não é um sujeito individual, psicologizado/interiorizado, ele é tomado a partir do lugar que está ocupando dentro de uma rede discursiva. Trata-se de perguntar sobre o jogo de relações que possibilita uma enunciação e dizer o que está sendo dito. Operar com documentos sob esse procedimento implica multiplicar o próprio sujeito do discurso e o discurso. Nessa perspectiva, o objeto de que se fala é complexo, frágil, tendo em vista que o dizer sobre o objeto é limitado, há lacunas que não o explicam por completo, logo trata-se de mostrar essas lacunas, correlacionando diferentes superfícies discursivas, diferentes campos de saber que falam sobre o mesmo objeto, que pode se mostrar de forma diferente ou igual.

Dessa forma, o procedimento genealógico e análise discursiva, na perspectiva de Michel Foucault, são nossas referências para a produção de conhecimento, mas não pretendemos um estudo genealógico, tarefa ousada para este momento. Consideraremos tais referenciais como princípios na construção de uma análise documental, fazendo uso, principalmente, de dois conceitos operadores - *discurso e governamentalidade*.

Destacamos que, sob esse referencial, trabalhar com documentos a partir de procedimento genealógicos, é também trabalhar com procedimentos arqueológicos, uma vez que ambos se complementam e compõem certa perspectiva histórica. Esses princípios trabalham com a história e com o documento a partir de outro ponto de vista, que não o tradicional³⁵, operam, analiticamente, com a multiplicação das rupturas (constituição de séries)³⁶ e das descontinuidades³⁷ expressas nas práticas e nos discursos.

³⁵ História de uma memória milenar e coletiva que se servia de documentos, materiais para reencontrar o frescor de suas lembranças, dedicava-se a memorizar os monumentos do passado. (Foucault, {1969}2012)

³⁶ Etapa do procedimento analítico arqueológico, em Foucault, que se refere a recortes de acontecimentos de diferentes níveis de importância, dispostos em série para análise.

³⁷ A noção de descontinuidade é, ao mesmo tempo, instrumento e objeto de pesquisa, delimita o campo de que é feito, permite individualizar os domínios, mas só pode ser estabelecida através da comparação desses domínios (Foucault {1969} 2012, p.11).

Esta outra forma de trabalhar a história é identificada por Foucault como uma “nova história”, que se refere a outra forma de tomar as práticas e os discursos.

A história mudou sua posição acerca do documento: ela considera como sua tarefa primordial não interpretá-lo, não determinar se diz a verdade nem qual é seu valor expressivo, mas sim trabalhá-lo no interior e elaborá-lo: ela o organiza, recorta, distribui, ordena e reparte em níveis, estabelece séries, distingue o que é pertinente do que não é, identifica elementos, define unidades, descreve relações. O documento, pois, não é mais, para a história, essa matéria inerte através da qual ela tenta reconstruir o que os homens fizeram ou disseram, o que é passado e o que deixa apenas rastros: ela procura definir, no próprio tecido documental, unidades, conjuntos, séries, relações (Foucault {1969} 2012 p.8).

Segundo Veyne (1998), Foucault revoluciona a história a partir da chamada “nova história”, redefinindo a maneira de pensar o documento. Para o autor, o documento não é instrumento da história, mas, sim, seu próprio objeto e instrumento de poder. Não é inócuo ou neutro, tampouco sem intenção, mas é tal como os monumentos um instrumento de poder.

A história é o que transforma os documentos em monumentos e que desdobra, onde se decifram rastros deixados pelos homens, onde se tentavam reconhecer em profundidade o que tinha sido uma massa de elementos que devem ser isolados, agrupados, tornados pertinentes, inter-relacionados, organizados em conjunto (Foucault{1969},2012, p.8).

Nessa direção, a presente pesquisa circunscreve um campo de investigação a partir de uma determinada perspectiva histórica que busca visibilizar os elementos heterogêneos e os jogos de forças que constituem práticas intersetoriais e que reverberam na atualidade, permitindo-nos problematizar o presente.

A genealogia é um procedimento de pesquisa histórica que propõe a problematização de uma questão que surge em um determinado contexto histórico e local. A genealogia apresenta táticas analíticas específicas que se referem a um exercício constante de questionamentos sobre as evidências, na direção da desnaturalização das práticas, ou seja, de colocar as práticas em análise.

Cabe aqui situar o leitor sob qual perspectiva conceitual será trabalhada a compreensão de práticas intersetoriais, a das práticas discursivas que nos remete ao conceito de práticas em Michel Foucault ({1980} 2006). O autor considera as práticas *como o lugar de encadeamento do que se diz e do que se faz, das regras que se impõem e das razões que se dão, dos projetos e das evidências*. Analisar um regime de práticas demanda romper com

essas evidências, buscando as conexões, os encontros, os apoios, os bloqueios, os jogos de força, as estratégias a racionalidade que a sustenta. Esta é a função teórico-política do que Foucault chama de acontecimentalização.

Trata-se de considerar as práticas intersetoriais como efeito de um sistema discursivo, cuja análise das práticas não está no nível do visível ou do invisível, mas na lógica e na racionalidade que as organizam como sistemas de ações, onde o foco investigativo se encontra na própria concretude das práticas, em sua capacidade de produzir subjetividades, em seu envolvimento com o tempo e com o espaço, com o instituído e o instituinte, em se afirmar como verdades contingentes. Nisso reside a colocação de Veyne (1998) que os objetos parecem determinar nossa conduta, mas que é nossa prática que determina esses objetos.

Nessa perspectiva, não nos remeteremos no que está sendo dito ou no que está por trás do que está sendo dito, mas buscaremos a relação que há entre o que está sendo dito, nas conexões entre diferentes campos, nas lógicas e nos regimes de verdade. Trata-se de descrever as relações para entender como os objetos foram sendo construídos, mostrar as relações entre os diferentes campos, como se atravessam e em que momento se atravessam.

Portanto, propõe-se desnaturalizar as práticas intersetoriais, colocando conceitos com status de verdade em suspenso, tirando-lhe a naturalidade das relações que compõem a intersetorialidade como princípio, como estratégia de uma política social. Tomar a intersetorialidade pelo corte analítico de sua condição histórica não significa retomar as origens, mas pensar suas descontinuidades, recorrências, rupturas, mantendo a dispersão peculiar dos acontecimentos, fazendo emergir a singularidade onde se fazia referência a uma constante histórica.

Para Foucault (1969/2012), toda prática se engendra em um campo discursivo. A análise discursiva aqui proposta parte da eleição de enunciados, colocados em relação e compreendidos como elementos fundamentais dos discursos que compõem as políticas sociais destinadas ao adolescente que comete ato infracional. Esse exercício envolve analisar os jogos de poder implicados na prática intersetorial, dimensionando a função que a intersetorialidade desempenha dentro da ordem social, fora dela e no modo como foi sendo tomada na política socioeducativa, assim como também nas diferentes políticas sociais.

Para operarmos com o conceito de discurso, torna-se imprescindível compreendermos que, para Foucault (1969/2012), o discurso não designa o que é dito, mas sim determina um feixe de relações que se organiza a partir de determinadas regras de formação. Nesse sentido, o discurso deve ser analisado no nível das relações em que os objetos discursivos vão sendo constituídos. Falar em discurso é falar em prática, que são

expressas em experiências ditas e escritas. No entanto, as práticas não devem ser confundidas com as coisas ditas e feitas, apenas, trata-se de fazer um esforço de compreensão de um “mais”. *Certamente, os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse mais que os tornam irredutíveis à língua e ao ato da fala* (FOUCAULT, 2012{1969} p.60). O discurso é mais que elementos da língua é constituído de práticas que forma sistematicamente, os objetos de que falam.

Nossa problemática faz o corte histórico de que a intersectorialidade, como princípio ou estratégia das políticas públicas sociais, não está em nosso contexto desde sempre, ela surge com maior visibilidade, a partir da Constituição Federal de 1988, no processo de reforma do Estado, onde emerge uma nova concepção e organização dos direitos sociais, através das políticas públicas sociais. No campo das políticas para a criança e adolescente, a doutrina da Proteção Integral, através do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA lei 8069/1990, redefine as relações entre Estado e sociedade, normatizando a forma de organização e de funcionamento da política de atendimento implementando o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA. Nesse cenário, ganham visibilidade os conceitos de integralidade, integração, articulação, rede e intersectorialidade.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE compõe o SGDCA, constituindo-se como política socioeducativa voltada, especificamente, para o adolescente que comete ato infracional. Foi, primeiramente, recomendado pela resolução Nº 119/2006 - CONANDA e, posteriormente, instituído pela lei Nº 12.594/2012 que estabelece o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE e regulamenta a execução das medidas socioeducativas. Entre uma série de questões, os respectivos documentos referem que a articulação entre as políticas sociais destinadas a adolescentes devem ocorrer através do estímulo à prática da intersectorialidade e que a avaliação da gestão do SINASE terá por objetivo a articulação intersectorial das políticas. As normativas, que orientam o SGDCA, afirmam a estratégia da intersectorialidade.

Trata-se de visitar diferentes campos enunciativos, levando nosso olhar para analisar a questão já referida sobre quem enuncia? De que lugar enuncia? Para então estabelecer relações dos enunciados e conceitos com o campo investigado.

Foucault ({1969}2012) problematiza como encontrar e analisar a formação dos conceitos, fornecendo algumas pistas. Para ele, primeiro é preciso analisar como se organizam os campos enunciativos, pela via da sucessão que não se relaciona à continuidade ou linearidade; outra pista diz da coexistência de dizeres entre os campos, bastante específicos

em cada um desses domínios, são formações singulares e individualizadas que se relacionam a uma memória enunciativa (campos discursivos já enunciados em outros contextos).

Sob esta perspectiva teórica, a intersetorialidade será tomada como uma estratégia, que opera a partir da racionalidade do poder político, ou seja, de um modo de governar as condutas de populações no contexto e lógica do Estado neoliberal. As práticas intersetoriais podem ser compreendidas como uma estratégia e tática de poder que incidem sob o adolescente e sob os modos de governar os adolescentes que cometem ato infracional. Interroga-se sobre a racionalidade que orienta essas práticas e quais são os procedimentos do Estado no enfrentamento da questão social da violência infanto-juvenil. A governamentalidade compreende uma racionalidade de poder em uma sociedade de segurança³⁸, na qual se enfatiza a eliminação dos riscos.

Na obra de Foucault ({1978} 2008), o conceito de governamentalidade não é uma forma de governo de Estado, mas de um governo dos homens, são estratégias e procedimentos de governar a vida, conceito que introduz uma problematização política na analítica do poder. Ou seja, analisa-se o poder dentro de uma racionalidade política de estado. Refere-se a uma forma específica de poder que opera sobre as populações como forma de governo das condutas.

A política social, enquanto dispositivo de regulação dos direitos sociais, enuncia a promessa da inclusão social, constituindo-se um processo internamente “contraditório” que, simultaneamente, atende interesses opostos. Os processos políticos que, neste contexto, transitam e acontecem são, potencialmente, conflituosos, logo não se transformam em neutras prescrições administrativas.

A intersetorialidade não deve ser reduzida a uma estratégia técnica, administrativa ou, meramente, gerencial, mas sim um processo político. É uma estratégia política que envolve desafios em lidar com interesses diversos e dispersos, que implica em relações competitivas e de jogos de poder. Seu exercício não é uma tarefa fácil, mas se relaciona a estratégias que se produzem em um contexto de democracia e de determinada economia política.

³⁸ A sociedade de segurança aqui utilizada está referenciada na perspectiva foucaultiana como a sociedade de gestão governamental, que emerge com as mudanças do Estado Moderno, a partir do século XVIII. Nesta, o Estado é governamentalizado, operando no controle das condutas, mas também regulado por táticas gerais de governamentalidade. Essa sociedade não substitui as sociedades de soberania e de disciplina, mas faz um triângulo - soberania, disciplina e gestão governamental. A sociedade de segurança é uma gestão governamental, no sentido de governo das condutas, cujo alvo principal é a população, fazendo uso do saber econômico e cujos mecanismos essenciais são os dispositivos de segurança (Foucault {1978}, 2009, p.143-145).

Assim, abordaremos a intersetorialidade como prática através de princípios genealógicos, ao construirmos uma trajetória de análise que envolve acontecimentos discursivos da reforma do Estado brasileiro quanto à operacionalidade das políticas sociais vinculadas às disposições preliminares e da proposta das políticas de atendimento prescritas na doutrina da Proteção Integral.

A pesquisa tem um recorte de análise territorial que prescreve uma perspectiva singular no âmbito municipal e regional. O municipal refere-se ao projeto técnico - serviço de proteção social a adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto: Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço a Comunidade (PSC) (PMPA, FASC, 2010), ações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e aos movimentos iniciais de construção do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo da cidade de Porto Alegre. O regional refere-se à configuração da microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal do município de Porto Alegre, em relação à organização da microrrede 5 de proteção da criança e do adolescente, assim como o Plano Individual de Atendimento - PIA executado pelos adolescentes moradores dessa região.

Há, também, um recorte de análise quanto ao tipo de medida socioeducativa a ser analisada, qual seja, a de Liberdade Assistida – LA.

Essa pesquisa conta com corpus de análise composto por três documentos, são eles:

- Resolução Nº119/2006 SINASE-CONANDA;
- Lei Nº 12.594/2012 – SINASE;
- Plano Individual de Atendimento - PIA de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida da microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal do município de Porto Alegre-RS (ver anexo 1).

Utilizamos também um diário de campo como registro de visitas realizadas ao CREAS – Micro 5, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e das participações em reuniões do Conselho Gestor do serviço de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), com objetivo de complementar as análises dos referidos documentos.

2.1 Quanto ao processo de construção dos dados:

Os dois primeiros documentos relacionados acima foram de fácil acesso por serem documentos públicos. Quanto ao Plano Individual de Atendimento – PIA, foi necessário

solicitar a autorização de acesso via abertura de processo junto a Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania/FASC da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/PMPA, instância responsável pela gestão do SINASE no município. Os Planos Individuais de Atendimento - PIAs já conclusos ficam arquivados no Juizado Regional da Infância e Juventude de Porto Alegre – RS com cópia nos arquivos dos respectivos Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Dessa forma, solicitamos acesso ao arquivo morto do CREAS da microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal; um termo de consentimento foi assinado entre as duas instituições FASC/PMPA e PPGPSI/UFRGS para formalizar tal autorização. Posterior ao consentimento concedido, foram realizadas 10 visitas ao CREAS da microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal para análise e levantamento de dados referente ao PIA.

Foram acessados 207 PIAs e selecionamos 10, cujos dados foram inseridos em um instrumento elaborado para essa pesquisa (ver anexo 2). Os critérios de seleção seguiram os seguintes critérios: cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida – LA; medida já conclusa e executada a partir do 2º semestre do ano de 2010 (período em que já estava em vigor a implementação do SINASE e do SUAS); e planos com registro de ações intersetoriais. Dos 10 selecionados, elegemos 2 para subsidiar nossa análise, escolhidos por apresentarem maior detalhamento de informações.

Foi realizada uma visita ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/POA-RS para acessar arquivos referentes às ações de deliberação e fiscalização quanto à Política Socioeducativa – SINASE, com o objetivo de complementar nossas análises. Nessa visita, obtivemos a informação de que o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo estava começando a ser construído. Porto Alegre possui apenas um projeto técnico da FASC de 2010, que norteia as ações do serviço. A FASC/PMPA vem coordenando as reuniões do Conselho Gestor do Serviço de Proteção Social de Adolescentes com Medidas de LA e PSC, nas quais está, em discussão, a elaboração do Plano Municipal do Atendimento Socioeducativo do Município de Porto Alegre.

Também foi realizado contato, novamente, com a FASC/PMPA para obter informações e autorização de acesso às reuniões do Conselho Gestor do Serviço de Proteção Social de Adolescentes com Medidas de LA e PSC. O Conselho Gestor consiste em uma comissão intersetorial com representantes das diferentes secretarias municipais, bem como representante do Estado, de Organizações não-governamentais envolvidas, diretamente, com a Política Socioeducativa, Brigada Militar, Judiciário e Ministério Público, para planejar e avaliar as ações da Política Socioeducativa. Foram realizadas 2 participações nas reuniões do Conselho Gestor - SINASE, como ouvinte, e tivemos acesso a 5 atas das referidas reuniões.

O diário de campo registra as dez visitas institucionais ao CREAS – Micro 5, uma visita ao CMDCA, duas participações no Conselho Gestor do Serviço de Proteção Social de Adolescentes com Medidas de LA e PSC, conversas realizadas com a técnica referência da média complexidade do SUAS quanto ao Serviço de Proteção Social de Adolescentes com Medidas de LA e PSC e com coordenadoras do CREAS – Micro 5. Esses registros no diário foram agregados como forma de qualificar a produção das análises, entendendo que o diário se constituiu como registro de informações e problematizações, na medida em que anotamos depoimentos, conversas, cenas, relatos, acontecimentos, fragmentos discursivos locais.

O projeto foi devidamente registrado na Plataforma Brasil, por se tratar de pesquisa envolvendo seres humanos, obtendo parecer favorável para sua realização.

2.1.1 Instrumentos

Foi elaborado um instrumento específico para a leitura e seleção dos dados do Plano Individual de Atendimento – PIA, referenciado a partir do último PIA, produzido pela Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania – FASC/PMPA e pela ordem de serviço N° 01/2012 do Juizado Regional de Infância e Juventude de Porto Alegre. Foram colocadas em destaque as áreas acessadas no PIA do adolescente; a inclusão de mais dados descritivos do perfil do adolescente; quem elaborou o PIA; o histórico da execução com ênfase na descrição de ações intersetoriais; informações gerais sobre os relatórios de ocorrência e o desfecho da medida com o parecer conclusivo. A elaboração do instrumento (anexo 2) teve objetivo de organizar as informações destacadas, visibilizando as áreas acessadas para execução de medida socioeducativa de LA, bem como suas articulações intersetoriais durante o cumprimento.

Foi redigido e, devidamente, assinado um termo de concordância institucional para realização da pesquisa na Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania. O termo consta, também, no anexo 2.

2.2 Quanto à análise dos dados

A análise discursiva, sob princípio genealógico com referência em Michel Foucault, compõe um mesmo procedimento metodológico que não se separa, refere-se à continuidade de um processo de análise que parte do problema específico da pesquisa - **como as práticas intersetoriais estão operando no campo das medidas socioeducativas de meio aberto de**

liberdade assistida, na microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal do Município de Porto Alegre-RS? - e das perguntas norteadoras: - **Como a intersetorialidade está enunciada no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/SINASE? De que modo a rede de proteção da Criança e do Adolescente e o SINASE, em âmbito municipal, articulam a intersetorialidade no atendimento do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto de liberdade assistida da microrregião 5 localizada no município de Porto Alegre-RS? Quais são os efeitos das práticas intersetoriais no atendimento do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto de liberdade assistida da microrregião 5 do município de Porto Alegre-RS?** O problema de pesquisa e as perguntas norteadoras compõem o campo que circunscreve a discussão da pesquisa.

A análise discursiva implica em um mapeamento de enunciados presentes nos documentos selecionados para análise. Do mapeamento dos enunciados foi construída a série enunciativa: **Responsabilidades – Sujeito de Direitos - SINASE**, com o objetivo de constituir uma trama, onde se desenrola o plano de análise, considerando a experiência e encontros nos CREAS, analisando os PIAs, as visitas no CMDCA e a participação nas reuniões no Conselho Gestor do Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviço à comunidade (PSC). Referem-se aos elementos que se destacam para construir a análise.

Agrega-se a estes procedimentos de pesquisa, com inspiração de análise discursiva e genealógica, o recurso do Zoom (Banyai, 1995), que de forma imagética e analítica < aproxima e distancia > o olhar, com o objetivo de marcar a singularidade da escolha dos fatos e discursos, como forma de visibilizar as correlações, do que se olha e como se olha, trabalhando tanto com fatos da história pretérita como a história do presente, para pô-los em evidência e analisá-los.

[...] a história do presente é uma modalidade de análise praticada por Foucault que consiste no emprego da história como recurso para criticar o presente, expondo sua estratégia de utilizar a história como método para o exercício filosófico. A história do presente possibilita, em última instância, a crítica e recusa daquilo que somos: nossa subjetividade, nossos modos de vida e de ser, nossas relações, nosso mundo (Prado, Lobo e Lemos, 2014, p.41)

2.3 Zoom < o trajeto até os arquivos do CREAS – Micro 5 Glória/Cruzeiro/Cristal

O contato para realizar a pesquisa no CREAS da microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal iniciou informalmente, em maio de 2013, com o propósito de saber a viabilidade de acesso aos planos individuais de atendimento, assim como obter informações sobre os trâmites de autorização institucional. Cabe registrar que a pesquisadora também atua como técnica social na mesma região, portanto na mesma rede de atendimento, mas em um serviço de proteção social básica da política da Assistência Social, vinculado à rede conveniada do CRAS. Assim havia uma proximidade com a equipe por trabalhar na mesma microrregião. O contato junto ao CREAS também implicava em uma demanda de levantamento de dados, de outros possíveis documentos, que trouxessem informações sobre o processo de implementação do SINASE no município de Porto Alegre e, em especial, numa região da cidade.

O processo de implementação do SUAS iniciou em Porto Alegre, no ano de 2010, e permanece em processo até então. A microrregião 5 é uma região territorial bastante extensa e apresenta índices de vulnerabilidade social bastante expressivos, produzindo uma demanda aos equipamentos da política de Assistência Social da região maior que as estruturas atuais podem absorver. Esse diagnóstico é polêmico e questionável, que nos abre uma série de discussões. A presente pesquisa não se propõe aprofundar, mas, sem dúvida, visibiliza um dos fios que compõem o contexto específico de nossa experiência, sobre as condições de possibilidade da operacionalidade das práticas intersetoriais do SINASE da microrregião 5.

2.3.1 Zoom < A situação da microrregião 5³⁹

Ao fazermos uma breve descrição da microrregião 5 Glória /Cruzeiro/ Cristal, cabe visibilizarmos alguns dados sociodemográficos, índices de vulnerabilidade e risco juvenil em relação à rede da política de Assistencial Social.

A microrregião 5 é composta pelos bairros: Belém Velho, Cascata e Glória/ Medianeira e Santa Tereza/ Cristal; tem 135.355 habitantes, representando 9,6% da população do Município, com uma área de 28,93 km² que representa 6,07% da área do Município (Prefeitura Municipal de

³⁹ Os dados estatísticos da microrregião 5 são retirados dos dados do site da Prefeitura de Porto Alegre (2014) e do IBGE (2010). No entanto, foram somados dados das três regiões Glória/Cruzeiro/Cristal com objetivo de visibilizar a massa populacional e área de abrangência territorial total da micro 5 que sempre aparece de forma separada, por região. Disponível em: <http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regioes=70,0,0> acessado em 13/05/2014.

Porto Alegre e IBGE - Censo Demográfico 2010). Em relação à rede de proteção social da Assistência Social, os serviços dividem-se em proteção social básica e proteção especial. Quanto aos serviços de proteção social básica, existem: três, CRAS Glória, CRAS Cruzeiro e CRAS Cristal (serviços da rede própria) e mais nove Serviços de Atendimento Familiar – SAF (serviços da rede conveniada). Quanto aos serviços de proteção social especial, existe um CREAS e dois serviços de abordagem social de rua de crianças e adolescentes (serviços da rede conveniada) que atendem as três regiões Glória/Cruzeiro/Cristal. Registra-se a configuração da rede da política de Assistência Social da microrregião 5 no sentido de visibilizar a disparidade de equipamentos de média complexidade CREAS, tendo como foco casos de violação de direitos, que demandam atendimento especializado, para dar suporte a todas abrangências, territorial e populacional, acima referidas, bem como somado à demanda do SINASE, em âmbito municipal, com o serviço de MSE.

Em relação aos dados de vulnerabilidade e risco juvenil, em 2012, encontramos a média de 86,08 adolescentes em cumprimento de Liberdade Assistida – LA e a média de 100,33 adolescentes em cumprimento de prestação de serviço à comunidade – PSC. Fazendo um total de média de 213,25 adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de LA e/ou PSC na região (PMPA, FASC, 2013). Enquanto, na cidade, o número total de adolescentes em acompanhamento de LA e PSC era de 1083 (diário de campo, FASC, 2014). A microrregião Glória/Cruzeiro/Cristal caracteriza-se como muito desigual quanto ao poder socioeconômico das famílias, principalmente, quando comparada as regiões Cruzeiro e Cristal. A região Cruzeiro chama atenção pelo complexo de vilas e núcleos de assentamentos irregulares com altos índices de violência. Nessa região, o percentual anual de mortes por homicídio de jovens do sexo masculino de 15 a 29 anos, sobre o total de mortes dessa faixa etária e sexo é de uma média de 33,33 (PMPA, FASC, 2013), evidenciando o alto risco de morte violenta em que se encontram os jovens moradores dessa região. A região Cruzeiro faz parte da área do projeto Território de Paz do PRONASCI⁴⁰.

No projeto técnico do Serviço de Proteção Social a Adolescente em cumprimento de Medida de Meio Aberto (PMPA, FASC, 2010) está referido o CREAS – Micro 5 como o segundo equipamento que recebe mais adolescente para cumprimento de medida com um percentual de 18%, sendo a região Lomba do Pinheiro a primeira com 22% em relação as demais.

⁴⁰ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania é um programa do Governo Federal que tem como objetivo articular ações na área da segurança pública nos Estados que buscam a prevenção da violência.

Dentro desse contexto, a situação do CREAS - Micro 5 estava bastante tensa, foram três agendamentos informais para conversarmos sobre as questões da pesquisa. No entanto, as dificuldades que a equipe vinha enfrentando com grande volume de trabalho e poucos trabalhadores, apenas uma técnica para acolher as demandas do serviço de MSE, bem como situações internas institucionais (aumento de licença saúde da equipe e paralisação dos servidores da FASC), inviabilizaram que esta conversa ocorresse. O processo formal de autorização da pesquisa ocorreu em julho de 2013 e, em agosto do mesmo ano, iniciamos a coleta de dados dos PIAs.

A chegada oficial no CREAS da Micro 5 ocorreu em 20/08/2013, e o acolhimento se deu pela coordenadora do equipamento. Nesse momento, foi apresentada a equipe do CREAS pela coordenadora e a pessoa referência do administrativo para auxiliar questões de ordem operacional da pesquisa. Também foram entregues os documentos da pesquisa para a coordenadora⁴¹ do CREAS, bem como uma breve apresentação do estudo e de nossa demanda em relação ao tipo de dados a serem levantados. Os dados necessários à pesquisa, inicialmente, consistiam em acesso aos documentos de registro de cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida LA, já concluso, com sentença judicial determinada a partir do segundo semestre de 2012 e processo com maior número possível de registros. No entanto, esse perfil foi se modificando ao contatar com as informações, principalmente, em relação ao período de execução da medida, bem como analisar também processos com medida cumulada de LA e PSC, em virtude de serem poucos os prontuários com apenas determinação de LA.

No CREAS, obtivemos as informações de que o PIA dos adolescentes ficavam arquivados junto ao Juizado da Infância e Juventude. Acessá-los, por lá, significava abrir outro processo de autorização, apenas com aval judicial. No entanto, optamos por acessá-los no serviço de acompanhamento da medida, tendo em vista que lá ficavam arquivados as cópias de todo o processo de cumprimento, o que para nós foi suficiente.

Ao acessar o local onde ficam arquivados os documentos do serviço de MSE do CREAS Micro 5, foi encontrado um armário com 20 caixas arquivo de papelão, apenas organizados por ordem alfabética. Dentro delas, encontramos a história do cumprimento da

⁴¹ O tramite formal da pesquisa, junto à FASC, ocorreu através de contato com a coordenadora da média complexidade da FASC, em 02/07/2013, na qual remeteu os fluxos de providências formais para outra técnica referencia do serviço de MSE da cidade. O projeto de pesquisa e solicitação de autorização foram, devidamente, protocolados na secretaria da FASC, bem como foi assinado termo de consentimento institucional entre as instituições PPG-PSI/UFRGS e PMPA/FASC.

medida de cada adolescente, através de um conjunto de registros e instrumentos⁴² armazenados dentro de um saco plástico, num formato de prontuário. Assim, sem outra forma de acessar, diretamente, o perfil dos dados elencados, foi preciso acessar prontuário por prontuário, no que implicou um trabalho de “garimpo”. No “garimpo” dos documentos, confirmamos uma suspeita de que, para contemplar as informações de que necessitávamos, era necessário analisar todo o prontuário do adolescente. Assim, elaboramos um instrumento⁴³ para a composição dos dados, tomando o PIA como a estratégia norteadora do processo de cumprimento da medida, tal como é seu propósito.

O período da coleta durou em torno de 4 meses, através de 10 visitas. Durante o período de seleção de dados, não foi possível conversar com a técnica referência do serviço de MSE, pois não havia, apenas com as coordenadoras do CREAS. Nesse período, houve mudança de toda equipe técnica e coordenação; e dois adolescentes que estavam em cumprimento de medida socioeducativa no CREAS foram assassinados.

Foram acessados 207 prontuários, destes, 10 foram trabalhados, através do instrumento elaborado para a pesquisa. A grande maioria dos prontuários era de medida de PSC e com poucos registros quanto ao acompanhamento, sem registros de encaminhamentos externos e sem registro de práticas intersetoriais. As informações dos prontuários são, na sua maioria, registro da apuração do ato infracional, degredação das audiências, guia de inclusão no CREAS, relatórios de ocorrência com breve descrição em resposta às solicitações judiciais ou informações e fatos relevantes ocorridos durante o processo de cumprimento de medida, bem como conclusão final em relação ao cumprimento ou não da medida socioeducativa.

A sala, onde ocorreu a seleção dos dados, era a mesma utilizada pelo serviço de MSE para realizar os atendimentos em grupo e individuais dos adolescentes. Todos os jovens, que ingressarem pela primeira vez no serviço, devem participar de uma intervenção em grupo, chamada de acolhimento coletivo, independente do tipo de medida socioeducativa. O acolhimento coletivo é a porta de entrada no serviço de MSE e acontece com propósito de esclarecimentos gerais sobre o processo de cumprimento da medida. Os familiares também participam da intervenção em grupo e, posteriormente, realizam a entrevista com técnico para construção do Plano Individual de Atendimento – PIA, juntamente com o adolescente. Também, ocorre acompanhamento em grupo para ambas às medidas de LA e PSC.

⁴² Os instrumentos eram os propostos tanto pelo PEMSE, projeto técnico SUAS e SINASE de 2010, como pela ordem de serviço N° 01/2012, determinados pelo Juizado da Infância e Juventude de Porto Alegre, anteriormente, referidos no texto da dissertação.

⁴³ O instrumento elaborado para pesquisa aproveita a formatação da última versão do plano individual de atendimento, elaborado pela FASC, a partir da ordem N° 01/2012 e foi, anteriormente, referido no item quanto ao levantamento dos dados (anexo 2).

No percurso da pesquisa, fomos verificando que os dados construídos, a partir dos PIAs, implicavam a complementação de informações no prontuário geral do adolescente. Assim, passamos a analisar também esses outros documentos referidos, pois neles constavam mais informações sobre de que modo se davam as práticas intersetoriais no processo de execução de medida socioeducativa de meio aberto.

3 CIRCUNSCREVENDO UM CAMPO DE ANÁLISE – DAS ENUNCIÇÕES SOBRE AS PRÁTICAS INTERSETORIAIS NA PROTEÇÃO INTEGRAL AO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO - SINASE

O presente capítulo propõe analisar como as práticas intersetoriais estão enunciadas no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Abordaremos a intersectorialidade como práticas sociais que operam no campo das políticas sociais da criança e do adolescente, no que implica trabalhar com a história e compreender os elementos heterogêneos e os jogos de forças que a constituem e reverberam na atualidade. Assim, estaremos compondo uma trama de relações, extraídas de documentos, que vão se desdobrando em operações de desconstrução, de dispersão e descontinuidade quanto aos modos de gestão e de relações institucionais que incidem sobre crianças e adolescentes.

Para composição dessa trama, tomaremos como analisador a doutrina da Proteção Integral, sendo esta o marco regulatório que organiza o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA no Estado brasileiro. Dessa forma, a intersectorialidade será analisada a partir da doutrina da proteção integral como o campo que a circunscribe. Num movimento de zoom > e <, contaremos com dois documentos para visibilizar os movimentos de dispersão discursiva relacionada às práticas intersetoriais. São eles: a resolução SINASE - CONANDA Nº119/2006 que institui, originalmente, o SINASE e a Lei Nº 12.594/2012 que institui o SINASE e regulamenta a execução das medidas socioeducativas.

Os referidos documentos de análise subsidiarão na construção da trama discursiva que se constituirá a partir de uma série⁴⁴, qual seja a de **Responsabilidades - Sujeito de Direitos – SINASE**. A série será trabalhada em três segmentos do capítulo. O segmento responsabilidades refere-se às problematizações decorrentes ao Estado Democrático de Direito, quanto ao jogo de responsabilidades que se produz entre Estado e sociedade, no sentido de concretização e articulação das políticas públicas que se propõem assegurar direitos sociais. Quais são as discursividades e arranjos que constituem as esferas do público e do privado? Trata-se de visibilizar questões de base, seus operadores, rede de relações de poder, campos de força e de tensionamentos, operados a partir da lógica da economia política neoliberal. Nesse contexto, situaremos a emergência da doutrina da Proteção Integral e como ela concebe as responsabilidades de sua implementação, visibilizando as condições de

⁴⁴ A série é um recurso metodológico empregado pela análise discursiva de Michel Foucault, na qual designa uma trama, onde se desenrola o ponto de análise, diz de elementos que se destacam para analisar determinada questão.

possibilidade que permitiram que a intersetorialidade se tornasse um objeto discursivo. Interroga-se sobre as redes de dispersão que foram se produzindo a partir das inúmeras discursividades que compõem o campo da doutrina da Proteção Integral e que enunciados estão relacionados às práticas intersetoriais sob a égide dessa doutrina ou mesmo fora dela.

Em outro segmento do capítulo, discutiremos a intersetorialidade como prática social que opera como estratégia de governo nas políticas sociais da criança e do adolescente. Problematizando-a como estratégia na *sociedade de segurança* ao relacioná-la com a concepção de sujeito de direitos, interrogaremos sua função como elemento de força reguladora das condutas no Estado Democrático de Direitos.

