

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PPGA – ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO
ESTRATÉGICA EM SAÚDE**

Rosely Vaz Carneiro

**REFLEXÃO SOBRE A RESOLUTIVIDADE DA REDE
INTEGRADA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO
ADOLESCENTE NA MICRORREGIÃO 2 DA CIDADE DE
PORTO ALEGRE/RS**

Porto Alegre

2006

Rosely Vaz Carneiro

**REFLEXÃO SOBRE A RESOLUTIVIDADE DA REDE
INTEGRADA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO
ADOLESCENTE NA MICRORREGIÃO 2 DA CIDADE DE
PORTO ALEGRE/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Estratégica em Saúde.
Orientadora: Prof^a Ana Cecília Stenzel

**Porto Alegre
2006**

Rosely Vaz Carneiro

**REFLEXÃO SOBRE A RESOLUTIVIDADE DA REDE INTEGRADA DE
ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NA
MICRORREGIÃO 2 DA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Estratégica em Saúde.

Conceito final:

Aprovado em dede

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profª Ana Cecília Stenzel - UFRGS

RESUMO

A presente monografia apresenta uma reflexão crítica sobre a Rede Integrada de Atendimento à Criança e ao Adolescente da região Noroeste da cidade de Porto Alegre/RS. Verifica, através da análise de documentos (atas), que houve baixa resolutividade no encaminhamento dos problemas concretos tratados nas reuniões e identifica-se problemas no seu funcionamento, especialmente pela ausência de algumas instituições e pela falta de integração das mesmas. Sugere-se propostas para ampliar a integração e resolutividade da rede, com vistas à efetiva consolidação do princípio da integralidade das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente.

Palavras-chave: redes comunitárias, resolução de problemas, criança, adolescente, políticas públicas.

ABSTRACT

This monograph presents a critical reflection about Integrated Network of Child and Teen Attendance into Norwest region of Porto Alegre/RS. Verify, through documental analysis (act), that there were low problem resolutions at concrete problem solution treated at the meetings and identify itself problems in it functioning, especially by the absence of some institutions and by the fault of integration of them. It suggests proposal to amplify the integration and resoluteness of the Net, to intend an effective consolidation of public politics integrality principle come back to child and teen.

Key-words: community network, problems resolution, child, teen, public politics.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 RETROSPECTIVA HISTÓRICA DA REDE DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE E TÓPICOS DA POLÍTICA SOCIAL	8
3 REVISÃO TEÓRICA	11
3.1 CATEGORIA REDE	12
3.2 CATEGORIA AUTONOMIA	16
3.3 CATEGORIA PARTICIPAÇÃO	16
3.4 CATEGORIA RESOLUTIVIDADE	17
4 OBJETIVOS	18
4.1 OBJETIVO GERAL	18
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	19
6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	20
7 CONCLUSÃO	25
8 REFERÊNCIAS	28

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo é resultado do processo de trabalho em rede, que na atualidade tem despertado o interesse de vários profissionais e instituições, em decorrência das transformações sociais que ocorrem com a globalização em nível mundial e da onda neoliberal, que busca a hegemonia e reduz as funções do Estado. Os impactos desta política aparecem na emergência e no agravamento das demandas sociais, geradas no conflito entre capital e trabalho, tendo como conseqüências a minimização das funções do Estado, principalmente na área social e econômica. Os reflexos destas políticas concretizam-se em ações sociais fragmentadas.

O tema abordado refere-se a Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente da Microrregião 02, localizada na região Noroeste da cidade de Porto Alegre/RS, cuja análise ocorre no período de 1996 a 2006. A intervenção da Rede de Atendimento, neste caso, se faz na correlação de forças, baseada na teoria relacional de poder, para fortalecer o usuário e transformar as relações dos diversos atores sociais envolvidos e das instituições, no sentido do Estado ampliar a gestão das políticas públicas com a Sociedade Civil Organizada, e não somente na perspectiva de articular recursos, mas numa perspectiva de horizontalização do poder e das transformações das relações sociais.

Neste trabalho está explicitado o contexto das Redes Integradas de Atendimento à Criança e ao Adolescente, onde se faz uma breve retrospectiva histórica das mesmas, tópicos da política social e seu funcionamento interno. Descreve-se as formas de organização do trabalho em rede, seus limites, suas especificidades, a partir da categoria teórica central "rede" e das categorias teóricas secundárias "autonomia", "participação" e "resolutividade".

Através da coleta de dados de fonte primária (atas das reuniões realizadas) e da interpretação dos mesmos, apresentam-se os resultados do presente estudo. Finalizando com as considerações finais, onde se faz uma avaliação do processo desenvolvido na Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente da Microrregião 02 da cidade de Porto Alegre/RS.

O estudo realizado pode contribuir na compreensão das Redes de Apoio à Criança e ao Adolescente apontando suas dificuldades e sugerindo suas possíveis soluções.