Posteriormente, abordaremos o SINASE como dispositivo de governo específico do Estado Democrático de Direitos que cumpre uma função estratégica de segurança. Analisaremos sua forma e campo de forças, extraindo enunciados que se correlacionam às práticas intersetoriais. Tomaremos o SINASE, em específico, sua organização e suas outras estratégias, como os Planos de Atendimento Socioeducativo, Plano Individual de Atendimento - PIA e a Medida Socioeducativa, em destaque a medida de Liberdade Assistida sob a perspectiva da *sociedade de segurança*.

3.1 Nas tramas da esfera Pública e Privada – o jogo das Responsabilidades na Proteção Integral no contexto da Economia Política Neoliberal

[...] se o Estado existe tal como ele existe agora, seja precisamente graças a essa governamentalidade que é ao mesmo tempo exterior e interior ao Estado, já que são as táticas de governo que, a cada instante, permitem definir o que deve ser do âmbito do Estado e o que não deve, o que é público e o que é privado, o que é estatal e o que é não-estatal. Portanto, se quiserem, o Estado em sua sobrevivência e o Estado em seus limites só devem ser compreendidos a partir das táticas gerais da governamentalidade (Foucault, 2009, p.145)

Como pensar as relações que se processam entre Estado e a sociedade através das atuais alianças públicas e privadas, quanto ao governo das políticas sociais dirigidas à criança e ao adolescente? Michel Foucault foi um profícuo pensador que discutiu e analisou as lógicas e a racionalidade com que o Estado Moderno é governado. Elaborou o conceito de governamentalidade para utilizá-lo como uma grade de análise das relações de poder que se processam no Estado de governo. Tal conceito pretende analisar a gestão governamental através de suas práticas de governo à luz de um poder bem específico *que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento*

técnico essencial os dispositivos de segurança (Foucault, 2009, p.143). Governo aqui entendido como governo das condutas. Destacamos nossa concepção de governo e como compreendemos a relação entre Estado e sociedade civil⁴⁵ que não são instâncias neutras e que estabelecem um complexo jogo de forças heterogêneas e correlacionadas.

Assim, nesse segmento do capítulo, elegemos como ponto de análise como se processam as alianças públicas e privadas, tomadas como a dimensão das responsabilidades⁴⁶ dos atores políticos envolvidos com a proposta de Proteção Integral destinada às crianças e aos adolescentes brasileiros. O objetivo é visibilizar as bases em que emerge e opera a racionalidade do Estado Democrático de Direito na doutrina da Proteção Integral que prevê um conjunto articulado de ações por parte do Estado e da sociedade.

Trata-se de problematizar os meandros dessa estrutura organizacional do Estado no que se refere ao Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA⁴⁷, visibilizando as formas e as relações de poder, ao interrogarmos as formações discursivas que o constituem com recorte específico nas legislações que consolidam a Política Socioeducativa e se correlacionam às práticas intersetoriais.

Enunciados proliferam-se nos textos das leis que consolidam a doutrina da Proteção Integral, quanto à dimensão das responsabilidades como: a Constituição Federal de 1988, o

⁴⁵ A relação entre Estado e sociedade civil está sendo problematizada a partir da discussão proposta por Scheinvar, que dialoga com Gramsci e Foucault, para dizer que não há neutralidade nesta relação. Gramsci (2001, apud Pinheiro) considera sociedade civil como “o conjunto de organismos designados vulgarmente como privados [...]”, é uma das esferas principais do Estado em seu sentido amplo. O Estado, por sua vez, é a sociedade política, um conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas e policial-militar (Pinheiro, 200, p. 93). Scheinvar (2009), apesar de considerar a noção de Gramsci como um avanço, já que esta contribuiu para demarcar a diversidade na sociedade civil, *um território de múltiplos agenciamentos*, que potencializam espaços de transformações do poder político, entende que esta noção opera uma dissociação entre o terreno do governo e o da sociedade civil, como se as ações desta não fossem políticas. A autora visualiza um possível diálogo entre as noções de Gramsci e Foucault, no que diz respeito à pluralidade e à expressão de poderes políticos nas práticas cotidianas, que incidem nas práticas do Estado, seja na luta pela hegemonia (Gramsci), seja pelo exercício do poder na sua microfísica (Foucault) e, neste plano, há uma relação de interioridade e de exterioridade entre Estado e sociedade. A Sociedade Civil em Foucault é correlativa à tecnologia liberal de governo (Foucault, {1978-1979} 2008), compondo o Estado governamentalizado.

⁴⁶ Responsabilidades aqui referidas estão relacionadas às alianças público-privadas, ao novo arranjo político-administrativo e ao conjunto de atribuições e competências que operacionaliza o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA. Esse novo arranjo propõe que novos atores sociais como a empresa e a sociedade civil juntamente com o Estado redefinem e redistribuam as atribuições e competências para a implantação e implementação das Políticas Públicas Sociais no país. Nesse sentido, a responsabilidade é uma das categorias de análise, ao visibilizar um dos pontos do jogo de forças, no qual se inscrevem as práticas intersetoriais.

⁴⁷ O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente SGDCA está regulamentado pela resolução N° 113/2006 do CONANDA que dispõe de parâmetros para a institucionalização do seu fortalecimento. O referido sistema constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal (CONANDA, resolução N° 113/2006, Artigo 1°)

Estatuto da Criança e do Adolescente, a resolução N° 119/2006 SINASE – CONANDA e a lei N° 12.594/2012 SINASE.

Vejam, na Constituição Federal/1988 art.227 e no ECA art. 4 o que está citado: *É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação[...].* Destacamos a proposta de compartilhamento das responsabilidades. Em relação à forma e organização da política de atendimento, está referido no Estatuto da Criança e do Adolescente que: *A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios* (ECA, 1990, art. 86). Visibilizamos aqui alguns indicativos legais das alianças públicas e privadas.

Em relação às diretrizes da política de atendimento da criança e do adolescente, está descrito entre elas: a *integração operacional de órgãos e serviços* (ECA, 1990, inciso VI, art. 88), enfatizando que a integração entre os serviços agiliza o trabalho prestado. Na resolução N°119/2006 SINASE – CONANDA está citado como o princípio 2: a *responsabilidade solidária da família, da sociedade e do Estado quanto à promoção e à defesa dos direitos da criança e do adolescente*, tal referência reafirma-se no art. 227 da Constituição Federal e no art.4 do ECA que estabelece a corresponsabilidade dos atores sociais na promoção e defesa dos direitos assegurados. Na lei N° 12.594 está descrito no art. 8 que os Planos de Atendimento Socioeducativos deverão prever: *ações articuladas entre áreas da educação, da saúde, da assistência social, cultura [...]* (lei SINASE N° 12594/2012, art. 8). Por fim, destaca-se na lei SINASE que um dos objetivos do Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo é *contribuir para a organização da rede de atendimento socioeducativo* (lei SINASE n 12594/2012, art.19, inciso I).

As referidas normativas enunciam um lugar de dever, de responsabilidade solidária, enquanto um arranjo de corresponsabilidade quanto ao provimento e à garantia dos direitos sociais. Verifica-se na norma que a operacionalidade do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo deverá se dar através de ações integradas e articuladas entre áreas e serviços. Mas qual a viabilidade desse fluxo dentro da lógica em que está organizado o Estado brasileiro? E como esta lógica vai operar as políticas sociais?

O Estado brasileiro é capitalista de economia neoliberal, nessa direção, precisamos deslocar nosso olhar para analisar as correlações que existem entre a política social e a lógica econômica, quando se trata de pensarmos os processos de governo. Como coloca Gadelha (2009), o capitalismo é um tipo de governamentalidade que tem na economia e no mercado a

chave de sua decifração, seu princípio de inteligibilidade que tem um efeito regulador do social, ao buscar programar, estrategicamente, as atividades e o comportamento das pessoas, para alcançar seus objetivos de acúmulo de capital, fazendo dos princípios econômicos (de mercado) os princípios normativos de toda uma sociedade.

A lei SINASE n. 12.594/2012 artigo 1º, inciso II, dispõe que um dos objetivos das medidas socioeducativas é de prover:

II- A integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio de cumprimento de seu plano individual de atendimento; e [...] (Lei nº12.594/2012, p.1).

Extraímos da lei, como enunciado, *a integração social do adolescente que pratique ato infracional*, mas de que integração social se está falando? Em um país com tantas desigualdades sociais como o nosso, faz-se necessário contextualizarmos, visibilizarmos os fios que compõem a trama do tecido social que sustenta o Estado Democrático de Direito, de economia neoliberal.

Nesse sentido, correlacionamos o enunciado de integração social do SINASE às ideias de Scheinvar (2000), ao analisar as condições de emergência da Proteção Integral no Brasil. A autora problematiza que as bases do sistema capitalista coloca a dimensão do governo como um recurso que mantém espaço de poder através de dispositivos de segurança⁴⁸. O governo assume a responsabilidade de prover a proteção e exerce o poder através de equipamentos e práticas a partir de relações de controle, ditas de segurança. A autora aproxima o conceito de segurança ao de integração, estabelecendo uma relação direta com o sistema socioeconômico e o da proteção social, uma vez que a integração se relaciona à capacidade do sistema socioeconômico em prover a acumulação de capital que garantirá proteção social para aqueles que sofrem os efeitos da exploração do trabalho e da exclusão. Ou seja, o Estado atual, através da proteção social, expressa o paradoxo, no qual o fundo público, em suas diversas formas, financia por um lado a acumulação do capital e, por outro, precisa distribuir serviços sociais, como medidas compensatórias. A integração está concebida pela inclusão nas relações formais de trabalho que se adquire através do emprego.

⁴⁸ O Dispositivo de Segurança é uma tecnologia de poder do Estado Moderno que visa regular determinada realidade, utilizando-se de uma série de mecanismos e táticas. Visibiliza o circuito ou a rede de relações de poder que incide sobre a população em nome da redução do risco e do perigo (Foucault {1978}2009).

Castel (2011) analisa a questão social a partir da questão da exclusão, entendendo-a como o estado de todos aqueles que se encontram fora do circuito de trocas sociais. Para o autor:

“não se pode falar numa sociedade de situações fora do social. O que está em questão é reconstruir o continuum de posições que ligam os *in* e os *out*, e compreender a lógica a partir da qual os *in* produzem os *out*” (2011, p.29).

É preciso relacionar quem é o adolescente alvo da política socioeducativa do SINASE com a proposta de garantias de seus direitos, prevista na doutrina da Proteção Integral, sob as inúmeras discursividades que a atravessam e a constituem e que são produtoras de contradições na sociedade capitalista.

Segundo Scheinvar (2000), a Proteção Integral pode ser analisada como um dispositivo de intervenção política que opera a partir de uma governamentalidade⁴⁹ que assegura o poder estatal e fundamenta formas das estratégias de governo na área social.

Garantir direitos individuais e sociais, dispor das estratégias de integração de serviços, promover ações articuladas, organizar o trabalho em rede, destinados ao adolescente autor do ato infracional, é um fenômeno social de nossos tempos no âmbito da lei. Essas proposições sustentam-se em princípios de uma racionalidade jurídico-governamental, que definem competências e atribuições dentro de uma determinada economia política. Ao tomar a história dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, verifica-se que o status do adolescente na lei não foi sempre assim, esta condição atual aponta para rupturas em relação à sua história pregressa e dos demais envolvidos quanto ao provimento de sua atenção. No entanto, existe uma rede de relações no âmbito da economia política que se perpetua, renova-se através de novas roupagens.

Nesse sentido, faremos um movimento de zoom < na história para percebermos as continuidades e descontinuidades das práticas de atenção destinada às crianças e aos adolescentes no Brasil.

As políticas sociais voltadas para a criança e o adolescente, no Brasil, estão relacionadas com a história do direito da criança e do adolescente, quando iniciam as primeiras instituições públicas de abrigo, antes tidas como ações exclusivas da Igreja,

⁴⁹ Conceito, utilizado por Michel Foucault, expressa a forma de como o poder do Estado é exercida através de seus mecanismos de poder. Segundo Castro (2009), Foucault utiliza o termo governamentalidade para se referir às artes de governar, na qual toma-o como objeto de estudo as maneiras de governar que implica na análise das formas de racionalidade, de procedimentos técnicos e formas de instrumentalização, trata-se de analisar a governamentalidade política.

realizadas pelas Santas Casas, como exemplo as conhecidas “Rodas dos Expostos”⁵⁰. A igreja era quem tinha o monopólio do atendimento, em abrigos, a criança em situação de abandono (Saraiva, 2003, p.27). Com o surgimento dos abrigos públicos, encontramos uma forte correlação entre as áreas jurídicas e de assistência social, uma vez que suas práticas se inscrevem numa ordem discursiva sobre proteção e controle, que vão se produzindo como campos de concomitância, quanto à atenção destinada às crianças e aos adolescentes em situações de ausência familiar.

O primeiro Código de Menores de 1927 consolidou a legislação sobre a criança e consagrou uma espécie de sistema dual de atendimento, por um lado, o Estado com a tutela da criança órfão, em condição de abandono, maus tratos ou de infração; de outro lado, a criança sob os direitos e como objeto de proteção da “família padrão”. Esta, por sua vez, continuou merecendo proteção do Código Civil Brasileiro (Silva, 1997). Intensifica-se a cisão social ao se definir a “família padrão” e se instituir o intervencionismo oficial no âmbito da família com crianças caracterizadas como “menores”.

Schuch (2009), ao analisar as práticas de justiça, aponta que, no início do século XX, o tema da criança já era pauta de discussão no âmbito da política internacional; no Brasil, esses debates internacionais recebiam muita atenção dos juristas que estavam ansiosos pela criação de aparatos jurídicos, destinados à infância e juventude. A promulgação do código de menores, idealizado por Mello Mattos, em 1927, marca o início de um tratamento especializado para a criança e o adolescente e congrega diferentes agentes para o debate e para as ações, como as forças policiais, os setores políticos, os médicos e as associações caritativas e filantrópicas. O alvo das discussões era referido a um grupo específico de crianças e adolescentes categorizados de forma ambígua, definidos como “menores” que congregavam uma ampla gama de substantivos definido, primordialmente, quanto à sua situação de pobreza.

A história do direito do “menor” mostra que os juízes de menores adotavam uma posição amplamente tutelar com relação à criança nessa condição. Esses juízes eram interrogados e acusados por agentes do poder executivo do Ministério da Justiça, quanto à falta de rigor técnico e concisão, eram criticados por pretender compreender e tratar a criminalidade infantil, humanizando a justiça, e afastando-se da área penal. Surgem

⁵⁰ No Brasil, as Rodas do Exposto ou dos enjeitados era um aparelho no formato de cilindro com um dos lados abertos, colocados nos muros de asilos ou das Santas Casas de Misericórdias que através de um movimento rotativo transportava a criança da rua para o interior da instituição, possibilitando o anonimato de quem abandonava as crianças provenientes de vínculos amorosos considerados indesejáveis, ilícitos ou adulterinos. Destinados a servirem de amparo aos recém-nascidos abandonados, tinham como função principal proteger a “honra das famílias” (Arantes, 2004).

questionamentos quanto à função do juizado de menores, seria justiça ou assistência social? Vão surgindo debates a cerca da justiça de menores como justiça assistencialista, interroga-se sobre o seu status quanto ao seu limiar assistencialista e pedagógico. Os debates sobre esta questão versavam não apenas quanto ao estatuto jurídico, mas também quanto à amplitude funcional que congregava o executivo das políticas de proteção e controle dos “menores” (Schuch, 2009).

Posteriormente, surgem abalos quanto à posição executiva dos juízes de menores com a instauração das políticas da ditadura do Estado Novo. Em 1941, Getúlio Vargas implementa políticas centralizadas de atenção à infância e juventude com os Serviços de Atendimento aos Menores – SAM, são instituições subordinadas ao Ministério da Justiça, independentes dos juzizados, o que desagradou os juízes. Soma-se ao SAM a Legião da Boa Vontade – LBV, órgão assistencial nacional, que serve como estabelecimento de internamento para os “menores”. Verifica-se que estes estabelecimentos passam a ser alvo de corrupção e clientelismo, fazendo com que falsos “desvalidos” fossem internados. Surgem denúncias de corrupção, uso desnecessário dos serviços, disputa por autoridade, que marcam o início do processo estatal de governo da infância e da juventude. Os internamentos passam a ser elemento de barganha do governo. Por outro lado, ocorriam conflitos quanto à posição do juizado na “perspectiva judiciária pura”, na qual o juizado deveria se reservar à área puramente judicial e quanto à perspectiva do judiciário-executivo que defendia a ideia de um juizado com jurisdição ampliada. Essa posição sofria fortes críticas, questionando as possíveis arbitrariedades do internamento (ibidem, p.113). Verifica-se que tanto o poder judiciário, quanto o executivo, vão constituindo as formas de tomar e atender o adolescente em situação de menor pela via da tutela e do internamento.

De acordo com Schuch (2009), destacamos a promulgação do Código Pan-Americano da Criança em 1948, que desloca as atribuições do Estado, quanto à promoção de bem-estar da criança, para o campo dos direitos da criança, passando as responsabilidades do Estado para programas diversos de ajuda às famílias, no intuito que construíssem suas próprias estratégias de sobrevivência (ibidem, p.117). Vai surgindo a ideia da participação comunitária na reflexão sobre as causas e soluções do problema do menor, contemporâneo a ideias de modernização da sociedade brasileira e da ênfase à nuclearização da família burguesa.

Posteriormente, a doutrina do Direito do Menor de 1927 é substituída pela doutrina da Situação Irregular, ao ser aprovada a lei 6.697/1979, é o código de menores de 1979. É uma doutrina intermediária do Direito do Menor, que incide sob o adolescente, que se

encontra em situação irregular, como tal definida por lei. A referida lei considera situação irregular:

- I- privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde, instrução obrigatória, ainda que, eventualmente, em razão de:
 - a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável para provê-las;
 - b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las.
- II- vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis.
- III- em perigo moral, devido a:
 - a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
 - b) exploração em atividades contrárias aos bons costumes;
- IV- privado de representação ou assistência legal [...],
- V- com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária.
- VI- o autor de infração penal (lei 6.697/1979, art. 2).

O código de menores de 1979 destinava-se especificamente a legislar sobre crianças de 0 a 18 anos, atuando, especificamente, sobre os chamados efeitos da ausência, que atribui ao Estado a tutela sobre o órfão, o abandono e os pais presumidos como ausentes, tornando disponível os seus direitos de poder familiar. O código também institui práticas intervencionistas no âmbito da família, dando poderes aos juízes e aos comissionários de menores, com o direito de vistoriarem as casas e qualquer instituição que se ocupassem das crianças já caracterizadas de “menores”. Ao juiz concedeu direito de devolver a criança aos pais ou colocá-la em outra família, determinar internação até 18 anos, ou determinar qualquer outra medida avaliada como pertinente; essa lei, também, ocupava-se do adolescente que cometia um ato fora da lei (Silva, 1997). A lei regulava que o adolescente pobre em situação de abandono estava sob a tutela do Estado, e o adolescente inserido em “família padrão”, aquele, economicamente, integrado, estava sob o poder da família.

Destaca-se que foram poucas as alterações entre o código de menores de 1927 e de 1979, a transição deu-se, efetivamente, com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, que modelou as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – FEBEMs, regidas por uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor. A educação das crianças e adolescentes, sob a tutela da FEBEM, passou a ser feita segundo os preceitos do militarismo, com ênfase na segurança, na disciplina e na obediência (Silva, 1997).

Nessa direção, buscamos nos registros de Arantes e Motta (1990) visibilizar as derivações discursivas dos códigos anteriores, sobre a proposta da doutrina da Proteção Integral, bem como do campo de forças contrárias a sua implementação. Trata-se de registros

do evento acadêmico realizado na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUCRJ, em 31 de outubro de 1989, na qual ocorreu o debate entre os juristas Alyrio Cavallieri, menorista⁵¹, com Antonio Fernando do Amaral, estatutário. Na transcrição do debate, verifica-se que o argumento, em defesa da situação irregular, carregava uma série de concepções acerca da compreensão da questão social. O código penalizava a família pobre, na medida em que a pobreza era visibilizada como perturbadora da ordem social, permitindo a perda do pátrio poder⁵² por carência. O código propunha cuidar exclusivamente dos efeitos e não das causas do ato infracional; os efeitos, sim, são da competência do judiciário. Para os defensores da situação irregular, a doutrina da Proteção Integral, não compete ao direito do menor, mas, ao poder executivo dos Ministérios. Observa-se que na proposta da Proteção Integral há um alargamento das ações de proteção concedidas pelo Estado e sociedade, de forma que podemos pensar em continuidades ou reafirmação da permanência de ações ampliadas do judiciário sobre a vida das crianças e adolescentes, tal como permitiam os códigos anteriores. Por outro lado, a ampliação requer mudanças e rupturas com relação a perspectivas anteriores, que se relacionam à forma como estes sujeitos são tomados pela lei, não mais como objeto, mas, sujeito de direitos.

No discurso dos menoristas, observa-se uma posição enunciativa de forças conservadoras que reafirmam a antiga lei, logo reforçam antigas concepções quanto ao alvo e ao modo de como deve operar a proteção social voltada para crianças e adolescentes. A situação irregular era tomada como uma situação de patologia social, uma situação de doença social, de modo que esta lei só se ocupava dessas condições e não, de medidas de caráter preventivo. O código apresentava medidas de tratamento para o enfrentamento da “patologia social”, forma como era tomada a pobreza. Nessa direção, eram esboçadas medidas dentro do espírito da doutrina da Segurança Nacional, de formulações teóricas da Escola Superior de Guerra, inspiradas nas ações de governos militares. Observa-se que as propostas de intervenção, tidas como proteção social, são medidas de segurança exercidas como tratamento através do controle. A dimensão da responsabilidade incide sob o sujeito numa perspectiva individualizante que, ao máximo, responsabiliza seus familiares pela situação irregular, destituem-se elementos exteriores/contextuais da tríade adolescente-pobre-delinquente.

Segundo Salerno (2012), a finalidade dos dois códigos de menores, de 1927 e 1979, era de proteger a sociedade da delinquência punindo a infância e juventude pobre, de forma

⁵¹ *Menoristas* é uma expressão usada para nomear os defensores do Código de Menores – Situação Irregular; e *os estatutários*, uma forma de nomear os defensores do Estatuto da Criança e do Adolescente.

⁵² É o atual Poder familiar, nomenclatura alterada pelo novo Código Civil, em 2002, sem alteração de sentido.

camuflada de proteção. Havia um discurso de que, através do Código de Menor, o acesso de crianças e jovens e as garantias do Estado estavam dadas, através da tutela que desqualificava os pais na condição de pobreza. Ações sociais eram destinadas como iniciativas de caridade, instituições filantrópicas mantiveram-se independente do Governo. Para Zamora (2005), a atenção à infância pobre, no Brasil, foi sempre realizada por viés de punição, caridade e filantropia, para controlar e fazer com que a população mais pobre aceite como natural sua situação de exploração histórica.

Nesse zoom histórico, percebemos que o século XX finaliza com importantes transformações políticas e jurídicas no campo das políticas sociais, voltadas para a criança e o adolescente, frente a um passado conservador. A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA com a Lei Nº 8069/1990 representa uma “vitória” do tensionamento entre forças libertadoras (estatutários), representantes da vanguarda com respaldo internacional, versus forças conservadoras (menoristas). O Estatuto acontece num momento de intensas renovações políticas, econômicas e jurídicas em âmbito nacional, efeitos do processo de redemocratização que marcam a década de 1980. É a passagem de uma fase de intensa restrição de direitos, de complexa limitação jurídico-social-econômico, provocada pela ditadura militar.

A década de 1990 fica marcada pelo predomínio da abordagem neoliberal e da defesa do Estado mínimo. No campo da Política Social, observa-se a composição de um arranjo político-administrativo em que diferentes atores sociais são chamados para assumir uma série de responsabilidades na execução das Políticas Sociais.

O governo que sancionou o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA foi o do presidente Fernando Collor de Mello. Vale dizer que, neste cenário, o ECA produziu visibilidade em âmbito mundial e nacional, a partir da forte influência de instituições como agências das Nações Unidas, como a UNICEF, bem como mobilização popular frente o caráter inovador da lei. Por outro lado em termos econômicos, o país vivia um movimento contrário, consolidava-se como governo de economia neoliberal, apresentando forte ascensão do mercado em meio a um amplo processo de privatizações.

A economia neoliberal do governo Collor aprova o ECA, frente à pressão popular e à visibilidade internacional, no entanto vai dando indicativos de que não terá como implementá-la, pois na proposta neoliberal, o lugar do Estado é mínimo, ou seja, suas responsabilidades sobre a ordem social são menores que no Estado Democrático de Direito. No entanto, com a Constituição Federal 1988, que consolida o Estado Democrático de Direito, esses elementos não são visibilizados.

A partir do regime neoliberal, a doutrina da Proteção Integral vai se produzindo como dispositivo produtor de discursos e práticas, ordenadora das políticas de atendimento, disposta como um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, fundada no compartilhamento de responsabilidades, onde sociedade e Estado se colocam “*juntos*” para a concretização dos direitos, constitucionalmente, assegurados.

Destacamos a palavra juntos, pois o que o cenário político reforça é que a Proteção Integral está assegurada na lei Nº8069/90. Na prática, sua implementação adota diferentes configurações, no qual as forças da sociedade civil vão tomando espaço no gerenciamento das políticas sociais de forma não visível, mas não oculta. O que se verifica é uma dispersão de forças, lá onde se referia primazia do Estado na implementação das Políticas Sociais. Observa-se a entrada em cena de novos atores políticos de forma significativa no campo das políticas sociais à criança e ao adolescente, com o aumento de grupos da sociedade civil, através das organizações não-governamentais – ONGs, organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIP⁵³ e do fomento do discurso da responsabilidade social das empresas através das fundações empresariais financiando as ações sociais. Legitima-se assim um complexo jogo de regulações que engendra uma nova concepção de esfera pública social.

Nessa direção de um exercício analítico da Proteção Integral, interrogamo-nos quais são as redes de relações que foram se estabelecendo a partir da doutrina da Proteção Integral? Dito de outro modo: como foram sendo partilhadas e distribuídas as responsabilidades na execução das políticas de atendimento voltada para a criança e para o adolescente?

No editorial da revista Exame, Guia Exame de Boa Cidadania Corporativa de dezembro de 2006, revista de segmento empresarial de âmbito nacional, o estímulo à responsabilidade social é apresentado como *um novo mandamento do mercado*, uma vez que aquela promove uma posição decisiva para a perenidade da empresa frente ao seu acionista, cliente, meio ambiente, fornecedores e empregados. O que se estabelece é uma poderosa relação entre responsabilidade social e sustentabilidade das empresas. O editorial deixa óbvio que o compromisso das empresas é com os resultados de seu sucesso, portanto, com o mercado, para além do quanto podem contribuir para a melhoria das condições sociais de sua cidade, região ou país. Utiliza-se o investimento social privado para fortalecer o mercado.

Segundo Nardi (2005), no plano brasileiro e mundial, o que se assiste desde a década de 1980 (Brasil) e de 1990 (no mundo) é o progressivo desaparecimento da ideia da

⁵³ Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP é um título criado pelo Ministério da Justiça concedido a entidades que firmam termo de parceria com o governo para promover ações de interesse público, de acordo com a lei do terceiro setor Nº 9790/1999 (Ferrarezi, 2000).

universalização de fato dos direitos, a qual constitui a base de integração do capitalismo industrial. Coloca o autor que as duas políticas - econômica e social - se constroem em direções opostas e que, para compreender a sociedade contemporânea, não podemos dissociar as ações das organizações sociais de seu caráter econômico e político.

De acordo com Monteiro, Coimbra e Mendonça Filho (2006), as funções do Estado na economia neoliberal são de garantir a segurança necessária para o bom funcionamento do capitalismo de mercado. A ação governamental remete a um exercício de poder difuso sobre a vida, onde o Estado está submetido a uma ditadura do mercado. O mercado é o regulador das relações na sociedade. Este cenário influencia e produz um sistema de proteção social regulado por essa mesma racionalidade capitalista. As competências e responsabilidades da esfera pública e privada são confusas e prescrevem um mito de Estado Democrático de Direito⁵⁴, de democracia e, portanto, da doutrina da Proteção Integral. Assim podemos questionar como vai sendo constituída a série “responsabilidades e sujeito de direitos”, sob a perspectiva de uma mercantilização da proteção social, ou seja, transforma-se esta em objeto a ser comercializado, perde-se o status de bem público, visando interesses particulares.

No campo das políticas sociais, no qual se atua com ações socioeducativas, é recorrente a questão sobre como promover e provocar a dimensão da responsabilidade do adolescente. Ou mesmo, na esfera pública, o recorrente debate quanto à redução da maioria penal, que visa antecipar a responsabilidade penal juvenil. O que está em questão é de deslocarmos o debate para os modos de governo e regimes de verdades que atravessam e constituem práticas sociais produtoras de modos de subjetivação. Trata-se de um exercício de desnaturalização, de nos interrogarmos sobre como se articulam as responsabilidades no campo da garantia de direitos. Interroga-se sobre o jogo das responsabilidades de quem compete garantir os direitos sociais? Como se organiza? Que relações se estabelecem?

Para Butierres, Dias e Lara (2012), o Estado Democrático de Direito brasileiro está vinculado à ideia de um sujeito de direitos com ampla proteção social, através de políticas públicas sociais que garantam condições de vida digna e com condições para uma cidadania ativa, participativa na esfera pública. Correlaciona-se o enunciado da integração social do adolescente autor de ato infracional e a garantia de seus direitos individuais e sociais, disposta

⁵⁴ Como já referido, estamos operando com a concepção de Estado Democrático de Direito, partindo da compreensão do Estado Moderno, discutido por Michel Foucault, que o compreende a partir de uma determinada forma de governo, que indica a multiplicidade e a imanência das forças da estatização no interior das relações de poder da sociedade. Refere-se a um Estado político administrativo, cujo poder regulatório ultrapassa os seus próprios limites administrativos e se estende sobre a sociedade como um todo (Hardt, 2001). Agregamos a esta concepção uma postura ético-política, de problematização da dimensão democrática de direito, que procura por em permanente análise o discurso da garantia das liberdades civis, quanto ao respeito pelos direitos humanos e das garantias fundamentais, de uma proteção jurídica extensiva a todos.

na lei SINASE (2012, art. 1º inciso II), ao mito do Estado Democrático de Direito como ideais e valores sociais expressos no plano da lei, mas no plano das práticas os vários mecanismos de governo o integram pela via da exclusão. Questiona-se o direito para todos, quando se verifica as contradições e os jogos de poder presentes na democracia brasileira através do capitalismo com a redução dos postos de trabalho, efeito da crescente especialização de mão de obra e automatização da produção, ou mesmo, ao evidenciarmos os tipos de atos infracionais cometidos, e qual é o perfil dos jovens que cumprem medidas socioeducativas.

Verifica-se que a Resolução nº119/2006 apresenta uma contextualização dos adolescentes brasileiros, na qual faz referência às disparidades quanto ao recorte racial, sinalizando de que não há igualdade de acesso aos direitos fundamentais entre negros e brancos. A população negra, em geral, crianças e adolescentes, apresenta um quadro socioeconômico e educacional mais desfavorável que a população branca. Há maior pobreza nas famílias dos adolescentes não brancos (CONANDA, 2006, p.17). Os dados do levantamento anual da Coordenação-Geral do SINASE indicam que cresceram os atos infracionais relacionados ao tráfico de drogas de 7,5%, em 2010, para 26,6%, em 2011, crescimento, diretamente, relacionado à condição de vulnerabilidade social nos adolescentes são inscritos (Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, SEDH,2013, p.11).

Segundo Scheinvar (2009), o Estado brasileiro, na execução das políticas sociais, assume uma posição autoritária ao apresentar-se como um “inventor” do social e doador, que define, hierarquicamente, a organização do espaço público. O domínio privado participa como um prestador de serviço, de uma concessão de algo que não pertence a todos, mas, que de forma benevolente é cedida. Para autora, as ações do Estado são expressas como uma concepção de favor e não, de direito, e a participação do domínio privado não deve aparecer como pertencente à esfera pública.

A nova configuração da esfera pública, criada a partir da Constituição Federal de 1988, engendrada no contexto de economia neoliberal, expressa essa partilha de responsabilidades das políticas sociais, há uma organização da gestão nas três esferas de governo e da participação da sociedade civil, organismos internacionais e instituições de financiamento estão dispostos em caráter complementar através de parceria. A lei é o gatilho de novas posições e relações de saber-poder. Pinto (2005), ao analisar o papel da sociedade civil na década de 1990, coloca que as responsabilidades públicas quanto ao provimento dos direitos sociais são transferidas do Estado para a sociedade civil, gerando alguns riscos como: a não universalização dos direitos, dependência de recursos e o voluntarismo. A questão

social passa a ser tratada como questão pontual e isolada, o crescimento econômico não se relaciona com objetivo de tirar a população da miséria. A lógica econômica mantém-se em certo pacto de atribuições entre esferas pública e privada, verifica-se que há interesses de manutenção da desigualdade social, em que a sociedade civil desempenha um papel de atenuar os efeitos dessa desigualdade.

Segundo Lopes (2009), a proposta neoliberal é marcada pela falta de investimentos no social, são ações isoladas e ocasionais, as quais mantêm o caráter assistencialista, como forma de atentar para as reivindicações emergenciais da população, bem como conter o progresso dos movimentos organizados.

De acordo com Scheinvar

O Estado brasileiro emite discursos paternalistas, morais, com promessas muito além de seu alcance que, embora contraditos historicamente pela gestão da política pública, são capturados como compromissos, como verdades a serem cumpridas, criando a ilusão do igualitarismo que as práticas se encarregam de vedar. Este é o feitiço da política pública: o uso de discursos internacionalmente avançados para camuflar práticas que têm efeitos permissivos por não serem reveladas e coagidas, estimulando a violação dos direitos firmados em lei. (Scheinvar, 2009, p.31)

As contradições do Estado Democrático de Direitos estão expressas em práticas referenciadas na doutrina da Proteção integral, na qual o Estado apresenta as condições em sua forma jurídica da lei, com operacionalidade através da descentralização administrativa, ou dito de outra forma, no jogo que se trava entre o público e o privado. Esses componentes visibilizam a teia que engendra as práticas da Proteção Integral, uma parte da trama na forma como se dá a partilha de responsabilidades e, na outra, as forças que operam a partir da economia política neoliberal.

Para Zamora (2005), a política de atendimento preconizada pelo ECA ainda está longe de se concretizar, predominam políticas focalizadas e seletivas, fixando-se nas famílias e crianças mais pobres. Há uma refilantropização da assistência da criança e do adolescente no Brasil, quando se espera que empresários, ONGS, voluntários e pessoas de bem fiquem com o processo de provisão social, deixando o Estado livre desse encargo. Para Passeti (2000), o estatuto, ao propor a cogestão das políticas de atendimento entre as organizações governamentais e as não-governamentais, recria um espaço para as práticas assistencialistas.

A doutrina da Proteção Integral configura novos arranjos políticos que emergem partes influenciadas de derivações discursivas dos códigos anteriores, de novas estratégias e dispositivos, que podem ser analisados sob a perspectiva biopolítica trabalhada por Michel

Foucault. São novas articulações políticas que se estabelecem dentro de novas redes de poder para conduzir condutas. A Proteção Integral diz de um projeto político que consolida novas institucionalidades, nas quais as concepções de integração, corresponsabilidade, intersetorialidade e rede ganham corpo e consistência. Nessa direção, procuramos problematizar as Responsabilidades como o jogo de forças e a rede que processam a execução do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente.

Vale dizer que as mudanças na lei abriram espaços para mudanças nas formas de governo da população adolescente e, portanto, das práticas que incidem sobre as condutas. A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA provocou mudanças na forma de tomar e intervir junto à criança e ao adolescente. Novas práticas de gestão e de atendimento vêm sendo produzidas a partir de um feixe de relações de inúmeras formações discursivas. Logo, este ponto de análise “Responsabilidades” nos colocou frente ao jogo de forças e de discursividades que permeiam a doutrina da Proteção Integral a partir da lógica da economia política neoliberal.

Frente ao exposto verificou-se que o novo arranjo está, fortemente, pautado pela racionalidade de Estado neoliberal uma vez que é o capital privado que passa a financiar parte das políticas de atendimento, é a intervenção do mercado na política social. Retorna, de alguma forma, a perspectiva da situação irregular quanto à impossibilidade do Estado prover a proteção social de todas as crianças e adolescentes do país. Em meio a novos arranjos políticos, novas práticas de governamentalidade se produzem, tendo o Estado a primazia das responsabilidades na condução das Políticas Sociais (PNAS, 2004, P.26). Quais são elas? E quais seus efeitos? Precisamos prosseguir na análise. Até aqui, tratamos de visibilizar em quais lógicas determinadas práticas sociais estão inscritas, saindo então da invisibilidade e da naturalização dos discursos que permeiam a doutrina da Proteção Integral ao interrogar alguns discursos que consolidam o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente.

3.2 Novas estratégias de segurança? Tecendo relações entre sujeito de direitos e as práticas intersetoriais

[...] como determinados valores econômicos, à medida que migram da economia para outros domínios da vida social, disseminando-se socialmente, ganharam um forte poder normativo, instituindo processos e políticas de subjetivação que vêm transformando sujeitos de direitos em indivíduos-microempresas-empresendedores (Gadelha Costa, 2009)

Neste segmento do capítulo, prosseguiremos tomando como ponto de análise o Sujeito de Direitos que compõe a série *Responsabilidades – Sujeito de direitos – SINASE*. Para o exercício, buscaremos, em alguns discursos das políticas sociais, extrair enunciados que nos remetem ao sujeito de direitos e à intersetorialidade, tomando-os como estratégia de governo nas políticas sociais da criança e do adolescente na sociedade de segurança⁵⁵, interrogando sua função como elemento de força reguladora das condutas no Estado Democrático de Direito.

Lei e soberania coincidem, pois, absolutamente, uma com outra. Ao contrário, aqui não se trata de impor uma lei aos homens, trata-se de dispor das coisas, isto é, de utilizar táticas, muito mais que leis, ou utilizar, ao máximo, as leis como táticas; agir de modo que, por um certo número de meios, esta ou aquela finalidade possa ser alcançada (Foucault, {1978},2009,p. 132).

O texto acima é um fragmento da aula de 1º de fevereiro de 1978 do Curso Segurança Território População, proferida por Michel Foucault. No referido curso e no seguinte, Nascimento da Biopolítica, o autor vai analisar o governo dos homens construindo uma história da governamentalidade do Estado Moderno ao atual, através de uma analítica de poder específica, nomeada como biopoder com suas respectivas técnicas e estratégias biopolíticas. Nesse sentido, tomamos os conceitos de governamentalidade e de biopoder como uma grade de análise posta no campo que circunscreve nossa pesquisa, qual seja a rede de poder político estatal que constitui o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente SGDCA. Nessa perspectiva, os conceitos de dispositivo e estratégia ganham destaque, uma vez que eles visibilizam como esse biopoder atinge seu público.

Dessa forma, relacionamos o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, como um tipo de organização que Michel Foucault denomina como biopolítica, ou seja, uma forma de organização do governo que visa gerenciar as vidas dos jovens que cometem atos infracionais, através de uma governamentalidade que é específica ao campo onde opera. Esta governamentalidade específica é composta de tecnologias de poder, que

⁵⁵ Para Foucault({1978}, 2009, p.13), a sociedade de segurança é a sociedade que tem por objeto a população, que utiliza instrumentos de saber econômico e é controlada por dispositivos de segurança. Esses dispositivos antecipam riscos antes que eles se instalem através de mecanismos, técnicas políticas, que consistem boa parte na reativação e transformação das técnicas jurídico-legais e das técnicas disciplinares. Para Silva (2005), a sociedade segurança é a sociedade de controle, na qual se torna explícito o poder individualizante através do “desenvolvimento de técnicas de poder orientadas para indivíduos e destinadas a governá-los de maneira contínua e permanente”, onde se demonstra que não há mais necessidade de murar para o exercício do poder. O conjunto da sociedade torna-se uma grande prisão, pois o controle se exerce de maneira imaterial, não se reduz mais a um espaço fechado, é a lógica da volatilização.

incidem, diretamente, na vida dos adolescentes autores de ato infracional, através de táticas e estratégias pelas quais esse biopoder atinge suas vidas. Estas técnicas e estratégias são chamadas de biopolíticas (Scisleski & Guareschi, 2010, p.169).

Na obra de Foucault, a biopolítica é um modo de exercício a propostade poder, no qual a população é o alvo, o poder não incide somente sobre o indivíduo, mas, sobre as populações. Nessa perspectiva, entende-se que o SGDCA cumpre uma função de prover a Proteção Integral através da docilização dos corpos de obedecer a uma determinada ordem social, no caso em questão, cumprir seus desígnios, suas normas que atua como uma estratégia geral de poder, na qual se desdobram em mecanismos de poder. Os mecanismos de poder são parte intrínseca de todas essas relações, são, circularmente, o efeito e a causa delas [...] (Foucault {1978},2009, p.4)

Vejamos como estão dispostos esses mecanismos na doutrina da Proteção Integral na afirmação de que todas as crianças e adolescentes brasileiros são sujeitos de direitos, conforme art. 15º do Estatuto da Criança e do Adolescente e no princípio 3 da Resolução nº119/2006 SINASE - CONANDA *Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades* (Res. Nº119/2006 SINASE - CONANDA , p.26).

Segundo Gomes da Costa (2006), o ECA ao conceber a criança e o adolescente como sujeito de direitos, provocou uma ruptura em relação à doutrina da situação irregular, ao deixar de tomá-los como meros objetos de intervenção jurídica e social por parte da família, do Estado e da sociedade. Refere o autor que o ECA propõe superar a concepção de crianças e adolescentes como meros portadores de necessidades, que esse salto da condição de necessidade para o direito foi a pedra angular da construção de um novo direito e das práticas sociais destinadas a implementar este novo direito. A concepção de criança e adolescente como sujeito de direitos marca uma ruptura e visibiliza o impacto da nova lei, no entanto, no âmbito discursivo, tal ruptura não impede movimentos de continuidades e reverberações de práticas referenciadas à doutrina anterior e a sua vinculação a novas lógicas excludentes.

As normas jurídicas brasileiras enunciam a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e de responsabilidades. Verifica-se que essa nova condição precisa ser marcada, constituindo-se um novo status para o adolescente. Acontece um reconhecimento jurídico de que ele se encontra numa situação especial de vida, devendo este contar com plenas condições sociais para a consecução de todos os direitos que lhe são devidos. Mas, o novo status na lei garante esses direitos? Todas as crianças e adolescentes brasileiros são sujeitos de direitos?

Como o sujeito de direitos está inscrito na lógica neoliberal? Que práticas sociais são produzidas para sustentar essa lógica?

A partir da doutrina da Proteção Integral, o sujeito de direitos pode ser tomado como um enunciado⁵⁶ que apresenta uma sistematização das formas sociais-históricas-econômicas-jurídicas dispostas no SGDCA que embasa a condição do adolescente. A ordem social dita as regras de governo das vidas, assegurando “o direito”, “a justiça”, mas em nome de quê? E para quem? No campo das políticas sociais, poderes são exercidos.

Tomar a proposição “*criança e o adolescente são sujeito de direitos*” como um enunciado é compreender que tal proposição cumpre uma função estratégica, inscrita a partir de uma determinada lógica. Dessa forma, o sujeito de direitos no campo discursivo visibiliza o campo de lutas políticas inscritas na proposta da Proteção Integral num contexto de economia neoliberal.

Para Foucault ({1977}2006), o conceito de estratégia remete-nos a uma caixa de ferramentas para analisar o campo de lutas políticas como todas as suas contradições, visibiliza a analítica do exercício do poder, as especificidades dos mecanismos de poder.

Segundo Foucault ({1984}, 1995), a palavra estratégia pode designar diferentes sentidos, considerando, portanto o termo “estratégias” no plural. Destacamos o termo estratégia de poder por referir o conjunto dos meios operados para fazer funcionar ou manter um dispositivo de poder. Coloca o autor que as estratégias são os mecanismos utilizados nas relações de poder, na medida em que constituem uma ação sobre a ação possível ou eventual, designando a escolha dos meios empregados para obter um fim. Destaca como ponto mais importante, tomá-la também como uma estratégia de poder em sua capacidade de acionar forças opostas, como uma estratégia de confronto, uma vez que ela opera a partir de forças que implicam um quantum de insubmissão e liberdades. Nesse sentido, coloca o autor que “*não há relação de poder sem resistência, sem escapatória ou fuga, sem inversão eventual*” (Foucault {1984}, 1995, p.248). Verifica-se que a estratégia é também uma forma de combate e luta que faz resistência às forças presentes.

⁵⁶ O enunciado é o átomo do discurso, no sentido de ser uma unidade mínima do discurso, o enunciado não existe sozinho e está sempre associado a outros enunciados em diferentes ou mesmo campo. Falar de enunciado é sempre falar de enunciados em relação, nisso pressupõe-se como conceito fundamental para o entendimento da análise discursiva. O enunciado pode ser compreendido como uma frase ou proposição desde o ponto de vista de suas condições de existência, não como estrutura frase e proposição, não é sinônimo de língua. Essa existência exerce-se através destas estruturas, estabelecendo relações de coexistência. Conforme Foucault “*Não há razão para espanto por não se ter podido encontrar para o enunciado, critérios estruturais de unidade; é que ele não é em si mesmo uma unidade, mas sim, uma função que cruza um domínio de estruturas e de unidades possíveis e que faz com que apareçam, com conteúdos concretos, no tempo e no espaço*” ({1969}, 2012 p.105).

Partimos da compreensão que o sujeito de direitos cumpre uma função estratégica no SINASE. Diz de uma estratégia que compõe um determinado dispositivo de poder. Tomar o sujeito de direitos como um enunciado que tem uma função estratégica, não trata de uma análise entre o ganhador e o perdedor, ou do verdadeiro e do falso, mas de analisá-lo a partir de sua função, enquanto estratégia, dentro de um contexto que se interliga e coexiste.

...a história real não é comandada pelos sucessos e fracassos da sua funcionalidade, mas ela se inscreve na verdade em estratégias e táticas que se apoiam até mesmo nos próprios déficits funcionais. Portanto: substituir o ponto de vista interno da função pelo ponto de vista externo das estratégias e táticas (Foucault, 2008, p.158).

No documento Resolução N°119/2006 SINASE, a intersetorialidade está descrita como uma prática de gestão que deve ser considerada e estimulada. Assim, estamos tomando a intersetorialidade, referida no SINASE, também como uma estratégia de dispositivo de poder, tal como o enunciado sujeito de direitos. Correlaciona-se as práticas intersetoriais ao enunciado sujeito de direitos por compreendê-los ambos como estratégias, meios, de acesso aos direitos sociais concedidos à criança e ao adolescente. Meios que os inscrevem, criança e adolescente, mesmo que incidindo, a partir de planos diferentes, em uma lógica de regulação.

Se o enunciado *sujeito de direitos* é uma estratégia de uma determinada governamentalidade, qual é sua função e como ele se correlaciona a intersetorialidade?

O Estado Democrático de Direito consolida-se pela Constituição Federal de 1988, e, com ele, uma série de reformulações e expectativas estão lançadas em meio a um feixe de relações diversas que definem uma nova organização de Estado que propõe alterar, profundamente, a forma de ver, entender e agir com crianças e adolescentes brasileiros.

O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente SGDCA vem se consolidando a partir de cada política social que o compõe. Destaca-se que a política social para o adolescente autor de ato infracional foi a última a ser organizada, tendo em vista que o SINASE foi instituído na primeira década do século XXI, no ano de 2006, num momento em que o adolescente ocupava um lugar na mídia e no cenário político, marcado por preocupações e discussões oriundas da opinião pública e de representantes do governo acerca da criminalidade e da insegurança social. O adolescente passa a ser alvo das discussões sobre a violência, ora como vítima, ora como autor, sendo tanto o alvo de homicídios quanto a expansão do uso e do tráfico de drogas.

No artigo Segurança Pública: presente e futuro, Soares (2006), refere que a juventude brasileira pobre é o principal alvo da violência urbana e da desigualdade social, visto quadro

de insegurança pública que atinge o conjunto da sociedade e tem provocado um verdadeiro genocídio de jovens, principalmente, pobre, negro e do sexo masculino.

Contemporâneo a este cenário em que o adolescente passa a ser reconhecido numa condição de vulnerabilidade e risco, presenciávamos também uma série de dispositivos, sendo criados no ano de 2005, como o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude, em 2006, e a Resolução Nº119/2006 que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE.

Verifica-se que a situação da juventude brasileira, da violência e da criminalidade faz com que a população reclame por segurança e, como resposta, alguns dispositivos são criados, assim como soluções simplistas são encorajadas, a exemplo das discussões sobre a redução da maioridade penal.

A redução da maioridade penal vem sendo debatida pela sociedade, há, pelo menos, duas décadas. Na Câmara dos Deputados e no Senado, já foram analisadas mais de 21 propostas de emenda à Constituição, no período de 1993 a 2007 (Observatório de Segurança. Org, 2013). Quanto a este tema, o Deputado Federal Sergipano André Moura do PSC (Partido Social Cristão), tramita mais um projeto de lei complementar 57/2011 em defesa da redução da maioridade penal. Declara o Deputado:

É um tema polêmico, mas é o que deseja a população. São inúmeros os casos de crimes praticados por menores que não tem punição adequada. O adolescente fica três, quatro meses internado e depois sai livre para praticar outros crimes. E a gente sabe que a maioria não sai reabilitada. Hoje em dia, qual é o menor de 16, 17 anos que não sabe o que está fazendo?”(Moura, arquivo Infonet, 2013).

O depoimento do Deputado, em nome da população, remete-nos à doutrina da Situação Irregular, em que a questão social passa a ser tratada como um problema de segurança nacional, as medidas tomadas são de defesa social, estando disponível apenas a punição e o encarceramento aos que cometem delitos. Proteção Integral? Adolescente autor de ato infracional Sujeito a Direitos? Em que conjunto de práticas se inscrevem a Proteção Integral para o adolescente autor do ato infracional? Dispersão da doutrina da Situação Irregular ao dispormos apenas dispositivos de segurança para a juventude pobre?

Cabe fazermos referência às correlações que vão se produzindo entre as situações de pobreza, risco e perigo que o adolescente é alvo na sociedade de segurança. Sob o ponto de vista genealógico e influenciadas pelas análises de Michel Foucault, Coimbra e Nascimento (2005), vão pensar estas questões e nos dizer que, com a emergência do capitalismo industrial,

as elites passam a se preocupar não com as infrações cometidas pelo indivíduo, mas em relação àquelas que poderão vir a acontecer. Referem as autoras que o controle não se fará apenas em cima do que se é, do que se fez, mas, principalmente, sobre o que se poderá vir a ser, sobre as virtualidades. Essa é a lógica da segurança que justifica estratégias de controle e vigilância para conter o risco, estabelecendo como alvo a pobreza que se legitima por ser tomada como meio de gerar sujeitos perigosos.

A sociedade de segurança demanda a prevenção e a organização do castigo corretivo e, para tal, mune-se de dispositivos de segurança que trabalham, criam, organizam, planejam um meio antes mesmo da noção de risco ter sido formada e isolada.

Segundo Foucault ({1978},2009, p. 61)

a lei proíbe, a disciplina prescreve e a segurança, sem proibir nem prescrever, mas se dando, evidentemente, alguns instrumentos de proibição e de prescrição, a segurança tem, essencialmente, por função responder a uma realidade de maneira que essa resposta anule essa realidade a que ela responde – anule, ou limite, ou freie, ou regule. Essa regulação, no elemento da realidade, é que é, creio eu, fundamental nos dispositivos de segurança.

A sociedade de segurança diz de uma sociedade que trata a segurança como o eixo central da governamentalidade, onde a população está tomada pela insegurança e clamando pela necessidade de produzir segurança, através da eliminação de situações de risco e dos que se encontram em situação de vulnerabilidade. Verificamos que o binômio delinquência e pobreza permanece tal como na doutrina da Situação Irregular, ou seja, a delinquência aparece, diretamente, relacionada à condição de pobreza.

O marco situacional do SINASE (2006) aponta para o perfil do adolescente brasileiro, no Brasil, 15% da população estão na faixa de 12 a 18 anos, dentro de um contexto de intensa desigualdade social, 1% da população rica detém 13,5% da renda nacional, contra 50% da população pobre que detém 14,4% (SINASE, IBGE, 2006). Quanto ao recorte racial, as disparidades são mais profundas. A população negra, em particular as crianças e os adolescentes, apresenta um quadro socioeconômico e educacional mais desfavorável do que a população branca. Há maior pobreza nas famílias dos adolescentes não brancos (SINASE, IPEA, 2006), e a taxa de analfabetismo entre negros é de 12,9% nas áreas urbanas, contra 5,7% entre brancos (SINASE, IPEA, 2006). O documento também traz dados sobre morte por causas externas na população adolescente, que é de 72%, e destas 39%, refere-se a homicídios praticados contra a população de adolescentes; quando comparado com população não adolescente, a taxa de mortalidade reduz (SINASE, 2006). O documento apresenta todo um contexto de vulnerabilidades sociais, no qual o adolescente em cumprimento de medida

socioeducativa está também inserido. Ou seja, parte-se de um discurso de juventude vulnerabilizada.

Segundo Frezza, Maraschin e Santos (2009), em um estudo sobre as concepções discursivas das juventudes nas políticas públicas, apontam que a posição subjetivada dos vulnerabilizados socialmente, ao invés de destacar as demandas dos jovens e de suas potencialidades de transformação, lhes é conferida uma virtualidade de causadores de problemas sociais, colocando-os como a origem e a causa dos problemas. Sob esta perspectiva, o adolescente vulnerabilizado passa a ser o “inimigo da sociedade de segurança”. A política social ao categorizar a condição do adolescente pobre numa situação de risco, antecipa e empurra o adolescente, sob uma perspectiva individualizante, para a condição de sujeito perigoso.

No Brasil, a população, em geral, banaliza a materialidade do sujeito de direitos ao desconsiderar os altos índices de desigualdade social, a falta de políticas sociais que despertem as potencialidades dos adolescentes, o aumento de homicídios praticados contra os adolescentes pobres e os envolvidos com uso de drogas ou com tráfico de drogas. O que importa é o policiamento, a lei, a disciplina, logo a segurança e a prevenção dos riscos contra a violência praticada por jovens.

Sob essa analítica, interroga-se sobre o que nos subjetiva e quais lógicas e estratégias nos regem. A lógica da segurança e a lógica econômica? Para Fonseca (2010), os movimentos sociais da década de 1980 inscreveram o marco conceitual e jurídico “sujeitos de direitos”, na concretude da vida, entretanto as contradições da força do capital, da acumulação capitalística e da lógica neoliberal ficam explicitadas nas questões sociais, na precarização das condições de trabalho de jovens e adultos. O sujeito de direitos e o sujeito econômico regulam a razão governamental, parafraseando Michel Foucault, “*o problema é saber se a lógica da contradição pode servir de princípio de inteligibilidade e de regra de ação política*” (Foucault {1977, 2006 p.250). Trata-se de percorrer essas contradições, visibilizando como elas se articulam ao compreendermos que a lógica econômica regula o social, definindo valores e comportamentos a serem seguidos para sustentar tal lógica.

Nos campos da educação e do trabalho, as décadas de 1970 e 1980 apresentam os princípios da ideologia do capital humano, no qual a educação potencializa o adolescente para o emprego, perdendo sua especificidade como formação humana, ficando restrita a dimensão funcional ao capital (Fonseca, 2010). Tratava-se de gerar homens para o mercado, no sentido de tomá-los pela sua capacidade de produção quantitativa e qualitativa, no que vai produzindo

uma ética, um modo de subjetivação, o homem como o empreendedor de si mesmo, o sujeito econômico.

Foucault (1979{2008}), ao analisar a governamentalidade neoliberal, problematiza a ação econômica junto à política social, compreendendo que ela tem uma função de contrapeso aos processos econômicos selvagens, que, por si mesmos, vão induzir efeitos de desigualdade e, de modo geral, efeitos destruidores na sociedade; ou seja, ela não tem a função de dar acesso de inclusão social para todos, conceder direitos para todos. Sua principal função é a de prover uma socialização de certos elementos de consumo.

Trata-se apenas de assegurar, não a manutenção de um poder aquisitivo, mas de um mínimo vital para os que, de modo definitivo ou passageiro, não poderiam assegurar sua própria existência. É a transferência marginal de um máximo a um mínimo. Não é em absoluto o estabelecimento, a regulação tendente de uma média (Foucault, 1979{2009}, p.197)

Analisar as estratégias da política social implica compreender como o Estado está governamentalizado, portanto, perceber suas correlações econômico-jurídicas-sociais. Foucault (1979{2009}) aponta que a política neoliberal faz, da empresa, o poder enformador, provocando uma multiplicação de sua forma no interior do corpo social, o que essa política visa é o *homo oeconomicus*, aquele que é, eminentemente, governável, o homem da empresa e da produção. Por fim, aponta também que a arte neoliberal de governar produz profundas modificações no sistema da lei e na instituição jurídica, faz aproximações do campo econômico com o do jurídico, com a multiplicação da empresa e conseqüente ampliação do mercado. A instituição judiciária passa ser privilegiada, uma vez que ela se torna o principal serviço público para arbitrar, juridicamente, o campo econômico.

Destacamos essa dimensão privilegiada do campo jurídico, provocada pela lógica econômica para pensar seus efeitos sobre o sujeito de direitos, ou melhor, interrogar sobre a materialidade do sujeito de direito no SINASE.

Schuch (2005), ao analisar o estatuto da lei no contemporâneo, identifica que a agenda do direito e dos direitos tem ocupado um espaço fundamental na vida política e social do mundo ocidental, sendo a expressão da constituição e da transformação da realidade social. A autora refere que alguns estudiosos no assunto apontam para um movimento que marca a centralidade da lei na proteção dos direitos, é a institucionalização do Direito na vida social, a “judicialização da política e das relações sociais”. Identifica a autora que essas mudanças são decorrentes das mudanças ocorridas no próprio Estado e no crescimento das políticas neoliberais, num contexto de enfraquecimento do Estado regulador da economia e das

relações sociais, em que o sistema judiciário se tornou peça chave para salvaguardar um bom governo. Caracteriza o direito não como norma justa ou norma válida, mas como sendo uma regra eficaz para a vida dos homens, privilegia-se a norma como princípio básico da ciência jurídica, separando o direito da justiça. Nessa perspectiva, o poder judiciário passa a ter um papel interventor na política e na vida social das pessoas. A autora destaca que o “sujeito de direitos” é a expressão desta influência jurídica que expressa grande inovação legal, na mesma medida em que também aponta influências das políticas neoliberais sobre o campo do direito.

Nesse sentido, destacam-se alguns perigos causados pelo discurso, no caso, o discurso jurídico quando correlacionado ao campo da Proteção Integral e ao seu funcionamento, em específico, quanto à posição do sujeito de direitos. Vejamos: ser sujeito de direitos implica em ser sujeito de deveres que o inscreve dentro de certa ordem social que deve ser seguida. O sujeito está submetido a leis e normas que regulam sua vida, e também conceder direitos a alguém, implica reconhecer a existência da condição do não direito, logo se legitima a condição de inclusão e de exclusão. Dessa forma, seria o sujeito de direitos uma nova estratégia de segurança?

Na mesma direção, verifica-se que há, no contemporâneo, uma forte crença nas leis, a demanda da população em geral e interesses políticos partidários legitimam esses movimentos, para cada situação criam-se novas leis. Num movimento de particularização e individualização das situações, a crença na lei parece criar uma expectativa de que, se não se está incluído numa lei, não se tem o olhar do Estado. A condição de direitos deve ser respaldada pela lei, para que o sujeito se sinta protegido. No entanto, na sociedade de segurança não é a crença na lei que incide poder sobre os indivíduos, mas a crença na norma, pois esta opera pelas virtualidades.

Ruiz (2012), ao comentar a obra de Giorgio Agamben, afirma que o direito tem uma relação paradoxal com a vida, onde o direito é expulso quando prevalece a ética, o respeito, pois este só existe na relação com seu oposto – não direito. Para o autor, o direito invade nossas relações em um processo normatizador da vida, operando pela normatização e normalização⁵⁷ que produz a captura da vida. Nesse sentido, o direito é um elemento de

⁵⁷ Normalização aqui entendida nos dois sentidos apontados por Foucault em *Segurança, Território e População* (2008, pp. 74-83) – normalização disciplinar e normalização nos dispositivos de segurança. “A normalização disciplinar consiste em primeiro colocar um modelo, um modelo ótimo que é construído em função de certo resultado, e a operação de normalização disciplinar consiste em procurar tornar as pessoas, os gestos, os atos, conformes a esse modelo, sendo normal precisamente quem é capaz de se conformar a essa norma e o anormal quem não é capaz” (p.75). Para Foucault esse é um processo de normação, pois vai da norma à demarcação final do normal e do anormal. Já nos mecanismos de segurança, o autor entende que se trata de um processo de

biopolítica, uma vez que, se alguém está sem direito, está abandonado, excluído, mas também incluído num plano estatístico que visibiliza um corpo populacional. Trata-se de se incluir nas normas da sociedade atual. Tais lógicas são construídas dentro do jogo econômico de um Estado neoliberal que tem, na perspectiva de inclusão, seu imperativo. Assim, a condição de sujeito de direitos está assegurada na crença do cumprimento da norma, tal crença é reguladora da vida.

Na tentativa de termos feito um breve exercício de desnaturalização do sujeito de direitos, verificamos que as normas jurídicas promovem jogos de poder atravessados pela lógica neoliberal, ao tomar o direito como unidade do Estado que regula comportamentos e dita os modos como devemos nos comportar. Segundo Butierres, Dias, Lara (2012), podemos pensar as políticas sociais como instrumento de garantia de direitos que na mesma medida em que o direito normatiza o convívio entre sujeitos, as políticas podem incidir como ação sobre ação, regulando e ordenando a vida dos sujeitos, através de prescrições sobre os modos de vida. Quando se cria uma política, define-se o sujeito desta e, ao mesmo tempo, uma série de prescrições para que este seja incluído como público alvo.

Esse cenário de poder governamental visibiliza alguns fios da trama que se tece para estabelecer a relação entre sujeito de direitos e as práticas intersetoriais, enquanto estratégias de governo na lógica neoliberal. As práticas intersetoriais são práticas sociais que visam integrar políticas sociais, saberes e experiências de diferentes campos de saber em vista da garantia de acesso aos bens e serviços disponibilizados ao sujeito de direitos.

Ao tomarmos como referência as ideias de Andrade (2006) e Bourguignon (2001) para analisar a intersetorialidade do SINASE, percebemos que ela está descrita como uma prática que deve buscar a integração com as demais políticas sociais que compõem o SGDCA, pressupondo troca de saberes e experiências que operariam pela articulação em rede. A intersetorialidade do SINASE enuncia-se como uma estratégia de gestão e de intervenção, sendo um dos meios de fazer funcionar o próprio sistema. Nesse sentido, estamos afirmando que as práticas intersetoriais estão inscritas, em meio às correlações de forças circunscritas aos modos de regulação da política neoliberal, uma vez que esta incide sobre o campo social ditando modos de vida. Destaca-se que a lógica neoliberal incide como força reguladora da

normalização, no sentido estrito, que se constitui a partir da definição do normal e do anormal, para estabelecimento das curvas de normalidade. “O normal é que é primeiro, e a norma se deduz dele, ou é a partir desse estudo das normalidades que a norma se fixa e desempenha seu papel operatório” (p.83). Nas medidas socioeducativas alguns são incluídos nos índices de jovens reintegrados, outros não, ou porque não cumprem os planos, ou porque retornam aos atos infracionais, ou porque morrem. Trabalha-se com estes níveis de variabilidade na curva da normalidade estatística.

vida do adolescente autor de ato infracional, tomando-o pela via do risco-perigo, mão de obra, que não se efetiva pelo perfil desqualificado, mas que legitima o poder governamental através do uso de mecanismos de segurança.

As práticas intersetoriais estão sendo analisadas como práticas sociais que acontecem como estratégia de segurança das políticas sociais, em específico da política socioeducativa (SINASE). As práticas intersetoriais são práticas sociais que ordenam estratégias de governo dos sujeitos de direitos, do sujeito que está regulado por uma racionalidade engendrada na perspectiva neoliberal. A perspectiva neoliberal constitui um investimento no humano, através da racionalidade econômica, regulam-se os comportamentos desejos e fluxos dos sujeitos na sociedade, na lógica do capital humano. O sujeito de direitos é o sujeito econômico, o cidadão consumidor em potencial que espera do Estado sua proteção, na expectativa de se ver livre de riscos e ameaças, que enaltece o uso de dispositivos de segurança e de controle para alcançar os resultados.

3.3 SINASE: Um dispositivo biopolítico

Disse que o dispositivo era de natureza, essencialmente, estratégica, o que supõe que trata-se no caso de uma certa manipulação das relações de força, de uma intervenção racional e organizada nestas relações de força, seja para desenvolvê-las em determinada direção, seja para bloqueá-las, estabilizá-las, utilizá-las, etc.... O dispositivo, portanto, está sempre inscrito em um jogo de poder, estando sempre, no entanto, ligado a uma ou a configurações de saber, que dele nascem, mas que igualmente o condicionam. É isto o dispositivo: estratégias de relações de força, sustentando tipos de saber e sendo sustentadas por eles. (Foucault, {1977} 1995, 246)

Nesse segmento do capítulo, será trabalhado o último ponto da série Responsabilidades – Sujeito de direitos – SINASE, tomando o SINASE como um dispositivo biopolítico, que opera com táticas e estratégias de poder específicas a uma determinada governamentalidade do Estado. Assim, serão problematizadas sua organização e suas estratégias, como o Plano de Atendimento Socioeducativo, Plano Individual de Atendimento – PIA e a Medida Socioeducativa, em destaque, a Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida. Extrairemos enunciados e proposições das normativas do SINASE que se correlacionam às práticas intersetoriais e que visibilizam sua função estratégica constitutiva de um panorama maior, delineado nas referidas estratégias do dispositivo biopolítico.

A partir da perspectiva biopolítica, estamos tomando o SINASE como um regulamento que organiza e ordena as normas que incidem sobre o adolescente autor de ato

infracional, ou seja, é uma normativa que dispõe de uma série de elementos de como se deve atender determinado grupo populacional, diz de uma regulação utilitária da vida baseada na norma. O SINASE está sendo problematizado como a rede que estabelece as práticas intersetoriais e que opera na integração das políticas que compõe o SGDCA. Portanto, cabe nos interrogar o que ele enuncia? Quais são suas práticas e que função cumpre? E, por fim, quem é o sujeito do SINASE? Assim, a partir desse conjunto de problematizações, pretendemos analisar, mesmo que de forma provisória, o SINASE como um dispositivo de segurança que opera a partir de práticas e estratégias de segurança.

Vejamos, no gráfico abaixo, como está disposta a proposta de integração do SINASE com os demais subsistemas do SGDCA.



Figura 1: retirado da Resolução N°119/2006 SINASE – CONANDA, página 23

Segundo a Resolução N°119/2006 SINASE - CONANDA e a Lei N° 12594/2012, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE representa a forma da regulamentação do poder governamental para a implementação da política social, voltada para o adolescente autor do ato infracional. Envolve a regulação desde o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa. Sua formulação segue normativas nacionais (Constituição Federal – 1988 e Estatuto da Criança e do Adolescente) e internacionais, da qual o Brasil é signatário⁵⁸. O SINASE está constituído como um

⁵⁸ Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil – Regras de Beijing - Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade.

subsistema que faz interlocução entre os demais subsistemas⁵⁹ do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente – SDGDCA (Souza, 2008).

A construção do SINASE ocorre de forma lenta e gradual frente a questionamentos quanto a dispor de lei específica que o regulamente⁶⁰. O SINASE foi, primeiramente, recomendado pela Resolução N° 119, de 11 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Em 2007, tornou-se projeto lei n° 1627, de relatório da Deputada Federal Rita Camata (PMDB – ES) e tramitou por dois anos na Câmara dos Deputados e pelo Senado do Congresso Nacional, sofrendo alterações⁶¹, em 02/06/2009, foi aprovado. Em 18/01/2012, três anos depois, foi sancionado pela Presidência da República, transformando-se na lei N° 12.594/2012. Em novembro de 2013, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR apresentou o Plano Nacional de Atendimento Sócio-educativo 2014-2023⁶².

Destaca-se que essa lei foi instituída 22 anos depois da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente ECA. Chama atenção o tempo para a implantação do SINASE, interroga-se sobre o nível de interesse e de vontade política de que ele aconteça. A instância que estabelece, originalmente, o SINASE foi o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, que, instituído pelo ECA, representa uma força diferenciada de participação popular paritária nos atos de governo. O CONANDA, por meio de organizações representativas controla, delibera e formula as políticas no campo do direito da criança e do adolescente, ou seja, é o órgão que delibera sobre as principais diretrizes da política (Sousa, 2008).

Nessa direção, interrogamos de que modo o público adolescente passa ser alvo da agenda política e quais são as forças mobilizadoras que fazem com que se invista em uma política social para o adolescente autor ato infracional? Qual é a repercussão social disso? O

⁵⁹ São subsistemas do SDGDCA, o Sistema Único de Saúde – SUS, Sistema Único de Assistência Social – SUAS, Sistema Educacional e o Sistema de Segurança Pública.

⁶⁰ Ramidoff (2012), juiz de direito, questiona se a lei n°12.594/2012 não criará certo paralelismo regulatório, causando distorções aos fundamentos da Proteção Integral, referindo que a regulamentação dos procedimentos, atribuições e providências legais para o acompanhamento das medidas socioeducativas poderia ser estabelecida por meio da Resolução CONANDA.

⁶¹ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=360092>

⁶² Segundo Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SDH/PR, o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo “*tem o papel de articular as políticas intersetoriais e a relação federativa de forma articulada e integrada e alinhar a política socioeducativa no Brasil*” (Angélica Goulart, 2013). Disponível em:

http://www.brasil.gov.br/acl_users/credentials_cookie_auth/require_login?came_from=http%3A//www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/11/sdh-publica-plano-nacional-de-atendimento-socioeducativo
acessado em: 04/02/2014.

que percebemos em nossa sociedade que tem mais impacto? O caso Champinha⁶³? Ou a criação do SINASE ou de outra política social? Pelo que clamamos? Ações individuais de segurança ou ações políticas coletivas?

Sob a analítica de poder da governamentalidade, as políticas sociais são compreendidas como estratégias de governo, empreendidas pelo Estado em arranjos de corresponsabilidade com outros atores políticos, como visto, anteriormente, para lidar com a questão social. A criminalidade juvenil pode ser analisada como efeito da questão social, sendo esta tomada a partir de vários processos que transcorrem em diferentes campos do saber. As estratégias de governo são os meios utilizados pelo Estado que, no exercício de seu papel regulador, produzem a normalização dos indivíduos e das populações, principalmente, junto das famílias pobres⁶⁴. Então, sob qual mandato executam-se as estratégias de governo para lidar com a questão do adolescente autor de ato infracional e como operam as estratégias no campo da Política Socioeducativa? Ao tomarmos o sujeito de direitos como enunciado, verificamos continuidades discursivas das forças conservadoras minoristas que propõem a redução da maioria penal como forma de enfrentamento do problema da violência juvenil, apresenta-se práticas de encarceramento e de controle, ou mesmo faz-se investimento lento e tardio na política socioeducativa frente ao aumento da condição de vulnerabilidade a que o adolescente está exposto. Há um campo de correlação entre medidas de controle e de segurança, que se reveste de proteção e exclusão, dirigidas ao adolescente autor de ato infracional, configurando-se em séries e arranjos que vão se produzindo, da condição de pobreza-risco-perigo ou sujeito de direitos-sujeito econômico-exclusão.

Na Resolução Nº119/2006 SINASE – CONANDA artigo 2º, está disposto que o *SINASE constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais*. O princípio norteador do sistema apresenta-se através da integração com os demais sistemas, que se visibiliza no princípio 10 - *Incompletude Institucional da execução da medida socioeducativa* (SINASE, 2006, p.29). Destacamos a incompletude institucional como

⁶³ Trata-se de um caso de extrema violência e de enorme repercussão social de âmbito nacional, noticiado pelos inúmeros meios de comunicação que ocorreu em novembro de 2003. Um casal de namorados Liana Friedenbach (16 anos) e Felipe Caffé (19 anos) que foram, brutalmente, assassinados por Roberto A. A. C. (16 anos), apelido Champinha, e Paulo César Marques (42 anos), apelido Pernambuco, e contaram com coparticipação de mais dois adultos em Embu-Guaçu, São Paulo. O caso foi amplamente divulgado pela mídia e produziu tensionamentos quanto à capacidade do ECA de proteger a sociedade de jovens como Champinha, foi momento de intenso clamor por mais segurança através da lei.

⁶⁴ Segundo Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo Decenal (2013), os atos infracionais relacionados ao tráfico de drogas estão crescendo, e o principal motivo da medida socioeducativa de internação está, diretamente, relacionado à vulnerabilidade social a que estão expostos os adolescentes.

um princípio que revela a proposta da política de atendimento prescrita no ECA, quanto à organização articulada que deverá existir entre ações governamentais e não governamentais. O princípio refere que a aplicação da medida socioeducativa deverá operar dentro desta organização da rede de atendimento de forma integrada. Nessa direção, afirmamos que a intersetorialidade está presente no documento SINASE, de forma engendrada, por estar relacionada à perspectiva de integração e articulação do sistema com o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA, ou seja, ela tipifica a forma de articulação e de integração do sistema.

Nos registros digitais da Presidência da República, localizamos o Decreto de 13 de julho de 2006⁶⁵, que cria, no âmbito da União, na Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, a Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Essa comissão tem a finalidade de acompanhar o processo de implementação do Sistema, articular políticas governamentais e elaborar estratégias conjuntas para desenvolvimento de ações relativas à execução de medidas socioeducativas. Observa-se que o referido decreto é anterior a Resolução N°119 SINASE – CONANDA, de 11 de dezembro de 2006, na qual é prevista a criação de uma institucionalidade intersetorial para implementar o sistema.

As experiências e observações de alguns autores, como as de Andrade (2006), emprestam-nos alguns elementos para pensarmos o campo de tensão criado pelas práticas intersetoriais no contexto de política socioeducativa, ao visibilizar a complexa rede de relações de poder-saber de um campo de forças e de elementos heterogêneos, contraditórios, que não tem consenso que interroga as possibilidades de trabalhar com a diferença e, quiçá, de preservá-las.

O SINASE propõe operacionalizar a política da socioeducação, através da perspectiva de integração, com as demais políticas sociais como da saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública. A dimensão da correlação entre políticas está explícita e apresentada através de suas normativas.

A proposta de correlação entre as políticas sociais do SINASE anuncia uma atuação diferenciada, na qual os órgãos deliberativos e gestores do SINASE são os articuladores desta tarefa. Na Resolução n°119/2006 SINASE – CONANDA, estão citadas ações que podem favorecer essas articulações, entre elas: 1) o estímulo à prática da intersetorialidade [...] (SINASE, 2006, p.23). A intersetorialidade está enunciada como prática de articulação pelo

⁶⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10885.htm.

órgão que delibera as principais diretrizes da política, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente⁶⁶ - CONANDA. Assim, a intersetorialidade do SINASE está enunciada como uma prática associada ao campo da participação social e, também, como prática de gestão, de uma gestão que se propõe participativa. Associa-se a uma discursividade relacionada à cidadania, à democracia e aos direitos sociais num campo legalista.

A Intersetorialidade está disposta na lei nº 12.594/2012 SINASE, como proposta de articulação da gestão no Capítulo V, artigo 22, Inciso IV, no ponto de avaliação e acompanhamento do atendimento socioeducativo, como um dos objetivos a serem avaliados. A gestão do SINASE⁶⁷ contempla a figura de um dirigente geral, uma equipe diretiva e um corpo de coordenadores dos programas de atendimento socioeducativo junto à perspectiva de gestão participativa, que demanda autonomia, participação consciente e implicada de todos os atores que integram a execução do atendimento socioeducativo. A metodologia da gestão propõe a criação de uma instância que se articula por meio de um mecanismo colegiado, denominado de Grupo Gestor⁶⁸, que se propõe ser um mecanismo de integração orgânica e sistêmica de gestores do sistema socioeducativo, ser um canal de interlocução entre diferentes atores da comunidade socioeducativa, compartilhar, coletivamente, o poder de decisão do planejamento à execução das ações (SINASE, 2006, p.40). Observa-se que a gestão do sistema apresenta uma nova institucionalidade, através do grupo gestor, que utiliza a intersetorialidade como proposta de articulação.

Destacamos na lei nº 12.594/2012 SINASE, nos Artigos 7 e 8, **o Plano de Atendimento Socioeducativo**, que representa um recurso do sistema para planejar sua operacionalidade por 10 anos, incluindo um diagnóstico, diretrizes, objetivos, metas,

⁶⁶ Os conselhos de direitos da criança e do adolescente são órgãos públicos de composição mista, intersetorial e interdisciplinar, plural e paritária entre representantes do governo e dos diversos segmentos da sociedade. Têm caráter deliberativo, formulador e normatizador das políticas públicas, controlador das ações, gestor do fundo e legítimo. São articuladores das iniciativas de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente (ECA, artigos 88, 214 e 260).

⁶⁷ No âmbito da União, a gestão do SINASE compete à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) – é de sua competência formular a política nacional, o plano nacional, prestar assistência técnica e suplementação financeira (estadual, municipal e distrito federal), definir diretrizes e normas de referência das medidas socioeducativas; instituir e manter o sistema nacional de informação – SIPIA; contribuir para a qualificação e ação em rede; cofinanciar programas e serviços do SINASE; CONANDA - instância normatizadora, deliberativa, avaliadora e fiscalizadora. No âmbito do Estado, é de sua competência formular, instituir, coordenar e manter o sistema estadual SINASE, formular plano estadual; prestar assistência técnica e suplementação financeira do programa de meio aberto; definir normas complementares do sistema estadual e municipal, executar os programas de semiliberdade e internação, dispor de plantão interinstitucional, cofinanciar atendimento inicial; Cedcas função deliberativa e de controle; cadastrar e alimentar o SIPIA. No âmbito dos Municípios, é de sua competência formular, instituir, coordenar e manter o sistema municipal SINASE, plano municipal, executar programas de meio aberto, formular normas complementares do sistema municipal. CMDCA tem a função deliberativa e de controle; cadastrar e alimentar o SIPIA.

⁶⁸ Ver descrição das atribuições e da composição http://www.condeca.sp.gov.br/legislacao/SINASE_integra.pdf

prioridades e as formas de financiamento e gestão das ações de atendimento do sistema. O plano propõe a elaboração e a execução da política socioeducativa em nível nacional, estadual e municipal. São construídos nas três esferas e deverão, obrigatoriamente, prever **ações articuladas** nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte para os adolescentes; assim como também organizar **comissões temáticas intersetoriais** para acompanhar a execução dos Planos nas respectivas esferas. Em novembro de 2013, foi aprovado o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo que apresenta a intersectorialidade como princípio do sistema e modelo de gestão do sistema socioeducativo “*a intersectorialidade é um eixo estruturante da organização dos serviços e possibilita processos decisórios organizados e coletivos que culminam em ações capazes de impactar, positivamente, as políticas socioeducativas*” (SDH-PR, 2013, p22). Nota-se que a intersectorialidade está investida de forte expectativa de ser o meio para se alcançar os objetivos. Dessa forma, tomamos o Plano de Atendimento Socioeducativo em seus respectivos níveis de atuação como uma das estratégias de regulação que fazem funcionar o dispositivo, tem uma função, eminentemente, estratégica. Na lei nº 12.594/2012, art.8, está referido que os Planos, obrigatoriamente, deverão prever ações articuladas entre os diferentes setores e de que existem comissões temáticas para auxiliarem nessas ações.

Os Planos são o planejamento das ações pautado em dados estatísticos, elaborados a partir de um diagnóstico da situação do SINASE. Estes estabelecem metas e a gestão de suas ações. Pensar os Planos de Atendimento Socioeducativo, sob a perspectiva da governamentalidade biopolítica, é pensar o que tais práticas estão produzindo e qual é sua função. Dessa forma, verificamos que as práticas de proteção do Plano implicam no gerenciamento do risco, prescrito em ações de vigilância e de controle, tendo a estratégia da intersectorialidade como o modelo de gestão.

A ideia de vigiar e reformar em nome da saúde e da proteção está na base da biopolítica, pautada nas normas e, conseqüentemente, nas anormalidades ou possíveis anormalidades que gerenciam em processos de educação, reabilitação e ressocialização. Governar passou a ser sinônimo de gerir riscos, através do saber médico-psicológico, operando cálculos de probabilidades, formando banco de dados com as características da população separadas por uma série de variáveis consideradas importantes, a partir de um modelo prévio e com gráficos de comparação de índices (por gênero, por classe social, por etnia, por raça, por faixa etária, por bairro, por cidade, por região, por país), ou seja, por cálculos demográficos (LEMOS, 2008, 562)

Gerir riscos implica em trabalhar pela lógica da previsibilidade e do controle, antecipando os resultados através dos dados probabilísticos da estatística. Tal lógica remete-nos também às virtualidades, o por vir de possíveis situações de risco e perigo que vão se produzindo e que incidem sobre o adolescente alvo da política.

O **Plano Individual de Atendimento – PIA**⁶⁹ é outro instrumento estratégico do SINASE e está em destaque na lei nº 12.594/2012 Capítulo IV. O PIA trata da manipulação de forças que incide sob a vida do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de forma individualizada. Através dele, propõe-se prever, registrar e gerir as atividades desenvolvidas com o adolescente. O PIA consiste em um mecanismo de sistematização do processo socioeducativo. Segundo Sousa (2008), o PIA é um instrumento pedagógico que organiza dados pessoais e familiares de cada adolescente, contém informações sobre as atividades que o adolescente deverá realizar durante o cumprimento da medida socioeducativa. Neste, há uma prescrição mínima com relação a elementos pedagógicos, sociais, psicológicos, jurídicos e de saúde. A lei propõe que ele seja construído sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento e com a participação efetiva do adolescente, dos pais ou do responsável. No entanto, nossa questão aqui é interrogar para além da lei e analisar como as normas exercem um poder de regulação que incide sobre as vidas, através de estratégias e táticas.

Os códigos e as leis se inflam com novas regras para fazer funcionar os sistemas de segurança. Os mecanismos de disciplina também se intensificam, há mais vigilância classificação, busca pela patologia atrás do comportamento. Lei, disciplina e segurança se compõem em séries. As técnicas disciplinares remotam ao claustro medieval, a estatística também já era aplicada antes do século 18. Mas as tecnologias de segurança são mais abrangentes, elas incluem elementos jurídicos e elementos disciplinares. Hoje, a penalidade aplicada visa segurança e isso inflacionou as técnicas disciplinares. (Araújo, 2009)

⁶⁹ O Plano Individual de Atendimento constitui-se numa importante ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente e na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família, durante o cumprimento da medida socioeducativa. A elaboração do PIA inicia-se na acolhida dos adolescentes, no programa de atendimento e, o requisito básico para sua elaboração, é a realização do diagnóstico polidimensional (SINASE, 2006, p.52)

Após a comprovação da autoria do cometimento do ato infracional, o juiz determina a **medida socioeducativa**⁷⁰, sendo esta aplicada de acordo com as características da infração, circunstâncias sociofamiliar e disponibilidade de programa e serviços em nível municipal, regional e estadual. Determinada a medida socioeducativa de meio aberto, sua execução será da competência da gestão municipal, assim o adolescente será encaminhado para o local de execução que, no município, está vinculado aos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, em serviço específico⁷¹ para o cumprimento da medida socioeducativa do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

As medidas socioeducativas são estratégias centrais no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, constituem parte do sistema de responsabilização jurídica, aplicadas ao adolescente, em que se verificou a prática do ato infracional, referenciadas na lei nº12.594/2012 e nas “leis de regência” - ECA e Constituição Federal 1988, quanto à forma da execução e do acompanhamento do seu cumprimento. As medidas socioeducativas contemplam aspectos de natureza coercitiva, sendo punitivas aos adolescentes que cometem ato infracional, e aspectos educativos no sentido de Proteção Integral, que garanta acesso às oportunidades de superação de sua condição [...] (Volpi, 2010). Verifica-se que sua proposta ocorre em meio um campo de relações de força que criam tensões por se fundarem em mandatos diferentes, mas, concomitantes. Trata-se de uma complexa junção entre penalização e proteção que interroga sobre a maneira como estão conciliadas.

Raniere (2014) problematiza que as medidas socioeducativas estão fundamentadas em um paradigma correcional que opera a partir de rotinas previamente estabelecidas e que devem produzir uma identidade ajustada à ordem. Nessa perspectiva, a identidade ascende como utopia correcional à possibilidade, o espaço de ascensão corretiva, sendo ela a essência do trabalho socioeducativo, a rotina, uma ferramenta de ajuste comportamental, peça chave à reeducação do indivíduo. Aponta o autor para os efeitos dessa identidade como um efeito de poder de toda lógica capitalística, na qual a socioeducação expressaria uma utopia correcional que tende avançar, cada vez mais, a um determinado indivíduo empreendedor de seu projeto de vida, fazendo de si mesmo uma empresa. Vemos aqui a dimensão econômica atuando como princípio de regulação do social que incide sobre vidas.

⁷⁰ Art. 112/ECA – Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I- advertência; II- obrigação de reparar o dano; III- prestação de serviço à comunidade; IV- liberdade assistida; V- inserção em regime de semiliberdade; VI- internação em estabelecimento educacional, VII- qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

⁷¹ Definida pela Resolução 109, de 11 de novembro de 2009, - Tipificação Nacional de Serviços Assistenciais - determina que o programa de atendimento de medida socioeducativa de meio aberto integra os serviços de proteção social especial de média complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A lógica neoliberal regula a sociedade de segurança, as demandas do adolescente são conduzidas pela via de ações de controle, o foco são as demandas do mercado. A inclusão ocorre pelo ingresso no mercado de trabalho, fornecendo a mão de obra barata, sendo o controle e a coerção aplicáveis àqueles que não estão aptos a seguir as regras do jogo econômico. A política socioeducativa faz aqui sua função de contrapeso como política de inclusão ao afirmar um poder governamental que se legitima através de práticas de disciplinamento e controle da energia juvenil, protegendo a sociedade daqueles enunciados como “perigosos”.

Para Saliba (2006), o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa está submetido ao gerenciamento de uma espécie de ortopedia moral empreendida pelo judiciário que submete o adolescente às normas e à consequente normalização de sua conduta. O autor compreende que, através da aplicação das medidas socioeducativas, os técnicos judiciais, psicólogos e assistentes sociais fazem uma incursão na vida do adolescente e de sua família, incidindo poder e vigilância sob suas vidas. Trata-se de um processo de normalização do comportamento do adolescente e das famílias, operado por prescrições judiciais, psiquiátricas e educacionais.

Verificamos na Resolução nº119/2006 SINASE – CONANDA, de que há indicação de priorização de aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto. Justifica-se por ser municipalizada e por sua disposição local, contemplando possibilidades de articulação de políticas intersetoriais e de constituição de rede, considerando a corresponsabilidade da família, comunidade e Estado (CONANDA, 2006, p.14). Dessa forma, as medidas socioeducativas de meio aberto, a partir do ordenamento da municipalização do atendimento, passam a ser da competência de execução do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e devem acontecer em âmbito local, contando com uma rede de serviços de proteção. O arranjo institucional que está estabelecido entre SINASE e SUAS, em âmbito municipal, afirma a execução de ações locais e define o perfil desse adolescente como usuário da Política de Assistência Social.

Dito isso, relaciona-se as novas formas do Estado à proposta do SINASE, conforme os princípios expressos no documento SINASE – CONANDA Resolução 119/2006, quais sejam: a municipalização do atendimento e a descentralização político-administrativa. Estes princípios visibilizam a racionalidade da forma do sistema, criando as condições de possibilidade, para que as práticas intersetoriais aconteçam. A política pode operar, a partir das demandas e dos recursos do território, sendo possível a tomada de decisões em âmbito local, ou seja, a descentralização político-administrativa produz transferência das relações de

poder. No entanto, as condições de possibilidade não implicam apenas em forma, a política social engendra uma dupla face, há que se considerarem os movimentos, as forças que atuam no sistema, o tipo de jogo de poder exercido.

Segundo o documento do SINASE, a municipalização propõe que o atendimento deve ser executado no limite geográfico do município, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família do jovem atendido. A municipalização é um mandamento de referência para as práticas de atendimento que estimula e fortalece as medidas socioeducativas em meio aberto. Quanto à descentralização administrativa permite que sejam criados e mantidos programas específicos executados por diferentes instâncias que compõem a esfera pública.

Elegemos a **medida socioeducativa de Liberdade Assistida – LA**⁷², por sua proposta ocorrer no território de moradia do adolescente e, potencialmente, visibilizar os efeitos das práticas intersetoriais, sendo ela uma medida aplicada como forma de acompanhar a vida social do adolescente na escola, trabalho, família e outros, enfim, em locais que ele circula ou que deverá circular.

Brito (2007) discute a medida de Liberdade Assistida - LA, comparando-a, à luz dos diferentes paradigmas jurídicos da Proteção Integral e da Situação Irregular, resgata, em um breve histórico, que a denominação de liberdade assistida já era empregada na doutrina da Situação Irregular. A Liberdade Assistida do código de 1979⁷³ estava relacionada a uma modalidade de tratamento, inserida no domínio da criminologia clínica, o tratamento era o traço característico da LA, centrando-se a intervenção na autonomia e individualidade do adolescente. O atendimento priorizava intervenções de diferentes áreas que não estabeleciam diálogo e relação. Na doutrina da situação irregular, as medidas eram direcionadas ao tratamento das patologias sem considerar o contexto social, a perspectiva era individualizante, patologizando e desqualificando a família em situação socioeconômica desfavorável. Na doutrina da Proteção Integral, há uma reorientação da política de atendimento, prevendo-se uma ampla rede de serviços locais, em que o jovem e sua família deverão estar inseridos.

⁷² Art. 118/ECA 1990 – A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente. I - A autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento. II - A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido orientador, o Ministério Público e o defensor.

⁷³ Art.38/Código de Menores 1979 – Da liberdade assistida – Aplicar-se-á o regime de liberdade assistida nas hipóteses previstas nos incisos V e VI do art. 2º desta lei, para fim de vigiar, auxiliar, tratar e orientar o menor. Parágrafo Único. A autoridade judiciária fixará as regras de conduta do menor e designará pessoa capacitada ou serviço especializado para acompanhar o caso.

Modifica-se o olhar e a forma de intervir, no entanto, percebe-se a permanência do alvo quanto ao perfil de adolescentes em situação socioeconômica desfavorável.

A política de atendimento, na doutrina da Proteção Integral, exerce-se através de uma rede de proteção, que possibilita a inserção de novos atores políticos e maior visibilidade das práticas que vem sendo executadas, nesse campo, para a sociedade em geral, mas, quais são suas práticas e como elas estão atuando? No campo da Política Socioeducativa, a intersetorialidade emerge como uma prática de atendimento e de gestão que se propõe ser exercida em rede, no que se apresenta como um fator de mudança frente ao perfil segregacionista que as práticas destinadas ao adolescente infrator foram impelidas de serem executadas. No entanto, trata-se de analisar a lógica que regula tais práticas, os jogos de forças que coexistem no sistema, qual sejam, o de punição e de educação, que visam conduzir e produzir subjetividades pautadas em práticas que gerenciam e buscam disciplinar os corpos e as mentes dos adolescentes. Passeti (2011), ao analisar a atuação do governo nas práticas de educação, faz uma discussão sobre a força da continuidade da punição e do castigo no processo educativo de crianças que marcam a sociedade de controle, fazendo aparecer uma espécie de campo de concentração a céu aberto, que diz de um funcionamento de governo com foco em restringir e controlar a vida do cidadão e sendo pactuado por ele mesmo.

Assim, o SINASE está sendo analisado como um dispositivo de segurança por caracterizar-se como uma política que visa administrar a vida de adolescentes através da prevalência de práticas assujeitadoras de controle, e que amplificam a participação da sociedade civil nesse modo de governar. Nessa direção, visibilizamos os efeitos da governamentalidade, que opera por meio de dispositivos tecnológicos, com práticas que se exercem pela via da punição, controle e de maior visibilidade. Estas são as lógicas a que as práticas intersetoriais estão submetidas e, por sua vez, operando. Sobre esse aspecto, interrogamos a questão de como pensar práticas intersetoriais que viabilizem alteridade e afirmação da vida no contexto da política socioeducativa?

4 A INTERSETORIALIDADE E O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE – RS: GOVERNO DA VIDA DE ADOLESCENTES?

Neste capítulo, analisaremos as discussões até aqui trabalhadas, junto ao levantamento de dados dos planos individuais de atendimento – PIAs, realizados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS da microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal, na visita ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e nas participações em reuniões do Conselho Gestor do serviço de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade da cidade da Porto Alegre – RS. A proposta é de correlacionar a experiência à série Responsabilidades – Sujeito de Direitos – SINASE, analisando-a no plano local, problematizando como se dá o governo da vida de adolescentes que cometem ato infracional, visibilizando o acontecimento das práticas intersetoriais no recorte municipal e regional do SINASE.

Governo da vida? Sim, retomando alguns pontos trabalhados até aqui, cabe ressaltar, que, sob a perspectiva foucaultiana, o Estado é governamentalizado através de um poder específico, que incide sobre as populações, utilizando táticas e estratégias biopolíticas. Como referido na série proposta, o Estado brasileiro organiza-se através de um novo arranjo político-administrativo. O Estado é mínimo? É estendido? Ou é Estado capital? Em ambos os casos, estamos operando dentro de uma mesma lógica, a do neoliberalismo⁷⁴.

O fato é que se governa o Estado através de estratégias e dispositivos, sendo um deles, a política socioeducativa; efeito desse novo arranjo político-administrativo, regulado sob determinada lógica, o SINASE, constitui-se como uma política social que governa vidas através de um conjunto de prescrições e de práticas que se afirmam como estratégias de segurança e de integração social. Como já referido, esse sistema organiza-se, entre os demais sistemas, como o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema Único Saúde – SUS entre outros das políticas sociais. Essa composição suscita uma maior probabilidade do exercício de práticas intersetoriais, no entanto, será que elas se viabilizam? E, se elas acontecem, quais são seus efeitos na vida desses adolescentes?

⁷⁴ Estamos, mais uma vez, nos remetendo a esta lógica, por nela residir à racionalidade que orientam as práticas sociais e os modos de subjetivação no contemporâneo. O neoliberalismo define-se por um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do Estado na economia. Doutrina que defende o livre mercado e apresenta como princípios básicos a política das privatizações das empresas estatais, a livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização, a diminuição do tamanho do Estado tornando-o mais eficiente (Disponível em: <http://www.suapesquisa.com/geografia/neoliberalismo.htm>. Acesso em 20/10/2013).

Neste segmento, utilizaremos novamente o recurso do zoom > < que aproxima e recua elementos da história presente e pretérita, visibilizando, como se tecem os discursos constitutivos do SINASE e da estratégia intersetorial nesse sistema, em âmbito local e singular. Assim faremos uma breve contextualização histórica dos equipamentos e das relações de poder em jogo, a partir da Proteção Integral, na cidade de Porto Alegre.

4.1 O contexto da experiência: articulações da Proteção Integral na cidade de Porto Alegre

Estamos no município de Porto Alegre⁷⁵, capital do Rio Grande do Sul, cidade que, historicamente, apresenta uma trajetória expressiva de práticas sociais voltadas para crianças e adolescentes na perspectiva da Proteção Integral. Porto Alegre é uma das primeiras cidades do Brasil a implementar estruturas como Conselho Tutelar, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e a realizar a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que reverberam discursividades que fomentam o trabalho em rede. Nessa cidade, também se destaca as forças dos movimentos comunitários, no processo de mobilização política produzida pela Sociedade Civil.

Em Porto Alegre, com a promulgação do ECA, a doutrina da Proteção Integral potencializa o processo de participação social das entidades não-governamentais, através do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum MDCA, também chamado Fórum de entidades⁷⁶. A cidade constitui, nesses espaços, um coletivo político, compreendendo sua posição de sociedade participativa e prescrita em lei. Assim, através de lutas e esforços, conquistam condições para implementar ações que já vinham desenvolvendo. O Fórum e o Conselho passam a legitimar essas lutas, afirmar lugares e, com eles, regras de um novo arranjo político de governo, que implica, neste governo da cidade, a participação social. O CMDCA, o Fórum MDCA e o Conselho Tutelar foram criados em janeiro de 1991, pela Lei Municipal N° 6787/91 de Porto Alegre (Fórum MDCA e CMDCA, gestão 2007-2008).

Ao assumirmos, na sociedade brasileira, a doutrina da Proteção Integral, que se estabelece em novas bases de relação e de partilha de Responsabilidades na execução das

⁷⁵ A cidade de Porto Alegre tem uma população de 1.409.351 habitantes, destes 103.412 são adolescentes, homens e mulheres de 15 a 19 anos. Porto Alegre é a cidade do Rio Grande do Sul que apresenta o Índice de desenvolvimento humano mais alto 0,8 do Estado (OBSERVAPOA, SITE,IBGE,2010).

⁷⁶ É um fórum composto de entidades não governamentais que executem programas de atendimento à criança e ao adolescente e de entidades que tenham por objetivo a defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente, especificamente, ou do cidadão de modo geral (Lei municipal de Porto Alegre n° 6786/1991).

políticas sociais, Estado e entidades da Sociedade Civil se somam a outro ator social, a Empresa. A Empresa surge, nesse cenário, através do discurso da responsabilidade social, representando o mercado como financiador de algumas ações públicas sociais, mas, para tal, recebe benefícios fiscais do governo; a empresa passa a ocupar um lugar de financiador das políticas sociais.

As políticas de atendimento, voltadas para a criança e o adolescente, passam a ser viabilizadas pelo complexo arranjo que se forma entre Estado, entidades da Sociedade Civil e Empresa, emergindo num campo de tensões, embates e questionamentos. Distribuem-se responsabilidades de financiar, deliberar, fiscalizar, planejar e executar as políticas sociais dirigidas à criança e ao adolescente. Tal arranjo produz um efeito, que colocamos em destaque, o da formação das redes de atendimento da criança e do adolescente. Como referido, anteriormente, em Porto Alegre, a formação das redes produz-se, imbuída de forte componente político por parte das entidades da Sociedade Civil que se constitui, inicialmente, como coletivo político de sociedade participativa e como forma de fazer funcionar a proposta da Proteção Integral, através de programas, projetos e serviços que se processam entre entidades da Sociedade Civil, Empresa e Estado.

Segundo Pinto (2006), a década de 1980 é marcada pela mudança de status e de relação das entidades da sociedade civil, declaradas sem fins lucrativos, com o Estado. Anterior a este período e durante a Ditadura Militar, várias entidades ampliaram suas atuações no campo do atendimento social, de forma, relativamente, autônoma, compondo um grupo de organizações da sociedade civil, *que* se formalizam como as Organizações Não governamentais – ONGs, que representam parte do grupo das entidades da sociedade civil.

Em Porto Alegre, a constituição das redes da criança e do adolescente parte da força de luta das entidades da sociedade civil e de algumas iniciativas pioneiras na área da saúde mental da criança e do adolescente do Governo Municipal⁷⁷, ao ampliar as possibilidades de atendimento e de trabalho, na perspectiva da rede e da intersetorialidade (Rosa *et al.* 2013).

A participação social da sociedade civil, em Porto Alegre, é visibilizada na sua história de mobilização política. Segundo depoimento pessoal do representante da sociedade civil da comissão técnica do CMDCA (Neves; Dell Aglio; Zanchetti, 2007), a história da composição do trabalho em rede em Porto Alegre parte de uma mobilização política que foi realizada, primeiramente, pelas creches comunitárias, ao buscar o Conselho Municipal de

⁷⁷ Como exemplo, referenciamos o histórico da equipe de Saúde Mental do Centro de Saúde Santa Marta, vinculada a secretaria municipal de saúde da prefeitura de Porto Alegre-RS (Rosa *et al.* 2013, p. 102-110).

Direitos da Criança e do Adolescente para negociar com a Prefeitura recursos públicos que pudessem dar sustentabilidade às ações realizadas por essas entidades.

Posterior ao movimento das creches, surge a preocupação com o trabalho infantil dos 7 aos 14 anos. Este é um momento de busca de ações continuadas com proposta de inclusão social, assim foram criadas as atividades do turno inverso à escola, com proposta lúdica e pedagógica, posteriormente, chamados de Serviços de Apoio Socioeducativo - SASE. Posterior ao SASE, surge o Trabalho Educativo, projeto para adolescentes de 14 a 18 anos, com o propósito de aproximar o adolescente com o mundo do trabalho, foi um projeto também formatado pelas entidades da sociedade civil, posteriormente, reformulado junto à instância governamental. As Creches Comunitárias, SASE e Trabalho Educativo representaram a força e o desempenho das entidades da Sociedade Civil de Porto Alegre, pois são ações sociais formatadas por esta e, posteriormente, institucionalizadas.

A entrada contundente das entidades da sociedade civil no campo da defesa e da promoção dos direitos da Criança e do Adolescente em Porto Alegre visibiliza o jogo das “Responsabilidades” no estabelecimento das parcerias público-privadas que passam a implementar a proposta da Proteção Integral regulada pela política neoliberal. Tal atuação é apontada por alguns autores como problemática, uma vez que compromete sua posição de controle social (defesa dos direitos), ao assumir, massivamente, a execução das políticas (promoção dos direitos). Quanto a esta questão, nos diz Gonçalves,

A parceria entre o Estado e as ONGs é bastante antiga [...] alguns levantamentos preliminares indicam que na década de 70 apenas 10% dos recursos utilizados pelas ONGs eram públicos. Em 1985, essa proporção já tinha crescido para 30% e em 1993 chegava a cerca de 50%. Ou seja, a associação entre Estado e ONGs cresce significativamente nesse período, e a explicação para isso é que o Estado buscava intencionalmente a parceria para ampliação da rede de serviços, o que coincide com o período de crise do *Welfare State*. Nesse movimento, as ONGs começam a ganhar visibilidade. Elas passam a ter uma participação maior na prestação de serviços e ampliam sua presença na sociedade, através desses mecanismos que fazem com que elas operem em parceria com o Estado.

É verdade que, nessa associação, as ONGs buscaram permanentemente uma reafirmação de sua autonomia diante do Estado. Mas também é verdade que isso não se produziu sem tensões [...].

Autonomia e independência se perderam quando as ONGs se comprometeram com uma prestação de serviços que tem **caráter eminentemente assistencial**. O poder original das ONGs, derivado de sua função política, começa a ceder lugar a uma forma de poder assentada na prestação do serviço. Hoje seu poder deriva de uma enorme, complexa e bem construída rede de prestação de serviços assistenciais. Essa é a feição que domina hoje o cenário dessas organizações. (Gonçalves, 1996, p. 55-56, **grifo** da autora).

Na cidade de Porto Alegre, local de nossa experiência, a rede de atendimento à Criança e ao Adolescente vai se constituindo, progressivamente, a partir de uma série de acontecimentos que justificam sua emergência, seja pela mobilização política da sociedade civil, seja por forças do Governo Municipal. Por exemplo, no ano de 1994, a I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente oficializou o Pacto pela Infância⁷⁸ em Porto Alegre, estabelecendo-se o compromisso de um trabalho integrado entre os diferentes serviços que atendem crianças e adolescentes (FMDCA –POA/RS, site, 1994). Outro fato é a criação dos Conselhos Tutelares, que constituem uma nova subdivisão de rede de proteção, que são as atuais dez microrregiões do Conselho Tutelar, desdobrando-se em dez microrredes de proteção da criança e do adolescente na cidade.

Para Waiselfiz (2004), o trabalho em rede, na cidade de Porto Alegre, está referenciado numa história de gestão, iniciada nos anos de 1989 e 1990, com o governo do Partido dos Trabalhadores no Município, com o orçamento participativo, na qual se estabelece uma relação de gestão entre sociedade civil e Governo. Estruturas participativas, que já existiam, passam a compor com as reuniões do Orçamento Participativo, cuja organização dividia a cidade em 16 regiões, hoje 17, com o propósito de discutir as demandas locais e a rede de proteção.

O modelo de rede é uma resposta de natureza organizacional aos princípios da descentralização, com a finalidade de propiciar maior grau de eficiência das administrações de diferentes hierarquias e de assegurar a tomada de decisão de forma compartilhada (Waiselfiz, 2004).

A noção de rede é, amplamente, difundida no discurso da proteção integral, geralmente, vinculada a uma ideia de parcerias harmoniosas, constituídas nas urgências das demandas sociais, por forças que se unem de forma “magnética” para combater problemas complexos, relacionados à questão social. A ideia de rede parece capturar e obscurecer de forma idealizada, a tensão que o encontro de forças heterogêneas produz, há diferentes interesses em jogo no campo da política social. Na cidade de Porto Alegre, o trabalho em rede visibiliza em âmbito regional/territorial o que esse novo arranjo político administrativo da

⁷⁸ O Pacto pela Infância era o tema da I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre. Inspirados pela Cúpula Mundial, UNICEF, CNBB, OAB, Ministério Público e o sociólogo Herbert de Souza convocaram o Pacto pela Infância, com metas claras de redução da mortalidade infantil, acesso a saneamento e água, aleitamento materno exclusivo, imunização. O governo federal e todos os governadores de Estado comprometeram-se com os objetivos. Foram traçados Planos de Ação e iniciativas como os agentes comunitários de saúde, incluídos como parceiros importantes para o alcance das metas. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9489.htm. Acessado em 10/05/2014.

proteção integral produz, o jogo de forças políticas em luta, que constituem o jogo da esfera pública junto à esfera privada na microrregião.

Para Scisleski (2006), conceituar rede não é tarefa fácil, por não possuir campo teórico próprio, é uma expressão ampla com muita abrangência que pode causar confusões. A autora traz uma perspectiva de análise ontológica (como usina de produções de objetos, práticas e saberes e estrutura de nós e ligações heterogêneas) e topológica (como organização espaço-temporal). Pela perspectiva topológica, compreende rede como uma tecnologia social de organização de espaços temporais, de sujeitos, instituições e fluxos, que realizam duas operações, aparentemente, paradoxais: controlar e fazer circular. Ao tomar a rede como tecnologia social, verifica-se que existem jogos que as movimentam, como os de controle e de circulação, bem como *nós* de implicações políticas que as constituem e sem desconsiderar a dimensão ontológica que o conceito rede engendra. Nesse sentido, para autora, a noção de rede constitui-se e se organiza em diversos nós heterogêneos, entendendo estes nós como os estabelecimentos, as instituições, as legislações e as posições dos sujeitos. A perspectiva da autora, sobre a noção de rede, contribui com nossas análises, uma vez que traz para cena de nosso debate toda a potência e dinamicidade do trabalho em rede, ao qual agregamos nossa concepção sobre a articulação da intersetorialidade no SINASE em âmbito municipal.

Assim, cabe aqui fazermos algumas conciliações ao situarmos a paradoxalidade do conceito de rede e sua fronteira com nosso objeto de pesquisa, a intersetorialidade, para, posteriormente, visibilizarmos suas ações em âmbito local do SINASE. Como referido por Bourguignon (2001), a intersetorialidade é um tipo de rede, uma forma específica que tipifica os fluxos da rede. A noção de rede em Scisleski (2006) engendra movimentos de controle e circulação, estes movimentos e direção serão definidos a partir de diversos nós heterogêneos que os constituem. A intersetorialidade aparece como um destes nós, mas, que ainda assim não define, se controla ou faz circular, ou ambas as ações, tendo em vista que tem também seu componente dialético e paradoxal, ou seja, é preciso situar em que jogo de forças e regimes de verdade se referencia.

Para darmos visibilidade aos discursos e relações de poder em jogo na constituição do trabalho em rede em Porto Alegre, cabe destacarmos outros fatos da história da rede de proteção da cidade, que ocorrem em 2006. No início da gestão do governo José Fogaça, é criado o Programa Infância e Juventude Protegida, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, que propõe, como uma de suas ações, prestar assessoria técnica às redes de atendimento da Criança e do Adolescente da cidade. Segundo documento da assessoria (PMPA, 2006), esta ação representa a presença do

governo em ações que, historicamente, eram desenvolvidas por diferentes setores da sociedade. Tais ações visam à implementação da Proteção Integral, assim como assumir a responsabilidade do poder público quanto à promoção da intersectorialidade como forma de potencializar as ações das redes na Cidade. Podemos perceber que forças governamentais passam a incidir sobre as redes de atendimento à criança e ao adolescente com a proposta inicial de assessorar as redes.

A rede de proteção⁷⁹ ou de atendimento à criança e ao adolescente da cidade de Porto Alegre é uma instância de organização funcional que existe de fato e não de direito, vem se constituindo, ao longo dos anos, organizada a partir da distribuição das áreas do Conselho Tutelar (10 regiões). Compartilham similar distribuição territorial, a rede de proteção da Política de Assistência Social (9 regiões) e do Orçamento Participativo (distribuição mais específica com 17 áreas). A Cidade apresenta uma rede de proteção dinâmica que reflete o fluxo, o grau de engajamento da participação popular, dos serviços das políticas sociais e serviços, em geral, de cada microrregião. Segundo documento da microrrede 5 Glória/Cruzeiro/Cristal (2012), o objetivo geral, dessa microrrede 5, é de articular e fortalecer os serviços existentes na região Glória/Cruzeiro/Cristal, bem como aproximá-los, em suas ações diretas, de forma a torná-los mais efetivos e eficientes. Há autonomia para que cada microrrede estabeleça suas metas e forma de fazer funcionar.

A microrrede 5 apresenta também uma organização e funcionamento específico. Reúne-se duas vezes ao mês, na segunda e quarta terças-feiras, das 14h às 16h, no espaço físico de um dos serviços que compõem a rede. As reuniões dividem-se em pautas ampliadas, discutindo-se questões de articulações políticas relacionadas à criança e ao adolescente, envolvendo as três regiões - Glória, Cruzeiro e Cristal; e a outras pautas relacionadas com a discussão de casos de crianças e adolescentes, atendidos pela referida rede, participando desta apenas os serviços que atendem o caso. São chamadas de reunião *Redinha*.

Cabe destacar que esta mesma rede de atendimento serve de suporte de rede para os serviços que atendem as famílias da rede de proteção social da Política de Assistência Social, bem como a que propõe proteção integral aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto da Microrregião 5 da cidade de Porto Alegre.

⁷⁹ Na cidade de Porto Alegre, existem dez microrredes que estão distribuídas em: Micro 1 – Navegantes – Ilhas, Farrapos e Floresta (possui 03 subdivisões), Micro 2 – Sarandi – Região Norte, Micro 3 – Bom Jesus – Região Leste e Chácara da Fumaça (possui 02 subdivisões), Micro 4 – Partenon, Micro 5 - Glória, Cruzeiro e Cristal, Micro 6 – Cavalhada – Sul e centro sul, Micro 7 - Restinga – Extremo Sul, Micro 8 – Centro, Micro 9 – Lomba do Pinheiro, Micro 10 – Eixo e Baltazar (Centro Vida) e Micro Especial – Rede Inter Ruas (PMPA,2010b).

4.1.1 A política socioeducativa em Porto Alegre - Do PEMSE ao SINASE-SUAS

Em Porto Alegre, o serviço que atende adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto, integra o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS/SUAS. É nomeado “Serviço de Proteção Social a Adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC)”. Esse serviço foi definido como serviço de Proteção Social Especial de Média complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS pela Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social CNAS – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Cabe esclarecer que o SINASE determina que é da competência dos municípios a execução das medidas socioeducativas de meio aberto e da competência dos Estados a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e privados de liberdade. No Rio Grande do Sul, a Fundação de Atendimento Socioeducativo - FASE é uma instância gerenciada pelo Estado, vinculada à Secretaria Estadual de Justiça e de Direitos Humanos, que, através da fundação, se ocupa da execução da medida socioeducativa de internação (privação de liberdade).

O serviço de MSE⁸⁰ está referenciado na rede de atendimento da criança e do adolescente como Serviço do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do SINASE. No município, é executado pela Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania – FASC. O SINASE, na competência municipal, incorpora e integra o SUAS, ocorre aqui uma complexa junção entre sistemas, na qual SUAS e SINASE tentam compartilhar princípios, diretrizes, recursos humanos e dotação orçamentária. Em Porto Alegre, ambos os sistemas estão em processo de implementação em diferentes estágios.

Fazendo um zoom < na história pretérita, o desenho de uma política socioeducativa⁸¹ para a cidade de Porto Alegre começa se constituir a partir de definições prescritas pela doutrina da Proteção Integral, que normatiza o que é ato infracional e como se deve responder a ele. Sob essa perspectiva, num primeiro momento, o atendimento ocorria quase que,

⁸⁰ Nesta dissertação, estaremos utilizando a sigla **serviço de MSE** para referir o Serviço de Proteção Social a Adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).

⁸¹ Costa (2010) refere que a cidade de Porto Alegre se apresenta como uma das capitais com história mais antiga de experiência de municipalização das medidas socioeducativas de meio aberto e com importante repercussão. A autora registra que a municipalização da execução das medidas socioeducativas em meio aberto faz parte de um processo mais amplo de aprimoramento da justiça juvenil em Porto Alegre. Nesse sentido, destaca avanços do sistema da Justiça juvenil que vêm ocorrendo desde 1990; em 1996, ocorre a criação da Justiça Instantânea até a criação do Centro Integrado de Atendimento da Criança e do Adolescente (CIACA) em 2004. O CIACA é a porta de entrada do adolescente no sistema de justiça, é o local onde ocorre a apuração do ato infracional e com base nela são definidas as medidas socioeducativas adequadas.

integralmente, no Juizado da Infância e Juventude de Porto Alegre, com seu devido encaminhamento externo em acordo com o tipo de medida socioeducativa⁸². O processo de municipalização e descentralização⁸³ das medidas socioeducativas de meio aberto inicia-se, em 1998, com discussões que são estimuladas pela forte liderança exercida pela 3ª Vara do Juizado Regional da Infância e Juventude; em 1999, ingressa nas discussões o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e, em 2000, ingressa o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, para através da Fundação de Educação Social e Comunitária – FESC⁸⁴, hoje FASC, implementar o processo; transcorridos 3 anos de discussões e planejamento, o grupo de trabalho instituído pelo Governo Municipal, que também envolvia técnicos da Fundação de Educação Social e Comunitária – FESC e da Secretaria do Governo Municipal, definiu o formato que assumiria a municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto; em 2002, o Programa Municipal de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de liberdade assistida e de prestação de serviço à comunidade - PEMSE foi concluído (Costa, 2010). O programa foi sendo implementado progressivamente. Num primeiro momento, a Prestação de Serviço à Comunidade - PSC e, posteriormente, o de Liberdade Assistida - LA.

O programa municipal de execução de medidas socioeducativas de meio aberto de Porto Alegre – PEMSE tinha como objetivo acolher e acompanhar todos os adolescentes e seus respectivos familiares em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto de prestação de serviço à comunidade e de liberdade assistida, como forma de implementação do ECA, bem como viabilizar a integralidade do atendimento do adolescente às diversas áreas de políticas sociais básicas como saúde, educação, assistência social, trabalho e habitação, buscando e fortalecendo a rede de atendimento da criança e do adolescente, tomada como parceria fundamental para o sucesso da execução da medida. O programa estava vinculado à Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania – FASC, junto à coordenação da rede básica, constituía-se de um conselho gestor⁸⁵, uma coordenação geral e oito coordenações regionais (PEMSE-FASC, 2000). Os objetivos do PEMSE revelam o princípio da incompletude institucional na execução das medidas socioeducativas que destaca a

⁸² Ver ECA/1990 Capítulo V Das Medidas Socioeducativas do Artigo 112 a Artigo 125.

⁸³ Ver ECA/1990 Capítulo I Da Política de Atendimento Artigo 88, Inciso I.

⁸⁴ A Fundação de Educação Social e Comunitária – FESC passa a ser chamada de Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania em 2000 (Costa, 2010).

⁸⁵ O conselho gestor tem o caráter deliberativo e de representação obrigatória, composto por representantes da sociedade civil e do governo, secretarias municipais, que se reúnem mensalmente para acompanhar, incentivar, deliberar e fiscalizar ações relativas ao programa. Tem por objetivo a articulação de esforços visando zelar e incentivar qualidade técnica do programa e funcionando como retaguarda a consecução de políticas e iniciativas de proteção integral aos adolescentes autores de ato infracional (PEMSE - FASC, p. 1, 2004).

importância do trabalho em rede como forma de viabilizar a atenção integral do adolescente, elementos que subsidiam a perspectiva intersetorial nas bases do programa.

Segundo Costa (2010), o PEMSE apesar de ter sido um programa pioneiro, com repercussão em âmbito nacional, funcionava de forma relativamente marginal em relação as demais políticas sociais no executivo municipal de Porto Alegre. Refere a autora que o programa não tinha registro e, com isso, não havia rubrica para receber recursos. Os profissionais expressavam resistência e medo quanto à execução nos centros regionais de Assistência Social, relacionavam a execução da medida socioeducativa como uma competência do poder judiciário e não do executivo. A postura do executivo municipal visibiliza as descontinuidades discursivas, expressas na resistência às mudanças propostas pela Proteção integral, e continuidades discursivas nas reverberações do Código de menores, quanto à situação do adolescente infrator ser de responsabilidade apenas do judiciário na perspectiva segregadora, contrária a uma perspectiva de Atenção integral.

Ainda quanto a historia do PEMSE, durante o ano 2006, o programa passou a enfrentar dificuldades com a falta de equipamentos e recursos humanos, comprometendo, inclusive, sua continuidade. Foi necessário constituir uma comissão com representantes do CMDCA, Conselho Municipal de Saúde - CMS, Fundação de Atendimento Socioeducativo - FASE, FASC e 3ª Vara do Juizado da Infância e Juventude para abrir uma ação no Ministério Público que acionasse o executivo para revisar os investimentos destinados ao programa PEMSE. Algumas medidas foram tomadas tendo em vista que o executivo municipal entendia que o programa não foi devidamente institucionalizado, ocorrendo uma repactuação do convênio *interinstitucional* que criou o PEMSE, com vistas a investir mais recursos e revisar estratégias (Costa, SMDHSU, 2010). Tal crise é concomitante à mudança de governo municipal e revela divergências, entre as prerrogativas de investimento na área das políticas sociais, entre esfera municipal e federal. Este é o mesmo período em que se institui o SINASE em âmbito federal, através do CONANDA.

O medo do adolescente e o lugar “marginal” do programa no executivo municipal também apontam outros indicativos de continuidades e descontinuidades dos discursos da Situação Irregular e da Proteção integral. Retomamos, aqui, o enunciado *adolescente como sujeito de direitos*, ao analisar a posição do adolescente autor de ato infracional para o executivo municipal. Frente ao medo e preconceito produzido em relação a ele, exalta-se a condição do adolescente perigoso, e atenua-se sua condição de prioridade absoluta e de sujeito de direito. O programa de medida socioeducativa não é acolhido e investido pelo

governo municipal como uma intervenção de proteção social, mas sim de defesa social e segurança.

A proposta da política socioeducativa, como já referida anteriormente, é produtora de paradoxos, ao propor a integração social do adolescente autor de ato infracional, enquanto normativas⁸⁶ das políticas sociais reafirmam um lugar prescrito pela Política da Assistência Social, o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa está configurado como público da Assistência Social, público, historicamente, identificado como em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A resolução nº109/2009 do CNAS, ao tipificar que o serviço de MSE é um serviço de proteção social especial do SUAS, enuncia que o adolescente que acessa o SINASE é um sujeito em situação de vulnerabilidade e risco social. Certamente, estas prescrições produzem efeitos na dinâmica social e no modo de subjetivação do adolescente que ingressa no SINASE.

Nessa direção, cabe fazermos referência ao perfil do jovem do PEMSE. Segundo Costa (SMDHSU, 2010), na cidade de Porto Alegre, cerca de 80% dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de internação e em meio aberto são provenientes das camadas com baixas condições econômicas. A sua maioria são do sexo masculino e escolaridade média de quatro anos de estudos. Quanto ao perfil dos jovens da microrregião 5, em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto, verifica-se que a gravidez precoce atinge 6,5% das meninas entre 14 a 17 anos, e o percentual de jovens de 15 a 17 anos que não frequentam a escola era de 23,1%, o mais elevado entre as regionais do PEMSE.

A normativa que institui o Sistema Único de Assistência Social – SUAS foi sancionada em 2005, e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo foi em 2006. No entanto, a implementação do Sistema Único de Assistência Social, em Porto Alegre, começou a ocorrer no ano de 2010, assim, a FASC passou por um processo de reordenamento institucional com objetivo de adequar suas ações ao novo sistema. Junto a este processo vinha ocorrendo a implementação do SINASE, que, em Porto Alegre, começou a acontecer, a partir de 2007, com apresentação formal para a rede de atendimento da Criança e do Adolescente, mas as estruturas e propostas não têm adquirido um formato diferente do que se dispunha até então com o PEMSE. O que se verifica na microrregião 5 é de que, com a implantação do SUAS e do SINASE, a equipe do serviço de medida socioeducativa reduziu de três técnicos para um (diário de campo, 2013), contrariando as normativas quanto ao número mínimo de profissionais da equipe e marcando a falta de investimento em ambos os sistemas. Nesse

⁸⁶ Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS de 2005 e a Resolução Nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social instituída em 2009 – Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.

contexto, a viabilidade de que as práticas intersetoriais aconteçam nos atendimentos fica comprometida.

O projeto técnico do serviço proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) foi apresentado, em 2010, como forma de implementação do SUAS e do SINASE. Nele consta que a proposta de execução da medida socioeducativa implica em um duplo aspecto jurídico-sancionatório e ético-político, no sentido de proteção integral, que deve propiciar aos adolescentes a oportunidade de acesso à rede social e sócio-assistencial, para a superação de sua condição de exclusão. Ao longo do acompanhamento da medida, deverá ser realizado o acompanhamento integral à família. Segue as normativas nacionais e internacionais que orientam a política Nacional de Assistência Social do SUAS e a política socioeducativa do SINASE. Faz referência ao SINASE, quanto à composição do quadro de pessoal do atendimento socioeducativo, em relação a respeitar o limite de 20 adolescentes em PSC e 20 em LA, de forma a garantir o estabelecimento de uma relação educativa que pressupõe a dimensão do vínculo. Há orientação metodológica de que a equipe contemple as diferentes áreas do conhecimento, de forma que se possa complementar os saberes com vista ao atendimento integral; faz recomendações para que se socializem as informações e se construam relações entre saberes (FASC, 2010).

No decorrer do ano de 2013, com a lei nº 12.594/2012 já sancionada, levantamos as informações de que a equipe do CREAS – Micro 5 enfrentava dificuldades para acolher a demanda de atendimento da região. Destacamos a situação do Serviço de medidas socioeducativas que dispunha de um técnico para atender uma média de 208 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto, durante o ano. No projeto técnico (FASC, 2010), o quadro de recursos humanos não corresponde com a realidade encontrada na equipe do CREAS – Micro - 5, em 2013. Verificamos uma recorrência no déficit de investimento em recursos humanos na história dos serviços voltados para o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto na cidade de Porto Alegre-RS.

4.1.2 O plano individual de atendimento - PIA como estratégia de governo da vida de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto da cidade de Porto Alegre.

Como já referido, no capítulo 3, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE estabelece que o adolescente, ao ingressar no sistema e iniciar a execução da medida socioeducativa, deve elaborar, junto ao técnico e de seu familiar/responsável, um Plano Individual de Atendimento – PIA que define quais ações e atividades serão realizadas como cumprimento da medida socioeducativa de meio aberto. O PIA é um instrumento que vem sendo utilizado como uma estratégia de organização e de planejamento individual da vida do adolescente, na perspectiva de um acompanhamento sistemático durante o cumprimento da medida socioeducativa. O PIA deverá ser elaborado, em um prazo de 15 dias, como um instrumento de previsão, registro e gestão das atividades desenvolvidas pelo adolescente, ele orienta a forma de como adolescente irá cumprir a medida socioeducativa.

Na experiência de Porto Alegre, verifica-se que este instrumento já existia no programa PEMSE, nomeado como **Plano de Atendimento**. O instrumento subdividia-se em quatro blocos: 1- Dados de identificação, 2- atendimentos previstos (registra as ações realizadas no equipamento de execução como periodicidade das entrevistas, com quem, se com o adolescente, família ou instituições) 3- Encaminhamentos propostos (registra o tipo e o local do encaminhamento efetuado, com destaque para escola, cursos, documentação, emprego e saúde – saúde mental, consta em aberto item outros) e 4- Objetivos do atendimento (consta um espaço livre para escrever o contratado). Junto a este instrumento soma-se uma série de outros instrumentos que também eram utilizados como forma de registrar todas as ações e ocorrências do processo de cumprimento da medida socioeducativa do adolescente. Com a implementação do SUAS, em 2010, o projeto técnico do serviço de MSE aproveita os mesmos instrumentos que o PEMSE já vinha utilizando, acrescentando o instrumento de autoavaliação do adolescente e relatório de ocorrência⁸⁷.

Em Porto Alegre, o PIA e os demais instrumentos, utilizados pelo serviço de MSE, passam por uma reformulação após a promulgação da lei n° 12.594/2012 SINASE e a partir da ordem de Serviço N° 01/2012 instituída pela 3ª Vara do Juizado da Infância e Juventude de Porto Alegre em conjunto com as instituições envolvidas na execução das medidas socioeducativas de meio aberto. A referida ordem regulamenta os prazos de tramitação,

⁸⁷ Relatório de Ocorrência é um dos instrumentos utilizados pela equipe que atende o adolescente em cumprimento de MSE, serve para informar o juiz quando ocorre uma situação de impacto durante o processo de cumprimento da medida, informações que a equipe julga ser importante noticiar ao juiz.

controles cartorários e procedimentos técnicos relacionados à execução de medida de meio aberto. Esta ordem de serviço é específica para as medidas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).

Segundo a ordem de serviço N° 01/2012, os documentos que devem compor o processo do adolescente são: 1. Guia de adesão, 2. **Plano individual de atendimento – PIA** (em caso de medidas cumuladas⁸⁸ de LA e PSC, deve ser apenas preenchido um PIA para as duas medidas) 3. Relatório pós-círculo (para adolescentes egressos do meio fechado, é preenchido o PIA Egresso), 4. Relatório de atendimento da LA (registra detalhamento técnico dos objetivos traçados no PIA, durante a execução da medida socioeducativa). 5. Relatório conclusivo para medida de PSC, 6. Acompanhamento de frequência, 7. Solicitação de atendimento, 8. Confirmação de atendimento, 9. Transferência de CREAS e 10. Relatório de Ocorrência. (Terceiro Juizado Regional Vara da Infância e da Juventude de Porto Alegre, ordem de serviço n°01/2012) (Instrumentos disponíveis no Anexo 3) . Esses instrumentos são avaliados a partir de critérios de conclusão das medidas socioeducativas. Segundo projeto técnico do serviço de MSE (FASC, 2010), o critério de conclusão da medida socioeducativa implica no alcance dos objetivos pedagógicos e ressocializadores que estão remetidos ao cumprimento da medida e à demonstração de capacidade crítica do adolescente sobre o ato infracional.

Os instrumentos são propostos como forma de manter todo o processo de cumprimento da medida socioeducativa registrado. O profissional é convocado a registrar suas impressões e ocorrências que estão atravessadas por uma formação específica, oriundas de diferentes domínios de saber, dependendo da formação.

Em Porto Alegre, o PIA e os demais instrumentos que registram o processo de cumprimento da medida socioeducativa de meio aberto foram padronizados para os nove CREAS da cidade, a partir da Ordem de Serviço 01/2012, logo todos adolescentes estão submetidos ao mesmo instrumento. Padroniza-se um instrumento para se estabelecer metas a serem cumpridas, estabelecendo-se como uma espécie de contrato entre equipe, adolescente e família.

A proposta de tomar o PIA como estratégia de governo da vida parte da compreensão de que este instrumento não é neutro, nele constam mandatos e prescrições, que estão referenciados a uma determinada forma de governar, própria do SINASE. Nessa perspectiva, a política socioeducativa, através da execução da medida socioeducativa, articula

⁸⁸ Cumulada é um termo jurídico que expressa a aplicação de duas medidas socioeducativas conjuntamente, como forma de cumprimento de um mesmo processo decorrente do cometimento de ato infracional.

saberes e poderes, que compõem um conjunto heterogêneo de discursos de ordem jurídica-política-arquitetônica-ética-pedagógica-histórica que produzem efeitos como uma máquina abstrata operadora de poder, que incide sobre grupos populacionais específicos na perspectiva de normalização e do controle das condutas.

Nessa perspectiva, o PIA, do serviço de MSE de Porto Alegre-RS, pode ser analisado como uma estratégia de governo, do dispositivo SINASE, ao viabilizar o exercício de um poder governamental normativo e de controle sobre a vida do adolescente autor de ato infracional.

Estamos tomando o PIA como uma estratégia que, ao mesmo tempo, controla e conduz a conduta, dita modos de ser e de subjetivar. Com suas prescrições, revela-se como um instrumento que antecipa resultados, trabalha com um perfil-identidade e, literalmente, limita o espaço para outras possibilidades que não estejam no perfil prescrito. O instrumento apresenta as áreas e ações que devem ser investidas; verifica-se que as questões a serem preenchidas no instrumento estão imbuídas de componentes morais e ideológicos. Existem indicações para execução da medida que se reportam a áreas específicas, claramente, convocadas a incidir de alguma forma na vida deste adolescente, são elas: a saúde, saúde mental através da psicologia e da psiquiatria, educação e o trabalho. Tais prescrições correlacionam-se a regimes de verdade referenciados no discurso de normalização, que aponta para a necessidade de atendimento psicológico e/ou psiquiátrico, antecipando uma possível anormalidade ou patologia de ordem mental e no discurso do trabalho e educação que visa educar no sentido de uma imediata inserção no processo produtivo, no fomento ao homem produtivo - homem econômico, expresso nos itens encaminhamentos/acompanhamento de inclusão em atividades de profissionalização ou de inserção produtiva. Não se trata aqui de um julgamento de valor, mas problematizamos essa prescrição de trabalho e formação para o trabalho para adolescentes pobres, de uma forma quase natural. Um adolescente com outro poder econômico teria prescrição de trabalho numa situação de atendimento por ato infracional?

Segundo Gomes da Costa (2006), a natureza essencial da ação socioeducativa é a preparação do adolescente para o convívio social, na qual a educação formal, educação profissional e todo resto devem estar subordinados à questão de desenvolver o potencial do adolescente para ser e conviver, preparando-o para relacionar-se consigo e com os outros, sem quebrar as normas do convívio social. Frente à concepção do autor, o instrumento apresenta uma concepção restrita de socioeducação, quando relacionado à proposta de estimular o adolescente a outras possibilidades de ser e conviver.

No percurso da pesquisa, fomos verificando que os dados coletados, a partir dos PIAs, implicavam em complementação de informações no prontuário geral do adolescente, assim, passamos a analisar também esses outros documentos referidos, pois neles constavam mais informações sobre as práticas intersetoriais no processo de execução de medida socioeducativa de meio aberto (anexo 3).

4.2 ZOOM < Zoom- vidas

Para visibilizar como vai sendo evidenciada uma prática intersetorial, trabalharemos com dois casos que enunciam como a política é experimentada no percurso de vidas de adolescentes, em cumprimento de medida socioeducativa de LA. Apresentaremos George e Cristiano, como nossos personagens fictícios, revelando fragmentos de suas trajetórias, no sistema socioeducativo em âmbito municipal e regional na cidade de Porto Alegre, microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal. As trajetórias foram construídas a partir dos dados levantados nos Planos Individuais de Atendimento e nos seus respectivos prontuários, analisados nos arquivos do CREAS – Micro 5.

Zoom < George

George vive no bairro Cristal, não estuda, gosta de “surfar em ônibus” e jogar futebol, tem 11 irmãos, 6 deles moram com ele e os pais na mesma casa. Desde os sete anos de idade, fuma cigarro, fuma uma carteira por dia. O pai trabalha na catação e a mãe é do lar, ambos os pais estão muito doentes. George é descrito como um adolescente agitado, agressivo que não aceita limites. Aos 13 anos, foi pego roubando 2 aparelhos para alisar cabelo, de marca Taiff, num Hipermercado em outra região. Foi pego em flagrante e levado, pela Brigada Militar, até o Centro Integrado de Atendimento a Criança e ao Adolescente – CIACA, lá foi encaminhado para a Delegacia Especializada do Adolescente Infrator – DEPAI, posteriormente, julgado pela Justiça Instantânea, do Juizado da Infância e Juventude – JIN/JIJ, recebeu determinação judicial de medida socioeducativa de Liberdade Assistida – LA. Nessa audiência, também, foi determinado ingresso em escola e em atendimento psicológico e que o cumprimento da medida socioeducativa ocorrerá no CREAS – Micro 5; George e seu familiar deverão comparecer no dia 01/06/2010, no Serviço

de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medida de LA e/ou PSC. O prazo para cumprimento de sua medida será de 6 meses.

George recebeu sentença no período que iniciou a implementação do serviço de MSE, no ano de 2010, já sob as normativas do SUAS e do SINASE, com os instrumentos reformulados, constando o plano individual de atendimento. O plano de atendimento de George foi construído por ele, a técnica e sua mãe, com as determinações prévias judiciais de escola e atendimento psicológico. No primeiro dia de ingresso no CREAS, George chegou com sua guia de inclusão, com hora e local, previamente, agendado, às 14h30min do dia 01/06/2010. O plano de George registra que deverá fazer acompanhamento psicológico e psiquiátrico em Centro de Atendimento Psicossocial infantil - CAPSi, ser matriculado e frequentar a escola, no turno da tarde e ingressar em Escolinha de Futebol, de uma ONG, no turno da manhã, (esta atividade foi marcada no instrumento no item outros); também, deverá realizar entrevistas semanais com técnico do CREAS – Micro 5; entrevistas mensais com seu familiar e contatos com as instituições que atendem George. Sua família está referenciada no atendimento da proteção social básica do CRAS – Cristal, esta informação consta no prontuário de George como um serviço que a família já acionava antes da infração.

Na parte dos objetivos do plano de atendimento, está registrado: manter o vínculo afetivo familiar; fortalecer a auto-estima para evitar recaídas; incentivar permanência na escola; refletir sobre esforço familiar e manter contato com a rede de atendimento da criança e do adolescente.

No instrumento de evolução do acompanhamento da medida, há registros de que George realizou 9 entrevistas (4 meses) com a técnica. Iniciou tratamento medicamentoso no CAPSi, fez matrícula da escola e no futebol, no entanto, George passa a descumprir seu plano. Na entrevista familiar, a mãe relata que George vem apresentando situação de rua e fazendo uso indevido de drogas. Refere também que com a prática de “surfing nos ônibus”, acabou machucando os joelhos, portanto não está frequentando a escolinha de futebol. Na história pregressa de George, consta termo de declaração do Conselho Tutelar sobre medida de proteção aplicada aos pais, também há relatos da mãe de que há muitas dificuldades de conduzir a educação dos filhos em geral. O pai de George tem problema de alcoolismo.

O juiz é informado, através de Relatório de ocorrência, que George está apresentando situação de rua e fazendo uso de drogas.

No Relatório de LA, consta registro de que houve uma reunião de discussão de caso entre os serviços da Assistência Social e da Educação entre CRAS-Cristal, Programa de Atenção Integral a Família- PAIF⁸⁹, Programa Ação Rua - serviço de abordagem de rua, do CREAS – Micro 5, Escola e serviço de MSE. Outro registro é de que George precisa atenção especial em relação a sua saúde mental, o adolescente teve um “surto” em outubro de 2010, sendo levado para plantão psiquiátrico do PAM3. Está aguardando vaga em outro Centro de Atendimento Psicossocial - CAPS, não há mais informações sobre sua situação de saúde mental e o que ocorreu com seu outro atendimento no CAPSi anterior.

George, em descumprimento da medida, acaba reingressando no sistema, por reiterar na prática de ato infracional, novamente por roubo, agora de guloseimas em outro Hipermercado de sua região.

O descumprimento do plano e a reincidência na prática de ato infracional levou-o a nova audiência, obtendo sentença de outra medida socioeducativa de LA. George e seus pais são intimados a comparecerem em audiência no juizado, em 27/07/2011, para responder pelo descumprimento e reincidência de ato infracional. Na audiência, George foi advertido e reencaminhado para o cumprimento da medida de LA, no serviço do CREAS Micro 5, foi agendada nova entrevista para 10/08/2011. George e sua mãe compareceram na entrevista com outro técnico no CREAS, mas o garoto estava apático e desmotivado para participar de qualquer atividade proposta. Um novo plano foi construído com George, a técnica e sua mãe. As atividades consistiam em retomada das entrevistas individuais - semanal e mensal - com a mãe e contato com as Instituições. Na área da saúde, foi definido tratamento clínico, em posto de saúde – ESF/SMS, para tratar situação do joelho e retomar acompanhamento psicológico e psiquiátrico, que ainda aguardava ser chamado, pelo segundo CAPS indicado; na área da educação, foi proposto retomar a escola, mas revendo local, pois está impossibilitado de circular na região da escola, estando sob ameaça do tráfico de drogas; na área da assistência social, foi indicado ingresso no SASE da rede conveniada e intensificar acompanhamento familiar com o CRAS – Cristal, PAIF e Programa Ação Rua.

⁸⁹ PAIF de 2010, hoje extinto e reformulado com foco de atuação na proteção social básica, intervinha em situações que hoje são desenvolvidas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI como serviço do CREAS.

Neste novo cumprimento, quanto ao acompanhamento, há registro de oito comparecimentos nas entrevistas individuais com a técnica, reunião do serviço de MSE para solicitar vaga de reingresso de George no SASE, interlocuções entre as técnicas da Assistência Social, serviço de MSE, CRAS- Cristal e SASE para providências de cartão TRI de George (transporte). Há registro de que a técnica do serviço de MSE fez contato com CRAS – Cristal para obter notícia sobre o acompanhamento da saúde da família, sem especificação sobre o que e no que resultou.

Por fim, consta um relatório de atendimento conclusivo, sugerindo extinção da medida socioeducativa de Liberdade Assistida pelo cumprimento. No relatório, constam informações sobre os encaminhamentos efetivados e quais foram os resultados: Escola – não concluiu, CAPS – não concluiu, SASE – infrequente e tratamento para drogadição – não concluiu. Faz referência às dificuldades da família e informa que a família transferiu-se para outro município, assim sugere extinção de medida pelo cumprimento em fevereiro de 2012; em março de 2012, é concedida pelo juiz a extinção da medida socioeducativa por cumprimento de George.

George ingressa no sistema socioeducativo e na audiência judicial, recebe determinação de medida socioeducativa de LA, inserção em escola e atendimento psicológico. Não foi possível apurar as motivações judiciais que justifiquem a indicação para tratamento psicológico, na própria audiência. Mas a indicação da medida de Liberdade Assistida, somada à indicação judicial de atendimento psicológico, aponta para algumas possíveis derivações discursivas, quanto à história da medida de LA, fortemente vinculada, no período da doutrina da situação irregular, como uma medida referenciada ao tratamento clínico e, nos princípios da normalização, com caráter de vigilância e controle.

Assim, o PIA de George começa ser elaborado na própria audiência, com prescrições em saúde e educação definidas pela autoridade judicial, somando-se a estas as prescrições do próprio instrumento (PIA) que restringem as possibilidades do cumprimento da medida. Destaca-se que, no caso de George, a prescrição da saúde mental está fortemente investida, na mesma medida em que não é assistida, ou seja, a autoridade judicial determina tratamento, mas a rede de proteção não dispõe do serviço adequado, fica em aberto um lugar estigmatizado pela via patologizante, sobre o qual o sistema de proteção social não incide pela insuficiência de serviços. A rede de serviços em saúde mental não disponibiliza tratamento

condizente às demandas do adolescente. Verificamos que George circula na rede de serviços de saúde e não consegue fazer inserção adequada e resolutiva. Tal situação nos leva a pensar que na rede de saúde o serviço não é disponibilizado e logo não há interlocução entre os serviços.

O PIA e o prontuário de George evidenciam práticas intersetoriais com a educação, através dos contatos efetuados com a escola, com assistência social, através da equipe do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos –SCFV e com a equipe da Escolinha de Futebol, ambos os serviços executados por ONGs. Não constam registros de articulação com a saúde, apenas uma breve qualificação de informação junto ao Serviço de Assistência Social sobre a situação da saúde familiar. Nos objetivos do PIA, está indicado manter contato com a rede de atendimento. No entanto, esses contatos implicam em tempo dos técnicos e apesar da compreensão de que estas ações intersetoriais são relevantes no campo de suas práticas, ficam restritas a ações individualizadas de alguns técnicos. No caso de George, constam registros de 4 contatos e 2 reuniões realizadas com as áreas da assistência social e com a educação.

Verificamos com relação às Responsabilidades, no que concerne à garantia de direitos sociais, uma posição judicial que amplia seu poder, incidindo sobre a dimensão executiva da política, ao determinar ações ao adolescente com relação à educação e à psicologia; parte-se de prescrições com relação a saberes que incidem poder sobre George, imprimindo certas marcas subjetivas, definindo o que ele deve realizar, apesar de as normativas indicarem que a elaboração do PIA deve ser uma construção junto ao adolescente, família e equipe do sistema. A indicação judicial para tratamento psicológico apenas reforça a condição de risco e vulnerabilidade, o adolescente reincide e permanece desassistido de serviço de saúde mental adequado para sua situação.

Os serviços de saúde, em destaque os de saúde mental, demonstram insuficiência para atender a demanda, na proposta que prescreve o atendimento de um CAPSi. As articulações e intervenções do CAPSi não são visibilizadas nos instrumentos, e, no campo das práticas, tanto George como sua família não estavam sendo assistidos, tendo em vista que ele passa ser referenciado para outro CAPS da cidade, sem referência sobre o porquê da transferência. George permaneceu no sistema socioeducativo por dois anos, com interrupções, nesse período, permaneceu aguardando ser chamado pela saúde, obtendo apenas intervenções de crise, com o término da medida e mudança de município, não sabemos se tal demanda foi suprida.

Na experiência de George, as políticas de Assistência Social e da Educação demonstraram disponibilidade às práticas intersetoriais. Consta registro de reuniões e efeitos

de inserção, tanto na escola como no SCFV, bem como providências de vale transporte para realizar suas atividades. De outro lado, os contextos de violência que incidiam sobre George, cerceando seus espaços de circulação, estavam presentes, consta registro de estar *proibido*, pelo tráfico de drogas, de circular pela região, condição que o obrigou a mudar de escola. Tal situação, novamente, nos remete às condições da rede de serviços de proteção, em destaque da saúde mental, bem como de outros espaços como culturais, esporte, lazer e família, no sentido de auxiliá-lo quanto à posição subjetiva de se colocar em risco, somado ao contexto social-político-econômico.

A situação de vulnerabilidade de George agrava-se com a permanência do uso indevido de drogas e situação de rua. O parecer conclusivo refere que mesmo não se cumprindo os encaminhamentos feitos no PIA de George, como na área da saúde e da escola, e que George tenha frequentado apenas parte dos acompanhamentos com a equipe no CREAS, há indicação da equipe para seu desligamento da medida *por cumprimento*. O que abre para interrogações quanto aos critérios que foram utilizados para determinar o cumprimento da MSE, bem como sobre as forças políticas disponíveis do SINASE para implementar a socioeducação, frente as deficiências da rede de serviços e das necessidades não supridas do adolescente ingresso no sistema.

Portanto, o sistema socioeducativo municipal, quanto às práticas intersetoriais, visibiliza que alguns direitos são acessados apenas, quando da intervenção intersetorial do técnico do sistema. Tal dado interroga sobre as condições de acesso da população, em geral, às políticas sociais básicas, como na área da educação e do esporte. Na mesma direção, a falta de serviços na área da saúde mental revela que o direito social à saúde não está assegurado. A responsabilidade do Estado, no que compete às políticas municipais de saúde mental, não sustenta a materialidade do sujeito de direitos. Estabelece-se a equação sem serviços = sem interlocuções entre áreas = sem práticas intersetoriais. Os dados levantados sugerem que, ao adolescente ingresso na política socioeducativa, está assegurado o seu monitoramento e controle, e a comprovação de que são inúmeras as deficiências das políticas sociais que compõem o SGDCA, no que compromete o acontecimento das práticas intersetoriais.

Zoom < Cristiano

*É isso aí, você não pode parar
Esperar o tempo ruim vir te abraçar
Acreditar que sonhar sempre é preciso
É o que mantém os irmãos vivos
(Racionais MC's – A vida é desafio)*

Cristiano é morador da região Cruzeiro, estuda em uma escola estadual, cursando 6ª série, tem 12 anos de idade. Em novembro de 2011, cometeu ato infracional por portar arma de brinquedo e estojo de munição, no pátio da escola. Foi intimado, juntamente de seu familiar, para comparecer em audiência na Justiça Instantânea, sendo determinada medida socioeducativa de Liberdade Assistida - LA. Vive com a mãe e mais dois irmãos menores, o pai está preso por tráfico de drogas. A mãe sustenta os filhos com o Programa Bolsa Família e com bicos eventuais (venda de cosméticos e faxinas). Na história de Cristiano, consta situação de violência doméstica cometida pela mãe, com registro no Conselho Tutelar. Cristiano tem uma história de perdas trágicas familiares, recentemente, perdeu um primo assassinado com 18 anos, com o qual tinha forte apego; posterior a este episódio, passou apresentar dificuldades no comportamento no ambiente escolar. Houve encaminhamento para a Unidade Básica Santa Marta, para realizar acompanhamento psicológico e psiquiátrico, para o qual estava aguardando.

O ingresso de acompanhamento de Cristiano no serviço de MSE do CREAS – Micro 5 iniciou no final de 2011, no entanto o PIA foi construído, tardiamente, em fevereiro de 2012. Quanto ao registro de quem elaborou o plano, consta apenas o nome da técnica. Nas ações a serem realizadas, consta indicação de atividade na área da Assistência Social, o ingresso em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV (grupo de 8 a 13 anos) e grupo de crianças realizados pelo CREAS – Micro 5, na área da Saúde, há indicação para acompanhamento psicológico e, no serviço de MSE, ocorrerão entrevistas individuais semanais, entrevista familiar mensal e contatos com instituições, referindo a escola. No item do plano em objetivos do atendimento consta: Trabalhar as vivências da violência e abandono; fortalecer auto-estima; potencializar suas capacidades cognitivas, de vínculo afetivo, de expressão corporal (ele participa de um grupo de dança na

escola); fortalecer relações familiares e comunitárias e ampliar rede de apoio social e afetivo através da inclusão em outros serviços da rede de atendimento.

No relatório de LA, consta registro sobre os atendimentos individuais no serviço de MSE, na qual foram trabalhadas questões afetivas e familiares. Registro de articulações com SCFV Grêmio e SCFV do CRAS – Glória, para verificação de vaga e contato com a rede de saúde, verificando situação do encaminhamento para UBS Santa Marta, também consta encaminhamento para família obter benefício de moradia no CAR – Micro 5 /DEMHAB⁹⁰. No registro sobre as articulações com a escola, consta visitas à escola e os temas que foram discutidos sobre a dinâmica familiar e a fragilidade do cuidado. A técnica do serviço de MSE realizou um trabalho sistemático com a orientação pedagógica por avaliar o visível rechaço a que o adolescente e sua irmã estavam submetidos. A irmã de Cristiano estuda na mesma escola e ambos os irmãos tinham recorrência em envolverem-se em situações de agressão e violência. A escola suspeitava que Cristiano estivesse envolvido na prática de roubos e de ser “aviãozinho” no tráfico de drogas, mas a direção e orientação pedagógica se dispuseram continuar acompanhando a situação de Cristiano junto à técnica do serviço, mesmo que o adolescente viesse a ser transferido de escola.

Em relação aos efeitos dos encaminhamentos efetuados pelo serviço de MSE, verifica-se que Cristiano foi encaminhado para o SCFV de CRAS – Glória, a UBS – Santa Marta chamou para iniciar tratamento e quanto ao benefício moradia não consta informações sobre retorno do encaminhamento. Cristiano e sua mãe apresentaram frequência no acompanhamento do serviço de MSE. Está referido que tanto a mãe como Cristiano estabeleceram boa relação com a técnica do serviço de MSE.

Em maio de 2012, é encaminhado relatório de atendimento de Cristiano ao juizado, sugerindo desligamento do serviço de MSE pelo cumprimento da medida socioeducativa de Liberdade Assistida. Em julho de 2012, ocorreu o desligamento de Cristiano, determinado pela juíza de direito, do “programa municipal de execução de medida socioeducativa” pelo motivo de cumprimento.

⁹⁰ CAR – 5 - Centro Administrativo Regional Glória Cruzeiro Cristal e DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre

O processo de cumprimento de Cristiano, no serviço de MSE, visibiliza e reafirma, tal como no caso de George, o déficit de serviços na área da saúde mental para criança e o adolescente da região. Deflagra que as condições do sujeito de direitos não estão asseguradas, tendo em vista que o Estado não garante os recursos necessários às políticas sociais como as da saúde e da educação. A rede que atende Cristiano e sua família está rompida e os serviços passam a operar na lógica da individualização e fragmentação das ações. O caso de Cristiano revela a dinâmica de funcionamento dos serviços, verifica-se que na medida em que a política da saúde não responde, ela desencadeou uma sobrecarga sobre a educação, consolida-se um circuito de exclusão, as relações de poder se enclausuram nos setores. Cristiano recebe notificação de expulsão por parte da escola, mas deseja ficar. A técnica do serviço de MSE intervém junto à escola, propondo um trabalho sistemático entre os serviços, ao propor reflexões sobre qual lógica se está funcionando. No caso de Cristiano, na individualização do problema, responsabiliza-se apenas o adolescente e a família pelas situações de violência na escola.

Cristiano apresenta uma história familiar bastante fragilizada quanto à dimensão dos aspectos afetivos e socioeconômicos, há uma história intergeracional de violência doméstica, bem como história de perdas familiares importantes e trágicas, incluindo a situação do pai, preso por tráfico de drogas. Questões estas percebidas pela escola com indicação para atendimento na área de saúde mental, mas que pelo déficit do serviço na rede de saúde, não estava sendo assistido. Por outro lado, a escola não consegue dar suporte continente às situações que Cristiano e sua irmã acabam se envolvendo, criando um lugar marginal e estigmatizado dos irmãos na escola. A escola não faz referência de um trabalho com a família. A técnica do serviço MSE intervém nessas relações, ponderando e trabalhando a dimensão da história singular de Cristiano, revisando junto à equipe da escola alternativas, que não a exclusão (recorrência de envolvimento em situações de agressão e violência no ambiente escolar). A técnica do serviço atua como mediadora entre as áreas ponderando a expulsão do adolescente da escola e acionando o serviço de saúde mental que acaba chamando Cristiano para o atendimento, a partir do contato da técnica. A prática intersetorial acontece e têm resultados na vida de Cristiano, ele passa a contar com um novo espaço em sua vida e permanece na escola que deseja estar, o que esta nova condição produziu, não dispomos de registro, tendo em vista que a vida segue para além do sistema socioeducativo.

Por outro lado, visibilizamos os impasses dos sistemas SUAS e SINASE. A equipe, na medida em que faz o acompanhamento, não responde a outras atribuições impostas pelo sistema; o PIA é construído tardiamente; os relatórios de ocorrência e as solicitações judiciais

registram que os fluxos e o preenchimento de instrumentos judiciais não foram garantidos; no entanto, constam no prontuário os registros dos acompanhamentos realizados junto ao adolescente, à família e à rede de serviços.

Verifica-se que os inúmeros instrumentos solicitados pelo sistema de justiça sobrecarregam as práticas da equipe do serviço de MSE, que frente ao déficit de recursos humanos, precisa fazer escolhas frente às demandas que se apresentam. O SINASE tem dotação orçamentária, mas no que está sendo investido? A falta de equipe para desempenhar todas as atribuições do serviço de proteção social de medida socioeducativa é evidente. Percebe-se a falta de investimento na política de saúde, mas também na política socioeducativa e de assistência social. Verificamos que a situação de recursos humanos dos serviços historicamente reflete a falta de investimento nas respectivas áreas, o que compromete a viabilidade de implementação das respectivas políticas e com qualidade.

A prática intersetorial acontece no contexto territorial do acompanhamento de Cristiano, com a educação através do trabalho sistemático com a escola; com a assistência social, na troca de informações, ao buscar vaga e inserção no SCFV; e com a saúde na articulação para o acesso à vaga em serviço especializado; intervém na área de habitação, sem registro, se houve algum retorno. Mas para tal, o que aparece, é que foi preciso operar com outra lógica, priorizando outras ações que não as demandas judiciais.

A experiência realizada nos arquivos do CREAS – Micro 5 indica que as práticas intersetoriais estão pouco presentes nos 10 PIAs analisados e quando presentes são poucos os registros.

Outro ponto que chama atenção é circularidade de profissionais que atendem o mesmo adolescente, independente da área de formação e do nível de formação, o mesmo adolescente pode ser atendido pelo técnico, educador, ou estagiário nas áreas da psicologia, do serviço social, direito ou da pedagogia. O mesmo adolescente, em acompanhamento sistemático, chega ser atendido por até quatro profissionais diferentes, durante todo seu período de cumprimento. Verifica-se uma dinâmica institucional horizontal entre saberes, mas não sabemos se elas se articulam de forma intersetorial. Interroga-se sobre tal questão, pois ela nos remete à operacionalidade das práticas intersetoriais que partem das necessidades do adolescente, que deveriam ser apuradas junto a ele, somadas à natureza da própria operacionalidade da medida socioeducativa, que se estabelece a partir da incompletude institucional, evidenciando a necessidade de interlocução e cooperação entre as políticas. A dimensão das Responsabilidades constitui a rede de serviços voltada para criança e adolescente de forma lacunar, com déficit nas políticas sociais, com falta de investimento em

recursos humanos e na qualificação dos serviços prestados. A saúde, saúde mental e a educação são áreas mais visíveis quanto às limitações, até por serem as áreas mais demandadas.

O adolescente que acessa o sistema socioeducativo chega fragilizado com relação aos aspectos afetivo-familiares, à situação socioeconômica, e à condição de sujeito de direitos, no que implica a precária acessibilidade às políticas sociais como saúde, educação, esporte, lazer, moradia, cultura ou mesmo assistência social.

O SINASE, em sua junção com o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, revela-se como um dispositivo de segurança, ao afirmar o lugar do adolescente autor de ato infracional como um sujeito em situação de risco. Tal perspectiva é produtora do adolescente perigoso, antecipando resultados, uma vez que apresenta práticas que precipitam e evocam virtualmente a condição de perigoso, justificando o uso de estratégias de segurança. Utiliza-se da posição da população que frente a questões de violência, clama por mais segurança-lei-controle-encarceramento. Nesse circuito, a prática intersetorial pode incidir sob o adolescente como prática de controle e de segurança, monitoração em rede ou, ao máximo, habilitando-o a um acesso pontual a alguns direitos, sem que possa operar alguma mudança de condição.

Ao examinarmos 10 PIAS, constatamos que a rede de serviços que os adolescentes do SINASE acessam é composta pelos serviços governamentais e não governamentais, compondo uma rede com muitas lacunas, com destaque nas áreas de saúde e educação.

4.3 ZOOM < Sobre as práticas intersetoriais na cidade de Porto Alegre - o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Gestor do Serviço de Proteção Social de Adolescentes com Medidas de LA e PSC

Ao analisar os documentos sobre a intersetorialidade, no SINASE, destacamos o enunciado *estímulo à prática da intersetorialidade*, proposição de articulação a ser investida pelos conselhos de direitos junto aos órgãos gestores do SINASE, referida na resolução nº 119/2006 SINASE/CONANDA. Este enunciado já extraído para análise no capítulo 3, é retomado aqui, para articulá-lo à experiência local que nos levou a um contato com o CMDCA de Porto Alegre. Tendo em vista que tal proposição é enunciada pelo CONANDA, e que o estímulo à prática da intersetorialidade é repetível em outros campos associados (como por exemplo, na política da Assistência Social e da Saúde), procuramos documentos que registrassem a posição do CMDCA de Porto Alegre em relação à política socioeducativa.

O contato inicial com CMDCA foi por telefone e e-mail, transcorrendo um período de quatro meses até a efetivação da visita, este se deu concomitante ao contato feito com a

Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania - FASC para solicitação de autorização de acesso aos PIAs do CREAS da Microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal.

Mediante autorização prévia, concedida pela instância competente, ocorreu uma visita ao CMDCA, através de agendamento por telefone com a assessora técnica do conselho. A proposta era de acessar arquivos e ter notícias sobre possíveis documentos que visibilizassem ações intersetoriais no SINASE no município ou em regiões do município. Na visita, o acolhimento e a conversa se deram pela assessora técnica, que apresentou a composição e funcionamento do atual CMDCA de Porto Alegre. Segundo a assessora, o conselho está vinculado à Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local – SMCPGL, secretaria que articula todas as políticas do governo municipal. Na área da infância e juventude, a prefeitura municipal exerce seu governo através de algumas ações, entre elas está o CMDCA e a Coordenação executiva de políticas públicas para criança e o adolescente, já referida anteriormente (coordenação às redes de proteção a criança e ao adolescente). O CMDCA é composto de 21 conselheiros, destes, 14 são representantes da Sociedade Civil e 7 são representantes das secretarias governamentais. A SMCPGL gerencia administrativamente o CMDCA disponibilizando uma equipe administrativa composta por servidores públicos para realizar o trabalho. Vinculado ao CMDCA, está o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUNCRIANÇA. Identificamos que a administração e a assessoria técnica do CMDCA são realizadas por representantes do governo, essa forma é uma organização de Porto Alegre, em outros municípios o CMDCA é gerenciado pelos próprios conselheiros e representantes da sociedade civil.

Quanto às ações do CMDCA em relação ao SINASE, verificamos que o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo está sendo construído, estando sob a coordenação da FASC e em sua segunda reunião. A assessora refere que no CMDCA não existe nenhuma entidade com registro de ações voltadas para o atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, mesmo as entidades que são executoras de medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade. No entanto, identifica que os registros do CMDCA são, historicamente, perdidos a cada mudança de gestão. Aponta também que há pouco interesse e preconceito por parte das entidades e dos serviços públicos de implementarem um trabalho voltado para essa população. Foi referido de que há dotação orçamentária para o SINASE e já vem sendo utilizada, mas quem gerencia é a FASC (comunicação pessoal, CMDCA, 2013). Até a data da visita, verificou-se que as ações do CMDCA de Porto Alegre em relação à articulação, fiscalização e estímulo a programas ou políticas que atendem o

adolescente autor de ato infracional estão restritas à participação no Conselho Gestor do serviço de MSE⁹¹.

Na opinião da assessora técnica do CMDCA, a estratégia da intersetorialidade é “importantíssima” para a política socioeducativa, no entanto se apresenta como um enorme desafio. Frente ao déficit de recursos humanos das equipes dos serviços, avalia que as equipes estão sobrecarregadas e que o técnico não dispõe de tempo para executá-las com qualidade. Neste sentido, a posição da assessora revela uma perspectiva de prática intersetorial como ações que ocorrem no território e como uma atribuição a ser desempenhada pelo técnico do serviço de MSE que acaba por não realizar, por estar sobrecarregado. Quanto a possíveis práticas de articulação intersetorial do CMDCA, foi referida a participação no Conselho Gestor do Serviço de proteção social do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de LA ou PSC.

Na visita ao CMDCA, também acessamos os arquivos onde encontramos as duas únicas resoluções sobre medidas socioeducativas: Resolução nº 035/2005 do projeto do programa PEMSE – divulgação e capacitação técnica, realizado pela FASC e a Resolução nº 084/2006 referente à pesquisa de Avaliação do Programa Municipal de Execução de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto – PEMSE, realizada pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana – SMDHSU de 2010. Não constam registros no CMDCA sobre financiamentos ou qualquer tipo de destinação de recursos das empresas em programas ou projetos no campo das medidas socioeducativas.

O contato com a equipe do CMDCA teve desdobramentos para além dos registros referidos, a notícia de que a construção do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Porto Alegre estava acontecendo, levou-nos a fazer um novo contato com a FASC para autorização de acesso ao processo de construção do Plano. Acessar o processo de construção do Plano era a possibilidade de visibilizar possíveis práticas intersetoriais, ocorrendo no âmbito municipal e, por conseguinte, com reflexos sobre as microrregiões e nos atendimentos. Os Planos Municipais, por serem instrumentos de gestão e planejamento, remetem-nos a possíveis práticas intersetoriais.

Assim, em contato com a técnica referência do serviço de MSE indicada pela coordenadora da média complexidade da FASC/SUAS, foi realizada uma conversa sobre o processo que vem ocorrendo quanto à implementação do SINASE em âmbito municipal,

⁹¹ Como forma de facilitar a leitura, abreviaremos o Serviço de Proteção Social ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida LA e de Prestação de Serviço à Comunidade PSC por serviço de MSE.

destacando-se que a construção do Plano Municipal se encontra num processo inicial. A FASC reativou o Conselho Gestor do PEMSE passando a chamá-lo de Conselho Gestor do Serviço de Medida de LA e PSC. O referido Conselho estava desarticulado há mais de 4 anos, a retomada ocorreu em outubro de 2013, tendo como uma das tarefas elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Porto Alegre. O Estado já dispõe de Plano Estadual.

Segundo a técnica referência do serviço MSE, as reuniões do Conselho Gestor⁹² do Serviço de Proteção Social de Adolescentes com medidas de LA e PSC foram retomadas, contemplando o que rege o SINASE. Nessas reuniões, vem sendo encaminhadas duas demandas: a construção do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Porto Alegre e qualificar o serviço, revendo junto às secretarias que compõem o Conselho Gestor a baixa inclusão dos adolescentes inseridos em cumprimento de medidas socioeducativas em outras políticas sociais.

Refere a técnica que os pontos de discussão das reuniões têm se centrado no debate sobre as dificuldades encontradas no atendimento do adolescente nas áreas da Educação, Saúde e Segurança Pública. Na área da Educação, observam-se altos índices de evasão escolar, defasagem de vagas e que, de modo geral, há preconceito das equipes em relação a este público. Na área da Saúde, as dificuldades destacam-se nas condições de atendimento na área de saúde mental com ênfase para o uso indevido de drogas, quanto à baixa resolutividade do tratamento oferecido e na insuficiência de vagas. Na área de Segurança Pública, registra-se o alto número de jovens assassinados por envolvimento com drogas e tráfico de drogas.

Na opinião da técnica referência do serviço de MSE, as ações intersetoriais ocorrem nos territórios de cada microrregião, em reuniões de rede de proteção da criança e do adolescente, tanto nas reuniões ampliadas como nas de discussão de caso. Na mesma medida, faz referência aos possíveis desdobramentos das reuniões do Conselho Gestor quanto ao estímulo da intersetorialidade.

Neste contato com a técnica, obtivemos a autorização de participação nas reuniões do Conselho Gestor, bem como acesso as três primeiras atas de reunião do Conselho. Ocorreram

⁹² Quanto ao Conselho Gestor, registra-se também, que mesmo com as novas normativas do SUAS, Resolução 109/CNAS e SINASE, o serviço de MSE continua sendo chamado e subsidiado pelas experiências do PEMSE, principalmente nos documentos emitidos pelo Juizado. Quanto a esta questão, a normativa que sustenta o atual Conselho Gestor, é a mesma assinada em 19/10/2000, denominado de Protocolo de Intenções, na qual se afirma o que é, o que compete e quem compõe o Conselho Gestor. *Na cláusula Segunda – O Conselho Gestor constitui-se em instância colegiada, com caráter deliberativo, normativo e controlador do Programa de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, atuando ainda como retaguarda à consecução das políticas e iniciativas de proteção integral dos adolescentes* (PMPA, FASC, 2000).

duas participações na reunião de Conselho Gestor, cujos registros em diários de campo compõem as seguintes descrições e análises.

As reuniões são constituídas por representantes das Secretarias Municipais da Saúde, Educação, Esporte e Lazer, Segurança Pública, Direitos Humanos, Juventude, Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos e do Trabalho e do Desenvolvimento Social do Estado do RGS, instâncias da Justiça Juizado e Promotoria da Infância e Juventude, Defensoria Pública, Fundação de Atendimento Socioeducativo FASE, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal da Saúde e entidade não governamental, enfim, serviços que compõem o Sistema de Garantias de Direitos - SGDCA. O Conselho constitui-se como uma proposta de articular ações entre as diferentes instâncias, de forma coletiva, na perspectiva de proteção integral, no que podemos visibilizar uma organização em rede do tipo intersetorial.

^CNas atas de reunião do Conselho Gestor do serviço de MSE⁹³, registra-se a importância de fortalecimento do espaço do conselho, recorrentemente destacado, pelos representantes da FASC e do 3º Juizado Regional da Infância e Juventude, verifica-se que os debates têm se centrado nas questões referidas pela técnica referência do serviço, quando, na fala da representante da FASC, são apresentados alguns números dos atendimentos, estes sendo tomados como um desafio a ser enfrentado pelo serviço que implica em avançar nas relações com as áreas da Educação, Saúde e Segurança Pública. A representante da FASC propõe ao Conselho reverter a situação de exclusão em que os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa estão expostos em relação às respectivas políticas. Esta pauta foi tirada como encaminhamento prioritário do Conselho, na perspectiva de incidir sobre as áreas de Educação, com a proposta de aumentar percentual de ingresso e permanência na escola, na Saúde, com a proposta de rever as condições de tratamento, principalmente, para a demanda maior que é a de drogadição e, na Segurança Pública, incidir na redução dos óbitos de adolescentes.

Em relação aos desdobramentos da relação entre a área da Educação com o serviço de MSE, verifica-se que esta tem se manifestado a partir de uma posição que entende que há muito a ser trabalhado na questão intersetorial, que depende mais da gestão do que do funcionário que a representa nas instâncias. Neste sentido, a Secretaria Municipal da Educação – SMED, através de seus representantes no Conselho, vem empreendendo algumas ações na Secretaria como fomentar o debate interno nas reuniões de planejamento da equipe,

⁹³ Reunião dia 31/10/2013, 22/11/2013 e 24/01/2014.

produzindo desdobramentos sobre novas ações que revertam o quadro de evasão e preconceito que os adolescentes, em cumprimento de medida socioeducativa, vêm enfrentando no ambiente escolar.

As ações que vêm sendo empreendidas na área da Educação estão sendo articuladas pela equipe Atar – Assessoria técnica de articulação em rede da SMED. Os pontos que vêm sendo trabalhados são: a revisão quanto ao número de vagas, neste sentido, foi feito um levantamento no sistema, trabalhar a dimensão do acolhimento e do acompanhamento dos profissionais da escola em relação ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. Assim, verificou-se a necessidade de organizar uma sensibilização para todos os educadores das escolas municipais, com objetivo de sensibilizar para o acolhimento e acompanhamento de adolescentes, tanto em situação de medida de proteção com ingresso em Acolhimento Institucional/Abrigos, quanto de medidas socioeducativas. Outro ponto destacado pela representante é de que a SMED não avalia como positiva a execução de medida socioeducativa de PSC nas escolas, por gerar certo constrangimento ao adolescente. No entanto, está sendo feito um levantamento de outros possíveis locais vinculados à SMED.

Quanto à relação com a Secretaria Municipal da Saúde – SMS, o que é observado é de que o serviço vem aguardando uma posição e alternativas da área quanto às necessidades apresentadas. Como encaminhamento, foi proposto pelo Conselho que o representante da saúde, além de analisar a questão internamente junto à Secretaria, esclareça e apresente uma relação da rede de serviços do Município direcionados para criança e adolescente, com ênfase na rede de saúde mental. Identifica-se importante déficit de serviços na média complexidade, com os Centros de Atenção Psicossocial – CAPS e que há confusão sobre os fluxos de atendimento da saúde. Assim, na reunião seguinte, foi debatida a pauta da saúde com seu respectivo representante, que apresentou a situação de reordenamento que a saúde vem passando, bem como as lacunas da rede de serviço e alternativas em discussão. Um dos encaminhamentos da reunião é de que o Conselho, bem como os serviços de MSE da cidade, disponha de material informativo sobre o matriciamento da saúde nas diferentes regiões da cidade.

Quanto à Segurança Pública, vem sendo discutido o uso de alternativas de círculos de justiça restaurativa realizados por representantes da polícia civil nas escolas. Foi sugerido também que, em regiões que contam com intervenções do Pronasci, o projeto Territórios de Paz avalie a possibilidade de se tornar uma unidade executora de PSC. Chama atenção como a presença da polícia nas escolas é tratada naturalmente, sem que se questione o caráter destas

ações, principalmente se considerarmos os riscos de mais criminalização, em tempos de otimização da judicialização da vida.

As reuniões do Conselho Gestor do Serviço de Proteção Social de Adolescentes com medidas de LA e PSC ocorrem, mensalmente, e as discussões que lá vem acontecendo são mais amplas do que as referidas aqui. Por hora, trata-se de um pequeno recorte, no sentido de visibilizar seus movimentos dentro da perspectiva intersetorial. Da mesma forma, a visita ao CMDCA, o contato com a técnica referência do serviço de MSE, o acesso às atas de reuniões do Conselho Gestor, bem como a experiência de participar como ouvinte em duas reuniões do Conselho Gestor, foi uma tentativa de mapear algumas práticas intersetoriais no âmbito municipal da cidade de Porto Alegre.

O contato com o Conselho Gestor visibiliza, inicialmente, que, em âmbito de gestão municipal, as práticas intersetoriais vêm sendo investidas e estimuladas, através da instância gestora do sistema socioeducativo municipal juntamente com outras secretarias, conselho de direitos e entidade da sociedade civil, no sentido de revisar a situação de exclusão que o adolescente em cumprimento de medida de meio aberto está exposto, quando se trata de acesso às políticas sociais em Porto Alegre.

Verifica-se que as ações empreendidas pelo Conselho Gestor do serviço de MSE partem do mapeamento da situação de exclusão em relação à acessibilidade do adolescente às políticas sociais ao ingressar na política socioeducativa. Nessa direção as ações intersetoriais do Conselho Gestor vão se produzindo na perspectiva de debater e alterar tal situação, os recursos da descentralização administrativa, a municipalização e o trabalho em rede estão presentes na dinâmica, dando forma ao que permite revisar junto às equipes das diferentes políticas alterações nos interesses e na vontade política de todos envolvidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS – O QUE SE TECE?

É que o meio não é uma média; ao contrário, é o lugar onde as coisas adquirem velocidade. Entre as coisas não designa uma correlação localizável que vai de uma para outra e reciprocamente, mas uma direção perpendicular, um movimento transversal que as carrega uma e outra, riacho sem início nem fim, que rói suas margens e adquire velocidade no meio (Deleuze e Guattari, 1995, p.37)

Chegando ao fim de nosso escrito, reportamo-nos a algumas ideias que nos parecem complementares, de dois importantes autores da filosofia da diferença, Deleuze e Guattari, ao destacar a força do meio. Fazemos isso, extraindo a passagem acima citada, da obra “Mil Platôs”, que destaca de forma singular a força dos espaços que se produzem entre espaços, entre as formas. Tal referência não subtrai a de Foucault, pelo contrário, são autores que dialogam. Para Deleuze e Guattari, o meio é onde se produz o conhecimento, potência de criação ou de repetição. A governamentalidade biopolítica visibiliza as redes de poder, as forças em jogo, e a forma como essas redes produzem práticas. O meio e as redes de poder são os espaços em que circulam as forças, diversas e dispersas, que tomam inúmeras direções e estão vinculadas a determinadas lógicas. Procuramos, no presente estudo, conceber a intersetorialidade do SINASE sob esta perspectiva de meio, estratégia, uma prática complexa de encontros entre interesses e concepções diversas, uma prática que se produz em rede, um tipo de articulação que se correlaciona a discursos e forças heterogêneas inscritas e reguladas pela Doutrina da Proteção Integral e por uma política de economia neoliberal.

Ao tomarmos referência nas ideias de Andrade (2006) e Bourguignon (2001) para analisar a intersetorialidade do SINASE, percebemos que ela está descrita como uma prática que deve buscar a integração com as demais políticas sociais que compõem o SGDCA, no que implica troca de saberes e experiências que operam pela articulação em rede. A intersetorialidade do SINASE enuncia-se como uma estratégia de gestão e de intervenção, que enfrenta desafios na integração de saberes e conciliação de interesses políticos diversos quanto à condução da situação de exclusão social.

Os diversos discursos sobre intersetorialidade emergem a partir da Constituição Federal de 1988 e na posterior reforma do Estado de 1995, período em que ocorre o aprofundamento do neoliberalismo no Brasil. Funda-se uma nova proposta de conduzir as necessidades dos cidadãos, entrelaçando-se discursos sobre participação social, sociedade civil, empresas e responsabilidade social, que passam a organizar uma nova forma de governo do social, trata-se de um novo arranjo político ou novo pacto de governo que convoca

diferentes atores políticos para implementá-lo. Assim, Lopes (2009) refere que a expansão do Estado apresenta cada vez mais onipresente e articulado aos valores e relações do mercado, sendo o investidor de políticas que enfatizam o “empresariamento de si”, com estímulo a políticas sociais, voltadas para o sujeito econômico que produz e consome, afirmando um *Homoekonomius*.

Nesse contexto, ao problematizarmos o lugar do adolescente do SINASE e dos efeitos de suas práticas sobre este, alerta-nos Batista (2006), as estratégias do contemporâneo afirmam de forma compensatória o processo de contenção e disciplinamento da energia juvenil como estocagem, excesso de mão de obra, a ser categorizado como população em risco, como forma de gerenciar os excessos. Práticas de proteção desdobram-se em práticas de segurança, tornando-as úteis e produtivas para o gerenciamento dos governos da vida que incidem sob o adolescente.

A concepção de intersetorialidade que foi sendo trabalhada nesta dissertação compreende a intersetorialidade como uma prática social de trabalho em rede. Podemos dizer que esta se consolida a partir de um conjunto de problematizações, pois, ao se referenciar na doutrina da Proteção Integral e ser regulada pela lógica econômica, incide sobre a vida do adolescente como prática de segurança. A lógica da segurança é a lógica das virtualidades do por vir, que antecipa os riscos ao fazer prescrições através de práticas pautadas em controle e vigilância, que reproduzem aquilo que visam combater, a exclusão.

A estratégia central do SINASE são as medidas socioeducativas e, como já referido, sua concepção aborda uma dupla função à penalização - defesa social e socioeducação. Identificamos nas tramas da defesa social, da sociedade de segurança, que a socioeducação está norteadas por práticas prescritivas e normalizadoras, que são visibilizadas na composição do próprio instrumento PIA que planeja o processo de cumprimento da medida. Nessa direção, reportamo-nos às ideias de autores, como Saliba (2006), que analisa a socioeducação como um processo que incide como uma ortopedia moral sobre o adolescente e, nas ideias de Raniere (2014), que identifica no conceito de socioeducação uma proposta de utopia correcional, pautada num modelo a ser seguido. O indivíduo é considerado cidadão na medida em que apenas produz e consome, fazendo de si uma empresa. Ambas as ideias sinalizam a presença de práticas de normatização e normalização. Tais práticas são geradoras de novos processos de exclusão, que empurram o adolescente para um novo delito, já que nem sempre consegue seguir tais prescrições, ou mesmo, estigmatizando-o pela via da doença mental.

Nesse contexto, as práticas intersetoriais, enquanto estratégias de um dispositivo de segurança, tendem viabilizar as regras do jogo, o que, em alguns momentos, nos fez interrogar

se a medida socioeducativa de liberdade assistida seria um aprisionamento pela intersetorialidade.

Os caminhos percorridos visibilizam que a doutrina da Proteção Integral opera a partir de um governo expandido em suas Responsabilidades, é a lógica econômica que regula suas propostas e ações. Tal lógica constitui fluxos que buscam cooptar os diferentes atores políticos, comprometendo movimentos de resistência. A racionalidade do governo subverte a lógica do sujeito de direitos em sujeito econômico e utiliza a situação de risco como forma de legitimar sua governamentalidade através de seus dispositivos e estratégias de segurança.

Nesse sentido, sim, as práticas intersetoriais podem operar pela lógica do aprisionamento através de práticas de controle e de vigilância, ao fazer o adolescente circular pela rede de serviços, por espaços e instituições legitimadas como “legais”, “saudáveis”, “recuperadoras” e “educadoras”. Prescreve-se uma multiplicidade de serviços com ênfase na saúde mental sem apresentar alternativas para seu enfrentamento de forma adequada. A intersetorialidade, quando acontece, é visibilizada nas ações individuais de um técnico que busca diálogo com instituições que, historicamente, excluem o adolescente ou se omitem com relação ao que são demandas deste. As práticas normalizadoras que estabelecem um perfil a ser seguido, nem sempre correspondido, afirmam uma posição de exclusão.

As tramas da Proteção integral, ao colocar o adolescente do SINASE no SUAS, reforçam uma condição de sujeito em risco, cuja condição acaba incitando/desencadeando outra, o sujeito perigoso. Segundo Nascimento e Scheinvar (2005), a política que consiste em proteger confere status social degradante àquele que pretende ajudar, estigmatizando-o e produzindo/reproduzindo um total descrédito em suas condições de agir autonomamente. As práticas da Proteção Integral materializam-se através de ações de prescrição e de normalização e não de promoção de suas potencialidades. Verificamos como os discursos de inclusão operam pela exclusão através da norma e da normalização. Tais lógicas são construídas a partir do jogo econômico de um Estado neoliberal, em que ser sujeito de direito (acessibilidade a direitos) é ser o sujeito econômico (empreendedor de si-produtivo-consumidor).

Assim, estando a estratégia da intersetorialidade no campo da Proteção Integral em primeiro lugar, ela precisa ser problematizada, analisando-se quais são as lógicas que a atravessam, compreendendo sua função ao desmontá-la, abrindo as lacunas dos discursos que a constituem. Problematizar as práticas intersetoriais possibilita-nos visibilizar também a dupla face da biopolítica, tomando-a como uma estratégia que pode operar com o poder de diferentes formas, pois *não há relação de poder sem resistência, sem escapatória ou fuga,*

sem inversão eventual (Foucault {1984}, 1995, p.248). Trata-se de visibilizar os circuitos de troca de redes de poder e operar nas brechas da lógica. Os dados construídos na pesquisa permitiram-nos perceber a dupla face da biopolítica, seja em ações no campo micropolítico, dos encontros entre técnicos e adolescentes, das ações produzidas em rede no atendimento de George e Cristiano, seja no âmbito macropolítico, nas resoluções que ganham corpo em ações como a criação do Conselho Gestor do Serviço de Medidas de LA e PSC de Porto Alegre.

Nessa direção, o presente estudo não procurou definir a estratégia da intersectorialidade no SINASE, mas sim pensar sobre o que ela vem produzindo como estratégia. A pesquisa abordou uma das faces do SINASE em âmbito municipal, num recorte local. Trata-se de uma perspectiva conceitual específica, por isso, em alguns momentos, mencionada como provisória. Examinamos a proposta do SINASE, como um dispositivo de segurança, partindo das evidências e das constatações que suas práticas discursivas estão, fortemente, investidas em ações prescritivas, que conduzem o adolescente a um processo de exclusão. Tais efeitos direcionam as práticas intersectoriais para o mesmo horizonte de controle e vigilância a céu aberto, típico da sociedade de segurança.

Frente ao que analisamos, torna-se fundamental problematizar a dupla face das forças biopolíticas, em sua expressão, não só de captura, mas de potência de vida, já que na correlação de forças sempre teremos forças contrárias agindo. Assim, queremos destacar também que há forças contrárias frente à lógica neoliberal. Trata-se de perceber a importância dos arranjos locais, das relações que indicam a direção da micropolítica das relações de poder, frente ao que se processa no coletivo e na dimensão das ações públicas que não se restringem aos regulamentos e prescrições da política de governo. Trata-se de sair da lógica que cabe exclusivamente ao Estado ou a Sociedade Civil a promoção de ações públicas e coletivas. A ideia de público não deve ser confundida com a ideia de ser estatal, nem a expressão única do coletivo. Compreendemos a dimensão pública como a expressão das forças coletivas, que estão presentes no caráter público dos projetos e programas que expressam interesses coletivos (Barros e Pimentel, 2012, p.19).

Entendemos que uma pesquisa, sob esta perspectiva metodológica, trata de provocar uma permanente postura que interroga e problematiza o que nos subjetiva e quais lógicas e estratégias nos regem. A analítica de saber-poder de Foucault permite-nos visibilizar as correlações que existem entre a lógica econômica e as práticas sociais das políticas sociais. Compreendemos que a forma com que o Estado está governamentalizado vai compondo forças que incidem sob os modos de subjetivação das populações e dos indivíduos. Nessa direção, a psicologia e as práticas psicológicas como instâncias de saber e produtoras de

práticas devem problematizar tais lógicas que nos subjetivam. Trabalhar com políticas públicas requer uma postura que problematiza as práticas, analisando as formas, interrogando as forças do jogo.

E aprendi que se depende sempre
De tanta, muita, diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas

E é tão bonito quando a gente entende
Que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá
E é tão bonito quando a gente sente
Que nunca está sozinho por mais que pense estar

É tão bonito quando a gente pisa firme
Nessas linhas que estão nas palmas de nossas mãos
É tão bonito quando a gente vai à vida
Nos caminhos onde bate, bem mais forte o coração

(Gonzaguinha, Caminhos do Coração)

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, N. *Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto*. RAP Rio de Janeiro 34(6): 11-34, Nov/Dez. 2000.

ANDRADE, L.O.M. de. *A saúde e o dilema da intersectorialidade*. São Paulo: Hucitec, 2006.

ARANTES, E.M.M.; MOTTA, M. E. (orgs). *A criança e seus direitos: Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Menores em Debate*. Rio de Janeiro: PUC/ FUNABEM, 1990.

ARANTES, E. M. M. *Desafios à implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente: questões históricas e atuais*. 2004. Texto Mimeo.

ARAÚJO, I. L. Foucault, *para além de vigiar e punir*. Revista Filosofia, Aurora, Curitiba, v. 21, n.28, p. 39-58, jan/jun.2009.

ARRETCHE, M. *Relações Federativas nas Políticas Sociais*. Revista Educ. Soc., Campinas, v. 23, n 80, setembro, 2002, p.25-48. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>> Acesso em: 11/11/2012

_____. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 14 N° 40, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009>. Acesso em: 18/11/2012

BANYAI, Istvan. *Zoom*. São Paulo: Brinque-Book,1995.

BARROS, R. B.; PASSOS, E. *A humanização como dimensão pública das políticas de saúde*. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 561-571, 2005.

BARROS, M. E. ; PIMENTEL, E.H.C. *Políticas públicas e a construção do comum: interrogando práticas PSI*. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/PolisePsique/article/view/35746>>. Acesso em: 12/03/2013.

BATISTA, V.M. *A governamentalização da juventude: policizando o social*. 2011. Disponível em: <<http://revistaepos.org/arquivos/01/verabatista.pdf>>. Acessado em 10/09/2013.

BONELLI, R.; VEIGA, P. M. *A dinâmica das políticas setoriais no Brasil na década de 1990: continuidade e mudança*. Revista Brasileira de Comércio Exterior RBCE N° 75 – abril/junho de 2003. Disponível em: <http://home.furb.br/wilhelm/TopEspeciais/Pol_Indust/Politica_Industrial_Artigo.pdf>. Acesso em: 20/03/2013.

BOURGUIGNON, J. A. *Concepção de Rede Intersetorial*. Texto de 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em: 10/09/2012

BUTIERRES M.C.; DIAS D.D.; LARA L. *O sujeito de direitos*. Revista Polis e Psique, Vol 2, n2, 2012.

BRASIL. Lei N° 6697, de 10 de outubro de 1979. Código de Menores. Brasília-DF. Revogada pela Lei N° 8069, de 1990.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Lei N° 8069, 13 de julho de 1990. Brasília-DF, 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

BRASIL. Lei N° 8080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal N° 8.142, de 28 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social). Brasília: MPAS, 2000.

BRASIL. Lei N° 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.

BRASIL. *Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas*. Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, Secretaria de Atenção a Saúde, CN-DST/AIDS – 1ª Ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

BRASIL. NOB-SUAS. Norma operacional *Básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2005.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução n° 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

BRASIL. Lei N° 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que pratique ato infracional.

BRASIL. *Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o Sinase*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. 2013, 39p.

BRITO, L. M. T. de . *Liberdade Assistida no Horizonte da Doutrina de Proteção Integral*. Revista: Teoria e Pesquisa abr-jun 2007, vol. 23 n 2, PP.133-138

BUSS, P.M.; PELLEGRINI FILHO, A. *A saúde e seus determinantes Sociais*. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 17(1):77-93, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v17n1/v17n1a06.pdf> Acessado em: 25/04/2014

CARTA DE OTTAWA – Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, Ottawa, novembro de 1986. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf Acessado em: 20/11/2012.

CARVALHO, M. C. B. de. *Introdução à temática da Gestão Social*. Em: Gestão de Projetos Sociais, 2001.

CASTEL, R., WANDERLEY L.E.W., BELFIORE-WANDERLEY M. *Desigualdade e a questão social* orgs. Mariângela Belfiore-Wanderley, Lúcia Bógus, Maria Carmelita Yazbek. 3 ed. São Paulo: Educ,2011.

CASTRO, E. *Vocabulário de Foucault – um percurso pelos seus temas, conceitos e autores*. Belo Horizonte: Autêntica,2009.

CASTRO, J. A. De. *Política Social e desenvolvimento no Brasil*. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, número especial, p. 1011-1042, dez 2012. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AzU6q-C4txcJ:www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php%3Fid%3D3241%26tp%3Da+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso: 20/03/2014.

COIMBRA, C.M.B.; NASCIMENTO, M. L. do . *Ser jovem, ser pobre é ser perigoso?* 2005. Disponível em: <http://www.slab.uff.br/images/Aquivos/textos_sti/Cec%20ADlia%20Coimbra/texto23.pdf>. Acessado em: 10/04/2014

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. *Resolução N° 109, de 11 de novembro de 2009*. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE CONANDA. *Resolução N° 113, de 19 de abril de 2006a*. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/resolu%20A7%20B5es_nova/resolu%20A7%20B5es/Resolu%20A7%20A3o%20n%20BA%20113.PDF>. Acesso em: 12/09/2012

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE CONANDA. *Resolução N° 119, de 11 de dezembro de 2006b*. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/resolu%C3%A7%C3%B5es_nova/resolu%C3%A7%C3%B5es/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20119%20DE%2011%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202006.PDF>. Acesso em: 12/09/2011

COSTA, S.S.G. *Governamentalidade Neoliberal – teoria do capital humano e empreendedorismo*. Revista Educação e Realidade 34 (2): 171 -186 mai/ago 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/viewFile/8299/5537>>. Acesso em: 10/04/2014

COSTA, B.M. da. *Avaliação do Programa Municipal de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Porto Alegre (PEMSE)*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. 2010.

COUTO, M.C.V.; DELGADO, P.G.G. *Intersetorialidade: uma exigência da clínica com crianças* na Atenção Psicossocial. Considerações preliminares (1). Artigo publicado em: Lauridsen-Ribeiro, EL & Tanaka, OY. *Atenção em Saúde Mental para crianças e adolescentes no SUS*. SP: Ed.Hucitec. 2010: 271-279

CRUZ, L. R. da ;GUARESCHI, N. M. F. *A constituição da assistência social como política pública: interrogações à psicologia*. Em: Políticas públicas e assistência social: diálogos com as práticas psicológicas. Neuza Maria de F. Guareschi (Org.). Petrópolis: Vozes, 2009, p. 13-40.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E.S.M. *Políticas públicas sociais*. Em: Políticas Públicas. Alysson Carvalho...[et al.] organizadores. Belo Horizonte: Editora:UFMG;Proex, 2002.

DECLARAÇÃO DE ALMA-ATA. Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, Alma-Ata, URSS, 6-12 de setembro de 1978. Disponível em: <http://bioeticaediplomacia.org/wp-content/uploads/2013/10/alma-ata.pdf> Acessado em: 20/11/2012.

DELEUZE, G. *Conversações*, Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.

_____. GUATTARI, F. *Mil Platôs*, vol.1. Rio de Janeiro: 34, 1995

FERRAREZI, E. OSCIP – *Organização da sociedade civil de interesse público*: lei 9790/99 como alternativa para o terceiro setor. Brasília: Comunidade Solidária, 108p, 2000.

FONSECA, L. S. *Trabalho infanto-juvenil e formação humana: limites na potência ontológica e banalização do sujeito de direitos*. Revista trabalho educação saúde. Rio de Janeiro, v.8 n.1, pp. 137-153, mar./jun,2010.

FONSECA, T. M. G.; COSTA, L. A.; KIRST, P. G. *Ritornos para o pesquisar no contexto das tecnologias virtuais do sensível*. Em: Revista Informática na educação, vol.11, nº1, 2008.
FOUCAULT, Michel. *Arqueologia do Saber* (1969); tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 8ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

_____. *A ordem do discurso*: aula inaugural no Collège de France pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

_____. *Segurança Território População*: curso dado no Collège de France (1977-1978); tradução Eduardo Bradão; revisão de tradução Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *Nascimento da Biopolítica*: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1995a.

_____. *O Sujeito e o poder*. In: DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. Michel Foucault, uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995b, p. 231-249.

_____. *Poderes e estratégias* (1977). In: FOUCAULT, Michel. *Estratégia, Poder-Saber*. (Coleção Ditos & Escritos IV). Organização de Manoel Barros da Motta; Tradução de Vera Lucia Avellar Ribeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

_____. *Diálogo sobre o Poder* (1977). In: FOUCAULT, Michel. *Estratégia, Poder-Saber*. (Coleção Ditos & Escritos IV). Organização de Manoel Barros da Motta; Tradução de Vera Lucia Avellar Ribeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

_____. *Poder e Saber* (1977). In: FOUCAULT, Michel. *Estratégia, Poder-Saber*. (Coleção Ditos & Escritos IV). Organização de Manoel Barros da Motta; Tradução de Vera Lucia Avellar Ribeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

_____. (1980). Mesa-redonda em 20 de Maio de 1978. In: FOUCAULT, Michel. *Estratégia, Poder-Saber*. (Coleção Ditos & Escritos IV). Organização de Manoel Barros da Motta; Tradução de Vera Lucia Avellar Ribeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 335-351, 2006.

FREZZA, M.; MARASCHIN, C.; SANTOS, N.S. dos. *Juventude como problema de políticas públicas*. Psicologia & Sociedade, vol.21, n.3, 2009. Disponível em: <<http://abrapso.org.br/siteprincipal/images/Revista/revista%20de%20psicologia%2021-3.pdf>>. Acesso em 12/10/2012.

GONÇALVES, H. S. *O Estado diante das Organizações Não Governamentais*. In: *Organizações Não Governamentais – solução ou problema?* Org.: GONÇALVES, Hebe Signorini. São Paulo: Estação Liberdade, 1996. P. 47-57.

HARDT, M. *O Enfraquecimento da Sociedade Civil*. Escrito por Michael Hardt. O ensaio foi publicado pelo periódico italiano *Derive Approdi* n 17 trad. Selvino J Assmann. Disponível em: <<http://www.oestrangeiro.net/politica/206-o-enfraquecimento-da-sociedade-civil-2001>>. Acessado em: 20/05/2014

JUNQUEIRA L. A.; INOSOJA, R.M; KOMATSU, S. *Descentralização e intersetorialidade na gestão pública no Brasil: a experiência de Fortaleza*. Caracas: UNESCO/CLAD, 1998. Série Concurso de Ensayos CLAD. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>>. Acesso em: 24/09/2012.

_____. *A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor*. Revista saúde e sociedade v. 13, n.1,p 25-36, jan-abr 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7105>>. Acesso em: 24/09/2012.

LISPECTOR, C. *A descoberta do mundo*. Editora Rocco. 1967.

LEMOS, F. C. S. *A educação como dispositivo de proteção às crianças e adolescentes segundo práticas do UNICEF: problematizações foucaultianas*. Revista Estudos e Pesquisas em Psicologia, UERJ, Rio de Janeiro, Ano 8, N 3, p. 559-577.

LOBO, L. F. *Pragmática e Subjetividade por uma ética impiedosa do acontecimento*. Revista Psicologia em Estudo, Maringá, v. 9, n. 2, p. 195-205, mai./ago. 2004.

LOPES, M. C. *Políticas de inclusão e governamentalidade*. Educação & Realidade, v. 34, n. 2, mai.-ago. 2009a, p. 153-169. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/8297/5536>>. Acesso em: 16/10/2102.

LOURAU, R. *Implicação e Sobreimplicação*. In: ALTOÉ, Sonia(Org.). René Lourau: Analista Institucional em tempo Integral. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 186-198.

LUZIO, C.A.; YASUI, S. *Além das Portarias: Desafios da Política de Saúde Mental*. Revista Psicologia em Estudos, Maringá, v. 15, n.1, p.17-26, jan/mar.2010.

MEDEIROS, M. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos anos 1990*. IPEA 2001 ISSN1415-4765 TD0852

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. *Política social e intersetorialidade : consensos teóricos e desafios práticos*. Revista Ser Social, Brasília, v. 12, n 26, p.200-220, jan/jun.2010. Disponível em: http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewArticle/1023. Acesso em: 20/09/2012.

MONTEIRO A., COIMBRA C., FILHO M.M. *Estado Democrático de Direito e Políticas Públicas: Estatal é necessariamente público?* Psicologia & Sociedade; 18(2): 7-12, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822006000200002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 05/05/2013.

MOURA, S.; LOIOLA, E.;LIMA, A. L. De C. *Perspectivas da gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre*. 1999. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=205>. Acesso em: 20/05/2014.

NARDI, H.C. *A naturalização do discurso liberal: riscos da privatização do público*. Em: M. J. Spink & P. Spink (Eds), *práticas cotidianas e a naturalização da desigualdade: Uma semana de notícias nos jornais*. São Paulo, SP: Cortez. 2005.

NEVES, C. M.; DELL ÁGLIO, D.D.;ZANCHETTI, J.F. *Projeto Diagnóstico – Situação de atendimento do adolescente em situação de vulnerabilidade social e seus respectivos familiares da rede de atendimento da criança e do adolescente de POA-RS*. Projeto em parceria Cruz Vermelha Brasileira – Filial do Rio Grande do Sul – CVB-RS, Escritório das Nações Unidas – UNODC e Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana – SMDHSU, 2007. Relatório não publicado.

PAIM, J. S. *Reforma Sanitária Brasileira – contribuição para a compreensão e crítica*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

_____;ALMEIDA FILHO, N. *Saúde Coletiva:uma nova saúde pública ou campo aberto a novos paradigmas?* Revista de Saúde Pública, 32(4): 299-316, 1998.

PASSETI, E. *Governamentalidade e Violências*. Currículo sem fronteiras, v.11, n1, pp 42-53, jan/jun 2011.

_____. *Crianças carentes e políticas públicas*. Em: *História das Crianças no Brasil*, PRIORE, Mary Del. (org.). Rio de Janeiro: Contexto, 2000.

PAULON, S. M. *A Análise de Implicação como Ferramenta na Pesquisa-Intervenção*. Revista Psicologia & Sociedade, 17(3),18-25, set-dez: 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v17n3/a03v17n3>>. Acesso em 10/04/2014

PEREIRA, P. A. *A Intersetorialidade das Políticas Sociais numa perspectiva dialética*. Mimeo, 2011. Disponível em: <<http://matriz.sipia.gov.br/acervo-documental/artigos/249-artigo-intersetorialidade>>. Acesso em: 04/04/2013.

PINHEIRO, P. S. (s.d.) *O conceito de sociedade civil*. Disponível em: <http://www2.dbd.puc.rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315_05_cap_04.pdf>. Acesso em 14/03/2013.

PINTO, C. R. J. *A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003)*. Revista Sociedade e Estado, Brasília, v. 20, n 1,. 195-228, jan/abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v20n1/v20n1a09.pdf>> Acesso em: 08/12/2013

_____ *As ONGs e a Política no Brasil: Presença de Novos Atores. Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol, 49, Nº 3,2006,PP.651 a 613. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n3/a08v49n3.pdf>>. Acesso em: 09/12/2013

PRADO, O. *Agências Reguladoras e Transparência: a disponibilização de informações pela Aneel*. Revista RAP Rio de Janeiro 40(4): 631-46, jul/ago 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31599.pdf>>. Acesso em: 20/09/2013.

PRADO FILHO, K.; LOBO, L. F.; LEMOS, F.C.S. *A história do presente em Foucault e as lutas atuais*. Fractal: Revista de Psicologia. Vol. 26 n 1. Rio de Janeiro Jan/Abr 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S198402922014000100004&script=sci_arttext>. Acesso em 20/05/2014

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Governo Municipal. *Programa de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua-PAICA Rua*. LEMOS, M. Resumo da Sistematização, abril de 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Lei N° 6787, 11 de janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da Criança e do Adolescente no Município, e dá outras providências.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania - FASC. *Programa Municipal de Execução de Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto - PEMSE*, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania - FASC. *Programa Municipal de Execução de Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto - PEMSE*, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Relatório Assessoria Técnica às Redes de Atendimento a Criança e ao Adolescente em Porto Alegre*. Gabinete do Prefeito. Coordenador: Carlos Simões Supervisor Léo Voigt, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania. *Coordenação da Rede de Proteção Social Especial de Média Complexidade. Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Meio Aberto: Liberdade Assistida e Prestação de Serviço a Comunidade*, abril de 2010a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local – SMCPGL. *Documento Núcleo de Políticas Sociais – Programa Infância e Juventude Protegida*, Porto Alegre 28 de janeiro de 2010b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania. *Leituras dos Territórios das Regiões de Assistência Social*, 2013.

PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL (PEC) *sobre redução da imputabilidade penal para jovens*. Observatório de Segurança.org. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/leis/imputabilidade>> Acesso em 10/02/2013

RAMIDOFF, M. L. SINASE *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – comentários à lei N° 12.594, 18 de janeiro de 2012*. São Paulo: Saraiva,2012.

RANIERE, E. *A invenção das Medidas Socioeducativas*. Tese de Doutorado Programa de Pós-Graduação de Psicologia Social e Institucional da UFRGS, 2014.

REINACH, S. *Gestão Transversal das Políticas Públicas no Ambito Federal Brasileiro: uma leitura inicial*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2013.

RESTREPO, L. A. *A Relação entre a Sociedade Civil e o Estado – elementos para uma fundamentação teórica do papel dos movimentos sociais na América Latina*. Revista Tempo Social; Rev. Social. USP, São Paulo, Volume 1 (1). 1990. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_6978_em_16_05_2009_17_10_04.pdf Acessado em: 20/05/2014

ROMAGNOLI, R.C.; PAULON, S.M.;AMORIM, A.K.M.A.;DIMENSTEIN, M. *Por uma Clínica da Resistência: experimentações desinstitucionalizantes em tempos de biopolítica*. Revista Interface comunicação saúde educação v.13, n30.p.199-207, jul/set. 2009.

ROSA, A.L.S.; MACHADO, D.A.; BURGER, G.C.; WREGER, I.A.; BAPTISTA, I.C.D.; CUNHA,R.R.; DINIZ,R.D. *Saúde Mental da Infância e Adolescência : Um Breve Histórico*. EM: Saúde Mental ConVida: Registros da Trajetória da Saúde Mental na Cidade de Porto Alegre. Organizado: Loiva S. LEITE; Helena SCARPARO; Miriam DIAS; Sara J. E. SANTOS. Porto Alegre: SMS, 2013.

RUA, M. G. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. 1997. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES. Disponível em: <<http://projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/Analisepoliticaspublicas.PDF>>. Acesso em: 20/10/2013.

_____. *Políticas Públicas*. Curso de especialização em Gestão Pública Municipal Universidade Federal da Paraíba. Departamento de Economia. 2009. Disponível em: <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291087408.pdf>. Acesso em: 20/03/2014.

RUIZ, C. B. Giorgio Agamben, *Geneologia teológica da economia e do governo*. Revista do Instituto Humanitas Unisinos. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4862&secao=413>. Acesso em: 25/04/2013.

SANTOS, N.N dos. *A intersetorialidade como modelo de gestão das Políticas de Combate a Pobreza no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, 2011.

SALERNO, G. *A vida se tece e a escola acontece entre-vidas*. Dissertação de Mestrado Programa de Pós-graduação de Psicologia Social e Institucional da UFRGS 2012.

SALIBA, M. G. *Disfarce e Vigilância como Estratégia Judicial*. Hórus – Revista de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas, Ourinhos/SP, Nº 02, 2004. Disponível em: <http://www.faeso.edu.br/horus/artigos%20anteriores/2004/artigo_mauricio.pdf> Acesso em 10/04/2014.

SARAIVA, J. B. C. *Adolescente em conflito com a lei – da indiferença à proteção integral uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2003.

SEVERO, A. K.; DIMENSTEIN, M. *Rede e Intersetorialidade na Atenção Psicossocial: Contextualizando o papel do Ambulatório de Saúde Mental*. Revisto Psicologia: Ciência e Profissão, 2011,31 (3),640-655.

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Comissão Organizadora da IV Conferência Nacional de Saúde Mental – Intersetorial. *Relatório Final da IV Conferência Nacional de Saúde Mental – Intersetorial*, 27 de junho a 1 de julho de 2010. Brasília: Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, 2010, 210 p.

SOARES, L. E. (2006). *Segurança pública: Presente e futuro*. Estudos Avançados, 20 (56). Disponível em:< www.iea.usp.br>. Acesso em 9/08/2006.

SPOSITO, M. P.; CARRANO R. C. *Juventudes e Políticas Públicas no Brasil*. Revista Brasileira de Educação. Nº024, 2003.

SCHEINVAR, E. *O feitiço da política pública: escola, sociedade civil e direitos da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

_____. *Anotações para pensar a proteção à criança*. Revista do departamento de psicologia. Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, v. 10, n 2 e 3, 2000.

SCISLESKI A.; GUARESCHI M.F.N. *Governando a vida: (pro)vocações para a psicologia*. Em: Psicologia, formação, política e produção em saúde/ org.Neuza M.F. Guareschi...[et al.] Porto Alegre: EDIPUCRS,2010.

_____. “*entre se quiser, saia se puder*”: os percursos dos jovens pelas redes sociais e a internação psiquiátrica. Dissertação de Mestrado Programa de Pós-Graduação de Psicologia Social e Institucional da UFRGS, 2006.

SCHUCH, P. Práticas de Justiça: uma etnografia do “campo de atenção ao adolescente infrator” no RGS depois do ECA. Tese de Doutorado Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFRGS, 2005.

_____. *Práticas de Justiça: antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHUTZ F.; MIOTO R.C.T. *Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate*. Revista Sociedade em Debate, Pelotas, 16(1): 59-75, jan-jun, 2010. Disponível em: <https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=Intersetorialidade+e+pol%C3%ADtica+social%3A+subs%C3%ADdios+para+o+debate.+Revista+Sociedade+em+Debate%2C+Pelotas%2C+16%281%29%3A+59-75%2C+jan-jun%2C+2010.+>>. Acesso em: 10/06/2012.

SILVA G. T. da. *Políticas públicas e intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado*. Revista cadernos metrópole 19 p. 81-97 1ºsem. 2008. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8711>>. Acesso em: 23/03/2012.

SILVA, I. G. *A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições*. Mimeo 2004. Disponível em: <http://www.pucsp.br/neils/downloads/v7_ilse_gomes.pdf> Acesso em: 05/05/2013.

SILVA, R. N. *A Invenção da Psicologia Social*. Petrópolis: Vozes, 2005.

SILVA, R. da . *A Construção do Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2001. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5554>. Acesso em: 25/09/2012.

SOUSA, R. de . *Caminhos para a municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto: liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade*. Rio de Janeiro: IBAM/DAS; Brasília: SPDCA/SEDH, 2008.

TERCEIRO JUIZADO REGIONAL DA VARA DA INFANCIA E DA JUVENTUDE DE PORTO ALEGRE. *Ordem de Serviço N° 01/2012*.

VEYNE, Paul Marie. *Foucault revoluciona a história. Em: Como se escreve a história – Brasília: Editora da Universidade de Brasília, pp239-285,1998.*

VOLPI, M. *O adolescente e o ato infracional*. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 2010.

YASUI, S. *Rupturas e Encontros: desafios da Reforma Psiquiátrica brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010.

ZAMORA, M. H. *Aos Quinze: O Estatuto da Criança e do Adolescente em tempos neoliberais*. Disponível em: <<http://www.social.org.br/relatorio2005/relatorio029.htm>>. Acesso em 20/06/2013

WASELFIZ, J.. *Nos caminhos da inclusão social: a rede de participação popular de Porto alegre – Brasília: UNESCO. 2004*

SITES:

- Wikipédia http://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:P%C3%A1gina_principal
- suapesquisa <http://www.suapesquisa.com/>
- observapoa http://observapoa.com.br/default.php?reg=8&p_secao=46
- priberam <http://www.priberam.pt/DLPO/>

MUSICOGRAFIA:

Racionais mc's – A vida é desafio.

Gonzaguinha – Caminhos do Coração

FILMOGRAFIA:

“Quanto vale ou é por quilo?”, de Sérgio Bianchi, 2005.

Capitães de Areia, de Cecília Amado, 2011.

Documentário Ônibus 174, de José Padilha. 2002.

7 ANEXOS

7.1 Anexo 1 – Plano de Atendimento (2010) e Plano Individual de Atendimento (2012)



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Fundação de Assistência Social e Cidadania



Fundação de Assistência
Social e Cidadania
FASC

**SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS
SÓCIO- EDUCATIVAS EM MEIO ABERTO**

- PLANO DE ATENDIMENTO (2010)

NOME DO ADOLESCENTE:				
Nº PROCESSO:		TÉCNICO REFERÊNCIA		
MEDIDA(S):	<input type="checkbox"/> L.A	<input type="checkbox"/> PSC	<input type="checkbox"/> LA/PSC	<input type="checkbox"/> PROTETIVAS ACESSÓRIAS
PRAZO:		INICIO:		

7.2 ATENDIMENTOS PREVISTOS:

Modo/Freqüência	Semanal	Quinzenal	Mensal	Bimestral
Entrevistas com adolescente				
Entrevistas com familiares				
Contatos com Instituições				
Outros				

7.3 ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS:

Tipo	Local
<input type="checkbox"/> Escola	
<input type="checkbox"/> Emprego	
<input type="checkbox"/> Cursos/ Programas (qual)	
<input type="checkbox"/> Tratamento clínico	
<input type="checkbox"/> Tratamento drogadição	
<input type="checkbox"/> Tratamento psicológico/psiquiátrico	
<input type="checkbox"/> Documentação:	
<input type="checkbox"/> Outros	

HISTÓRICO E SITUAÇÃO ATUAL DO ADOLESCENTE:

OBJETIVOS DO ATENDIMENTO:

DOCUMENTOS ANEXADOS:

DATA:

TÉCNICO REFERÊNCIA

**CREAS:**

**SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA
EM MEIOABERTO - PEMSE**

- PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (2012)

NOME ADOLESCENTE:	
Nº PROCESSO EXECUÇÃO:	Nº PROCESSO ATO INFRACIONAL :
MEDIDA (S):	<input type="checkbox"/> LA <input type="checkbox"/> PSC <input type="checkbox"/> LA/PSC <input type="checkbox"/> PROTETIVAS
PRAZO:	INÍCIO:
TÉCNICO REFERÊNCIA:	
HABILIDADES ADOLESCENTE:	

PROPOSTA CREAS :

ENCAMINHAMENTOS ACOMPANHAMENTOS	LOCAL / TIPOS DE SERVIÇOS / OBSERVAÇÕES
CREAS/OUTROS SERVIÇOS	
CRAS	
Acolhimento Institucional	
Atenção a Saúde: <input type="checkbox"/> Acomp. Psicol. <input type="checkbox"/> Acomp. Psiquiátrico <input type="checkbox"/> Atendimento Médico ESF/UBS <input type="checkbox"/> Tratamento	
Inclusão em Atividades de Profissionalização/Inserção Produtiva: <input type="checkbox"/> Oficinas <input type="checkbox"/> Cursos Profissionalizantes <input type="checkbox"/> Estágio/Trabalho	
Documentação Civil <input type="checkbox"/> RG/ CPF <input type="checkbox"/> Carteira de Trabalho <input type="checkbox"/> Alistamento Militar / Título Eleitoral	
Inserção/ acompanhamento escolar: <input type="checkbox"/> Matriculado <input type="checkbox"/> Frequentando <input type="checkbox"/> Série <input type="checkbox"/> Turno	
Acompanhamento familiar: <input type="checkbox"/> Participar do acolhimento inicial no CREAS, no plano, no processo da LA e em sua conclusão, assumindo responsabilidade de acompanhar o adolescente nos encaminhamentos propostos. <input type="checkbox"/> Participar do acolhimento inicial no CREAS, no plano, na Unidade de Execução; assim como na avaliação final da PSC, assumindo responsabilidade de acompanhar o adolescente nos encaminhamentos propostos.	

HISTÓRICO E SITUAÇÃO ATUAL DO ADOLESCENTE:

Semanal
Individual
Grupal
Familiar

MODO DE ACOMPANHAMENTO

Supervisão as U.Es					

PRESTAÇÃO DE SERVIÇO COMUNITÁRIO NA U.E.

<input type="checkbox"/> Auxiliar em tarefas administrativas <input type="checkbox"/> Auxiliar de tarefas relacionadas a alimentação <input type="checkbox"/> Auxiliar em atividades de gráfica <input type="checkbox"/> Auxiliar em atividades de limpeza, manutenção e/ou jardinagem <input type="checkbox"/> Auxiliar na recepção ao público <input type="checkbox"/> Auxiliar na organização da biblioteca <input type="checkbox"/> Orientação para confecção de documentação <input type="checkbox"/> Auxiliara nas tarefas dos educadores sociais <input type="checkbox"/> Outras atividades:

Objetivos a serem alcançados no acompanhamento da PSC

- Participar adequadamente da rotina, respeitando combinações, datas e horários;
- Participar das atividades com disponibilidade, responsabilidade e interesse;
- Respeitar regras da Unidade de execução e combinações referentes ao cumprimento da Medida Judicial;
- Relacionar-se com os usuários do serviço e funcionários da U.E., de forma respeitosa;
- Refletir sobre seu papel na comunidade e projetos futuros.

Data prevista da apresentação a UE: _____

DE ACORDO:

DATA	RESPONSÁVEL	ADOLESCENTE	TÉCNICO REFERÊNCIA

Em tempo: Caso o técnico tiver informações que julgue importantes, após o momento das assinaturas , referir e assinar.

7.2 Anexo 2 – Instrumento de coleta de dados e Termo de concordância institucional

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PSICOLOGIA SOCIAL E INSTITUCIONAL

PESQUISA: O DESAFIO DAS PRÁTICAS INTERSETORIAIS NO CAMPO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO DE LIBERDADE ASSISTIDA: PROBLEMATIZAÇÕES A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE-RS, NA MICRORREGIÃO 5

CREAS: MICRO 5 GLÓRIA/CRUZEIRO/CRISTAL

SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM MEIO ABERTO

- INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS -- Número do Instrumento _____

1. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO	
NOME ADOLESCENTE:	
IDADE:	
ESCOLARIDADE:	ATO INFRACIONAL:
Nº PROCESSO ATO INFRACIONAL :	
MEDIDA (S): () LA () PSC () LA/PSC () PROTETIVAS REGIÃO: () GLÓRIA () CRUZEIRO () CRISTAL	
DATA DA AUDIÊNCIA:	DATA DA 1ª ENTREVISTA NO CREAS:
PRAZO:	INÍCIO:
PERÍODO DO CUMPRIMENTO:	
QUEM ELABOROU O PIA:	

2. PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO - PROPOSTA CREAS :

ÁREA/ SETOR	ENCAMINHAMENTOS / ACOMPANHAMENTOS	LOCAL / TIPOS DE SERVIÇOS / OBSERVAÇÕES
	() CREAS/OUTROS SERVIÇOS	
	() CRAS	
	() Acolhimento Institucional	
SAÚDE ()	Atenção a Saúde: () Acomp. Psicol. () Acomp. Psiquiátrico () Atendimento Médico ESF/UBS () Tratamento	

<p>TRABALHO ()</p>	<p>Inclusão em Atividades de Profissionalização/Inserção Produtiva: () Oficinas () Cursos Profissionalizantes () Estágio/Trabalho</p>	
<p>ASSIST. SOCIAL ()</p>	<p>Documentação Civil () RG/ CPF () Carteira de Trabalho () Alistamento Militar / Título Eleitoral () Outros</p>	
<p>EDUCAÇÃO ()</p>	<p>Inserção/acompanhamento escolar: () Matriculado () Frequentando () Série () Turno</p>	
<p>FAMÍLIA ()</p>	<p>Acompanhamento familiar: () Participar do acolhimento inicial no CREAS, no plano, no processo da LA e em sua conclusão, assumindo responsabilidade de acompanhar o adolescente nos encaminhamentos propostos. () Outros</p>	
<p>OUTROS ()</p>		

2.1 - HISTÓRICO DO ADOLESCENTE:

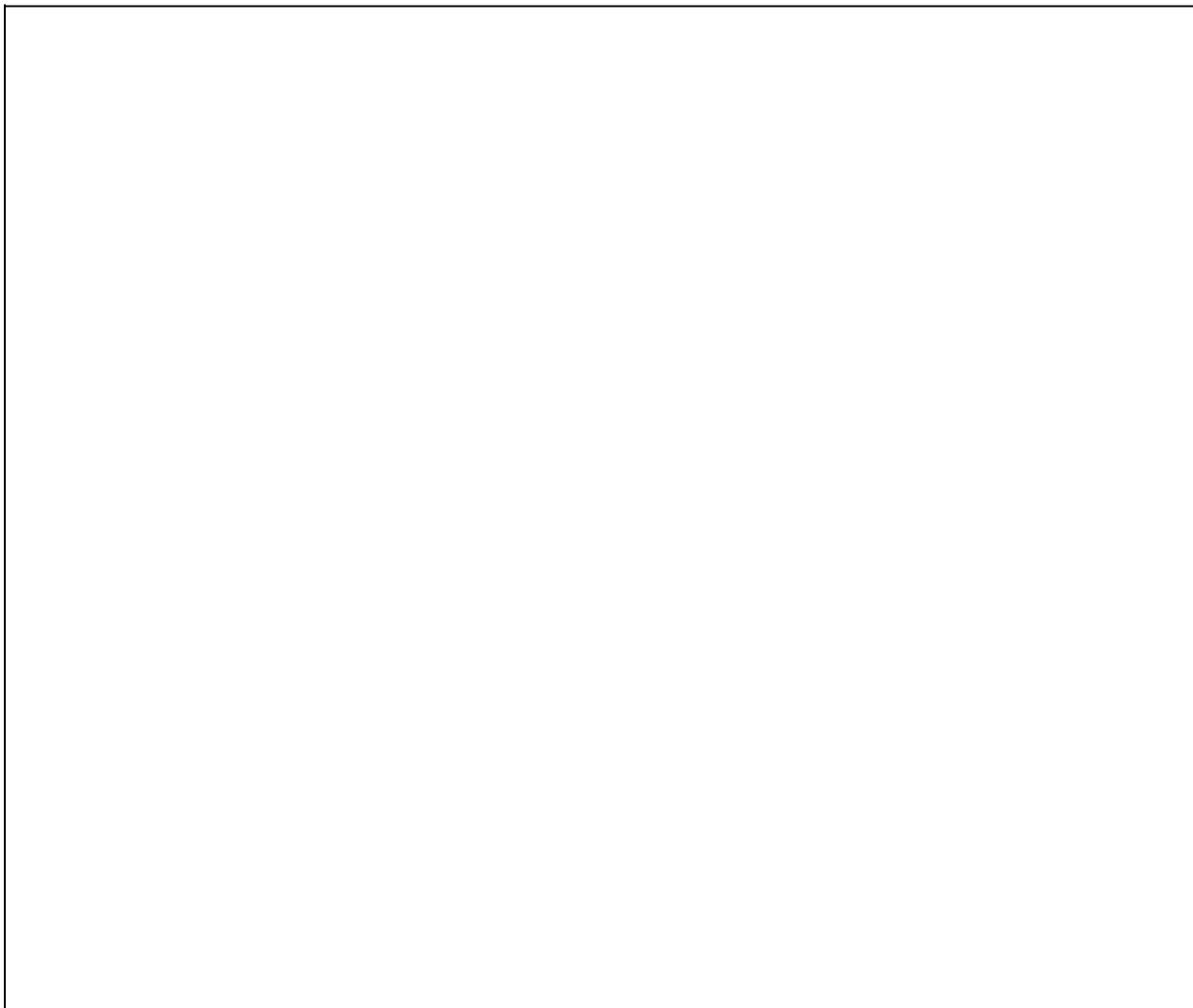
MODO DE ACOMPANHAMENTO

	Semanal	Quinzenal	Mensal	Bimestral	Observação
Individual					
Grupal					
Familiar					
Supervisão as U.Es					

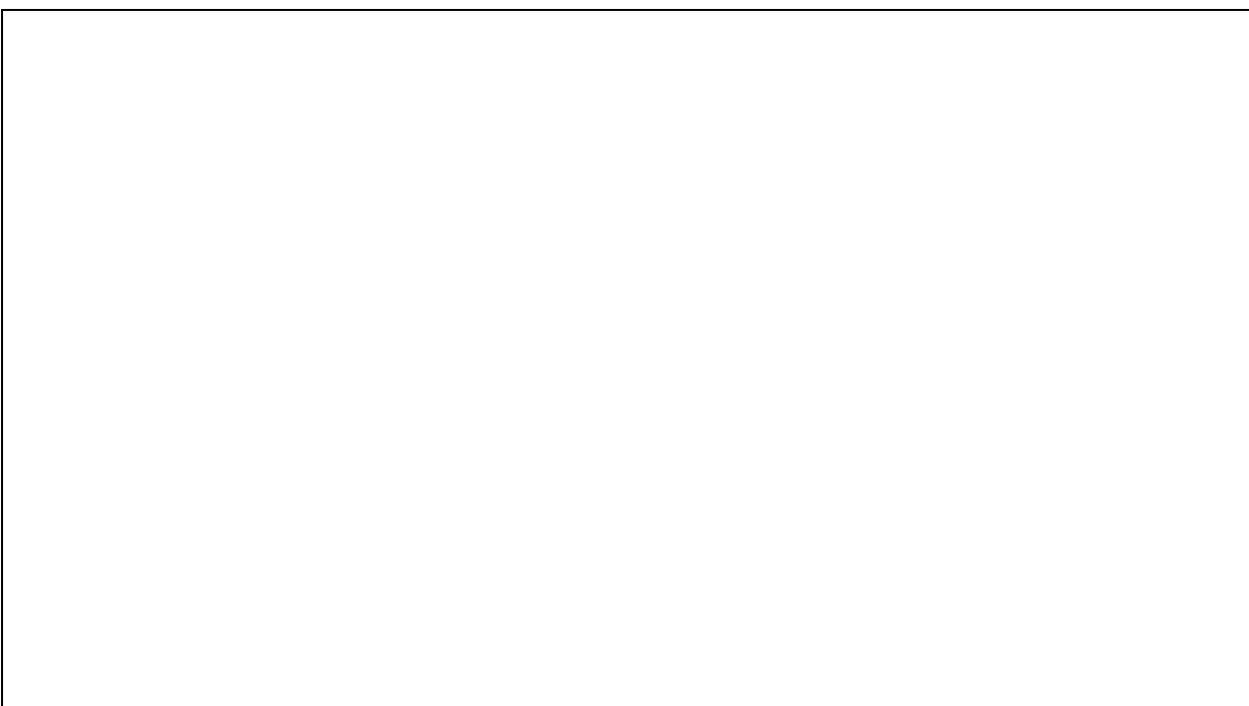
PRESTAÇÃO DE SERVIÇO COMUNITÁRIO NA U.E.

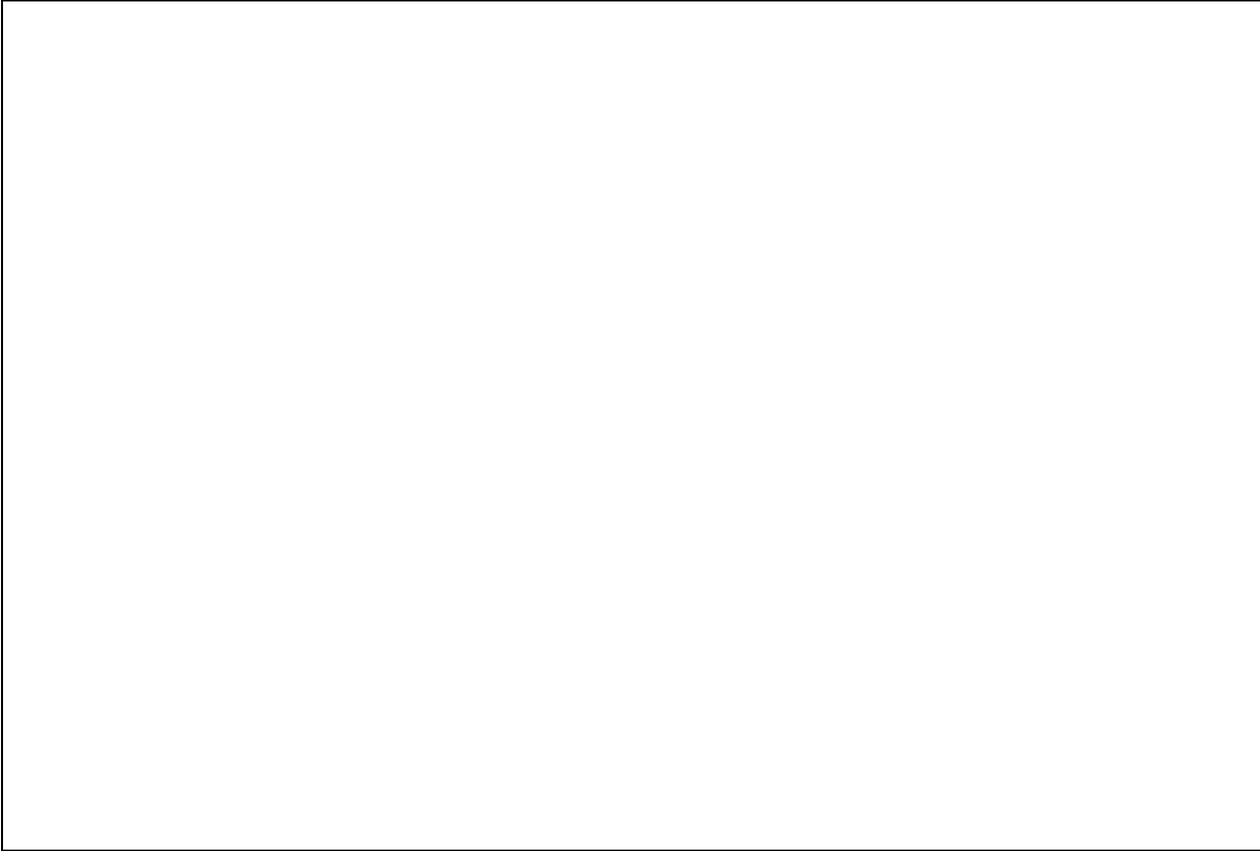
- Auxiliar em tarefas administrativas
 Auxiliar de tarefas relacionadas a alimentação
 Auxiliar em atividades de gráfica
 Auxiliar em atividades de limpeza, manutenção e/ou jardinagem
 Auxiliar na recepção ao público
 Auxiliar na organização da biblioteca
 Orientação para confecção de documentação
 Auxiliara nas tarefas dos educadores sociais
 Outras atividades:

2.2 - HISTÓRICO DA EXECUÇÃO - EVOLUÇÃO DAS AÇÕES INTERSETORIAIS REALIZADAS



2.3- INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE OS RELATORIOS DE OCORRÊNCIAS OU OUTRAS INFORMAÇÕES RELAVANTES:





2.4 - DESFECHO DA MEDIDA - PARECER CONCLUSIVO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
 INSTITUTO DE PSICOLOGIA
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE PSICOLOGIA SOCIAL E INSTITUCIONAL

TERMO DE CONCORDÂNCIA INSTITUCIONAL

Estamos realizando uma pesquisa no Programa de Pós-graduação de Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, sobre o desafio das práticas intersetoriais no campo das medidas socioeducativas em meio aberto, no município de Porto Alegre – RS realizada como parte da dissertação de mestrado, da pesquisadora Carla Malinowski Neves.

O objetivo da pesquisa é analisar como as práticas intersetoriais estão articuladas nas medidas socioeducativas de meio aberto de liberdade assistida na microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal no município de Porto Alegre-RS. Solicitamos autorização para acessar os arquivos onde ficam guardados os planos individuais de atendimento e seus respectivos relatórios de acompanhamento, para eleger um plano, como documento de análise. O plano individual de atendimento e seu respectivo relatório de acompanhamento, deverá ser de um adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto de liberdade assistida da microrregião 5 Glória/Cruzeiro/Cristal já concluso, a partir do segundo semestre do ano de 2012 e com ações intersetoriais.

Trata-se de uma pesquisa documental que trabalhará com documentos numa perspectiva histórica local. Os documentos analisados, além do PIA, serão Resolução Nº119/2006 CONANDA - SINASE, Lei Nº 12.594/2012 SINASE, Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Porto Alegre-RS – Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto: liberdade assistida e prestação de serviço (FASC/PMPA, abril, 2010) e documento oficial da rede de proteção da criança e do adolescente da microrregião 5, quanto ao enfrentamento à violência sexual e ao crack: desafios para a efetivação da proteção integral às crianças e adolescentes de 2012. O plano individual de atendimento do adolescente, será tomado como o analisador dos demais documentos, de forma que permita uma análise em diferentes níveis da política quanto às questões referentes as práticas intersetoriais.

Através desta pesquisa, esperamos contribuir com subsídios teóricos a respeito das práticas intersetoriais executadas pelos profissionais envolvidos na política social voltada para o adolescente autor de ato infracional.

Desde já, agradecemos a colaboração da Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre para a realização desta atividade de pesquisa e colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais. A pesquisadora responsável por este projeto de pesquisa é a psicóloga Carla Malinowski Neves, sob a orientação da Profª Nair Iracema Silveira dos Santos e co-orientação da Profª Gislei D.R. Lazzarotto, do Programa de Pós-Graduação de Psicologia Social e Institucional da UFRGS. Caso queiram contatar com a equipe do Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Psicologia da UFRGS Fone: 51 3308-5066 ou com a pesquisadora Fone: 51 9955-2882

 Data

 Carla Malinowski Neves
 Pesquisadora PPGPSI/UFRGS

 Nair Iracema Silveira Santos
 Orientadora da Pesquisa PPGPSI/UFRGS

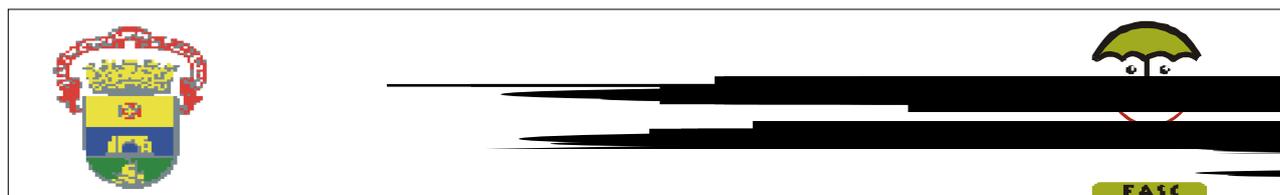
 Gislei D. R. Lazzarotto
 Co-orientadora da Pesquisa PPGPSI/UFRGS

Concordamos que a pesquisadora Carla Malinowski Neves, tenha acesso aos planos individuais de atendimento e seus respectivos relatórios de acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, considerando a garantia de não divulgação de dados sigilosos. Resguardamos à autora da pesquisa a propriedade intelectual das informações geradas e expressamos concordância com a divulgação pública dos resultados, sendo estes disponibilizados à Instituição.

 Data

 Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania
 FASC/PMP

Anexo 3 – Outros instrumentos - ordem de serviço N°01/2012



CREAS:

SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS
EM MEIO ABERTO - PEMSE

- ACOMPANHAMENTO DE FREQUÊNCIA DE LA

NOME DO ADOLESCENTE:

Nº PROCESSO EXECUÇÃO:

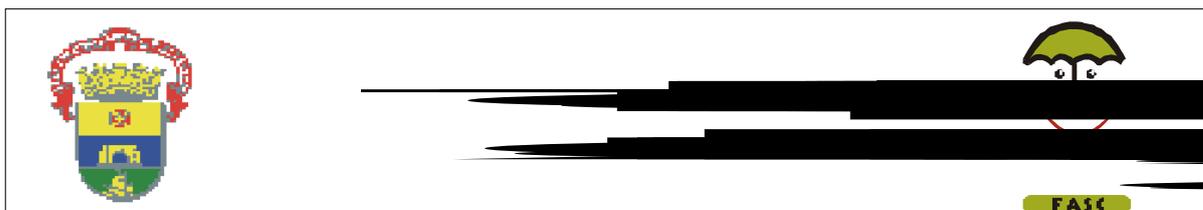
Nº PROCESSO DO ATO INFRACIONAL:

TÉCNICO REFERÊNCIA:

DATA DE INÍCIO:

DATA FINAL PREVISTA:

DIA	MÊS	ANO	ASSINATURA ADOLESCENTE	RUBRICA ORIENTADOR
DIA	MÊS	ANO	ASSINATURA ADOLESCENTE	RUBRICA ORIENTADORA
DIA	MÊS	ANO	ASSINATURA ADOLESCENTE	RUBRICA ORIENTADORA
DIA	MÊS	ANO	ASSINATURA ADOLESCENTE	RUBRICA ORIENTADOR
DIA	MÊS	ANO	ASSINATURA ADOLESCENTE	RUBRICA ORIENTADOR
DIA	MÊS	ANO	ASSINATURA ADOLESCENTE	RUBRICA ORIENTADORA
DIA	MÊS	ANO	ASSINATURA ADOLESCENTE	RUBRICA ORIENTADORA
DATA_		TÉCNICO REFERÊNCIA		



CREAS:

- CONFIRMAÇÃO DE ATENDIMENTO

NOME DO ADOLESCENTE:

TÉCNICO REFERÊNCIA:

INSTITUIÇÃO: _____

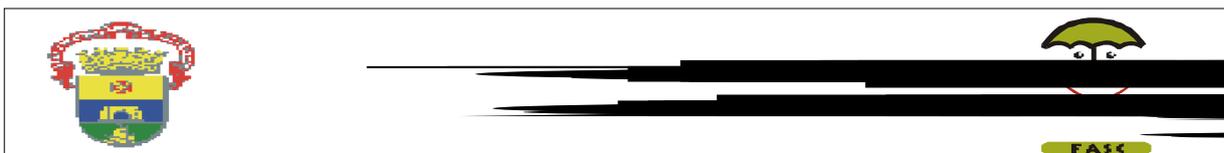
REPONSÁVEL PELO PREENCHIMENTO: _____

FONE: _____

Declaramos, em resposta ao encaminhamento solicitado, que o (a) adolescente:

 Foi incluído(a) no atendimento solicitado; Não poderá ser atendido(a) por este recurso da comunidade; INFORMAÇÕES ADICIONAIS (Tipo de atendimento, datas, horários, início, duração, justificativa para recusa:

DATA	RESPONSÁVEL PELA INFORMAÇÃO



CREAS: PARTENON

SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM MEIO ABERTO - PEMSE

- GUIA DE ADESÃO

DADOS DO ADOLESCENTE

NOME:				RG:
ETNIA: () AMARELA () BRANCA () ÍNDIGENA () NEGRA () PARDA				
DATA DO NASCIMENTO:	IDADE:	SEXO:		
ENDEREÇO:	FILIAÇÃO:			FONE:
() SIM ESCOLA:		ESTUDA:	TURNO:	SÉRIE:
() NÃO ÚLTIMA ESCOLA:				SÉRIE:
ATIVIDADE PROFISSIONAL: PARTICIPAÇÃO EM SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS:				

DADOS DO RESPONSÁVEL:

NOME:				CPF/NIS:
GRAU DE PARENTESCO:				
ENDEREÇO:				FONE:
ESCOLARIDADE:				ATIV. PROFISSIONAL:
RENDAMENTO FAMILIAR :				DEPENDENTES:
INCLUSÃO EM SERVIÇOS SOCIAIS:				

INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A MEDIDA SOCIOEDUCATIVA:

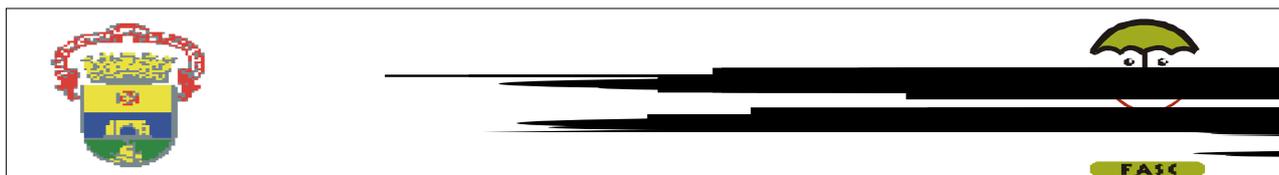
Nº PROCESSO EXECUÇÃO:	Nº DO AI:	DATA DA DECISÃO JUDICIAL:
ATO INFRACIONAL:		
() PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE	PRAZO:	CARGA HORÁRIA:
() LIBERDADE ASSISTIDA	PRAZO:	
() MEDIDAS PROTETIVAS ACESSÓRIAS:		
OBS.:		

DADOS DA UNIDADE DE EXECUÇÃO DE PSC

NOME:	ENDEREÇO:
TELEFONE:	REFERÊNCIA SOCIOEDUCATIVA.
CARTÃO ASSISTENCIAL/ NÚMERO PASSAGENS:	

Advertência: ESTE ENCAMINHAMENTO INICIA O CUMPRIMENTO DA MEDIDA JUDICIAL. CASO NÃO SEJAM CUMPRIDOS OS COMPROMISSOS AJUSTADOS COM O JUIZADO, O ADOLESCENTE PODERÁ SOFRER MEDIDA MAIS GRAVE.

DATA	ADOLESCENTE	RESPONSÁVEL	TÉCNICO REFERÊNCIA



SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM MEIOABERTO – PEMSE

- RELATÓRIO DE OCORRÊNCIA

URGENTE

NOME DO ADOLESCENTE:

N.º PROCESSO EXECUÇÃO:

MEDIDA:

PRAZO:

NÚMERO ATO INFRACIONAL:

DETERMINADA EM:

TÉCNICO DE REFERÊNCIA:

ASSUNTO:

Evasão Atualização dos autos Substituição de U.E. Informação de transferência de CREAS Resposta de Ofício Não comparecimento ao Acolhimento Retomada da MSE Não comparecimento à UE Resultado do reencaminhamento Prorrogação de prazo de MSE Outros:

INFORMAÇÃO:

--

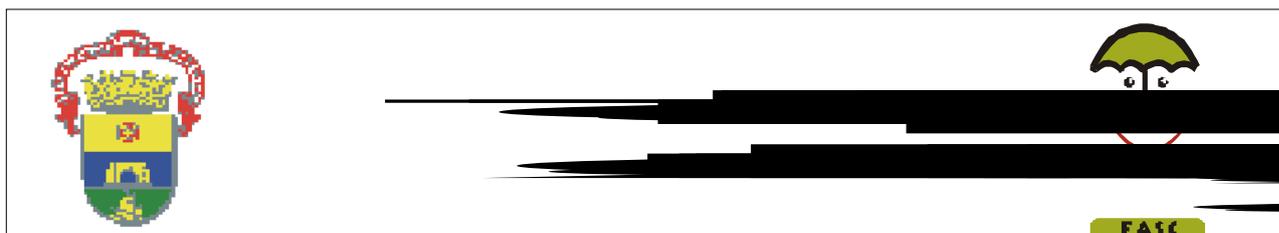
PARECER TÉCNICO/ SUGESTÃO:

--

DOCUMENTOS ANEXADOS:

--

DATA	TÉCNICO REFERÊNCIA



CREAS:

**SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA
EM MEIO ABERTO – PEMSE**

- RELATÓRIO DE LA

ATENDIMENTO

PÓS- CÍRCULO

MENSAL

PARCIAL

SEMESTRAL

CONCLUSIVO

PROVIDÊNCIAS

NOME ADOLESCENTE:		
Nº PROCESSO EXECUÇÃO:	Nº PROCESSO AI:	MSE (S):
TÉCNICO REFERÊNCIA:		

ENCAMINHAMENTOS EFETIVADOS:				OBSERVAÇÕES
	Sim	Não	Parte	
CREAS				
CRAS				
Acolhimento Institucional				
Serviços de Saúde: <input type="checkbox"/> Acomp. Psicol. <input type="checkbox"/> Acomp. Psiquiátrico <input type="checkbox"/> Tratamento <input type="checkbox"/> ESF/UBS				
Inserção em Atividades de Profissionalização/Inserção Produtiva <input type="checkbox"/> Oficinas/ Trabalho Educativo <input type="checkbox"/> Cursos <input type="checkbox"/> Estágio/Trabalho				
Documentação <input type="checkbox"/> RG/ CPF <input type="checkbox"/> C. Trabalho <input type="checkbox"/> Título de Eleitor/Alist.amento Militar				
Inserção Escolar / Acompanhamento <input type="checkbox"/> Matriculado <input type="checkbox"/> Frequentando <input type="checkbox"/> Turno <input type="checkbox"/> Série				
Acompanhamento Familiar: <input type="checkbox"/> Participar do acolhimento inicial no CREAS, no plano, no				

processo da LA e em sua conclusão, assumindo responsabilidade de acompanhar o adolescente nos encaminhamentos propostos				
() Participar do acolhimento inicial no CREAS, no plano e na Unidade de Execução, assim como, na avaliação final da PSC, assumindo responsabilidade de acompanhar o adolescente nos encaminhamentos propostos				

AUTOAVALIAÇÃO DO ADOLESCENTE

PROCESSO DE CUMPRIMENTO E PARECER CONCLUSIVO DO TÉCNICO REFERÊNCIA

ANEXOS

DE ACORDO:

DATA	RESPONSÁVEL	ADOLESCENTE	TÉCNICO REFERÊNCIA



CREAS:

- SOLICITAÇÃO DE ATENDIMENTO

NOME DO ADOLESCENTE:	
IDADE:	
TÉCNICO REFERÊNCIA	FONE:

ENTIDADE/ UNIDADE DE ATENDIMENTO:	
ATENDIMENTO SOLICITADO:	

Prezados Senhores:

Encaminhamos o adolescente e/ou familiares/responsáveis, que estão em acompanhamento neste CREAS e no momento fazem jus ao serviço indicado, nos termos da Lei 8069/90 (ECA).

Em razão disso, solicitamos a Vossa Senhoria especial atenção no sentido de promover o atendimento necessário ou justificar eventual recusa, em ambos os casos devolvendo preenchido o formulário “CONFIRMAÇÃO DE ATENDIMENTO” em anexo.

Agradecemos a atenção e nos colocamos a inteira disposição para esclarecimentos.

DATA	TÉCNICO REFERÊNCIA