Em Porto Alegre, considerada a "capital da qualidade de vida" do Brasil, crianças de rua vivem sob olhares de pena, desprezo e exclusão social. A reflexão crítica sobre as Redes Integradas de Atendimento é relevante para o conhecimento da teoria e prática dos processos de intervenção, buscando a socialização do saber construído, colaborando para o desenvolvimento e aprimoramento das políticas voltadas à criança e ao adolescente.

2 RETROSPECTIVA HISTÓRICA DA REDE DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE E TÓPICOS DA POLÍTICA SOCIAL

As Redes Integradas de Atendimento à Criança e ao Adolescente têm sua origem no ano de 1994, com a articulação do Projeto Jovem Cidadão desenvolvido pelas secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social, que previa o trabalho conjunto dos serviços com os Conselhos Tutelares. Inicialmente, o projeto desenvolveu-se na Microrregião 02 (zona norte da cidade de Porto Alegre/RS) e na Microrregião 05 (zona sul da cidade).

Em outubro de 1994, com a realização da 1ª Conferência Municipal da Criança e do Adolescente que oficializou o Pacto pela Infância de Porto Alegre, firmou-se o compromisso de “[...] Integrar as escolas e as creches aos postos de saúde, centros comunitários, conselho tutelar e hospitais, garantindo uma rede de atendimento eficiente e articulada [...]” (item II do Pacto). É importante salientar que este item e a realização do Pacto têm sua orientação nos parâmetros legais do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Neste momento, a estrutura da rede passa a construir sua identidade nos Serviços de Saúde, Educação, Assistência Social e Conselhos Tutelares de Porto Alegre, tendo como objetivo a articulação das instâncias de poder deliberativo com as políticas públicas de apoio à criança e ao jovem.

Atualmente a Rede de Atendimento Regional configura-se nas diversas regiões do município de Porto Alegre/RS. Surgiu a partir da divisão administrativa da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), criada pela Lei nº 8.509, de junho de 2000, sendo o órgão responsável pela coordenação e execução de programas e serviços que promovam a inclusão de crianças e jovens em situação de risco e vulnerabilidade social.

Há muito que fazer a fim de consolidar, melhorar e expandir o sistema local de atendimento à criança e ao jovem, a partir de uma visão de Rede Integral, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) criado pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990: “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 e dos Municípios” (artigo 86).

Para o cumprimento do Estatuto (ECA), ficou estabelecido como órgão independente e autônomo o Conselho Tutelar, com poderes de promover a execução de suas decisões, podendo para isso requisitar serviços públicos e representar junto à autoridade judiciária, nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações (artigos 131 e 136 do ECA) .

O trabalho em Rede constitui-se da necessidade de articulação dos diversos serviços e atendimentos das instituições a uma família, criança ou jovem em situação de vulnerabilidade social. Vem da necessidade intrínseca de organização e compartilhamento nos atendimentos, cujo objetivo é trabalhar com diretrizes compatíveis, ou seja, a discussão de um caso específico atendido pela Unidade Básica de Saúde, Escola, Centro Regional de Assistência Social ou Conselho Tutelar. Deve contribuir para um melhor entendimento do caso, na medida em que cada serviço relata uma parte da história, resultando na complementação dos encaminhamentos, com a busca de uma ótica comum, visando uma melhor perspectiva de intervenção.

Uma família, muitas vezes, tem atendimentos paralelos: no Ministério Público, devido a situação do adolescente em conflito com a lei, no Posto de Saúde, devido ao baixo peso do bebê, no Centro de Assistência Social onde recebe bolsa-auxílio e acompanhamento familiar, em virtude da miséria em que se encontra. Nesse fluxo, deverá existir um mesmo olhar entre as instituições envolvidas, nas quais, os diversos serviços deverão comprometer-se com a resolutividade das demandas encaminhadas pela rede.

As Micro-Redes dão suporte às discussões levantadas em reuniões, possibilitando a concretização dos direitos de cidadania, do acesso dos usuários aos diversos setores, da viabilidade do trabalho em rede, visando a articulação e efetiva resolutividade dos problemas encontrados nas famílias e na própria comunidade. Os diversos atores participantes das Micro-Redes são, além de técnicos, entidades representativas e pessoas da comunidade.

Para o trabalho em rede, deve-se levar em conta outros segmentos, vistos com a nítida noção de que, quando uma família é atendida em um determinado serviço não é possível saber tudo sobre ela, pois o saber de cada um complementa-se no saber do outro, assim como no funcionamento de uma equipe multidisciplinar.

A composição de diversos saberes dará a noção das diretrizes do atendimento, o que chamar-se-á de "verdade" para a criança, adolescente ou família atendida. Deve-se construir uma diretriz conjunta entre os diversos atores envolvidos, com a devida articulação dos mesmos, visando superar a violação dos direitos identificados, tendo, com clareza, os seus devidos papéis, o conhecimento das equipes entre si, do mapeamento das intervenções e do compromisso político das instâncias municipais, estaduais, federais e não governamentais.

3 REVISÃO TEÓRICA

Na construção do conhecimento científico, deve-se seguir alguns passos que são extremamente necessários para a compreensão e análise do que se está produzindo. A fundamentação ou referenciais teóricos, a metodologia e os métodos e principalmente os conceitos ou categorias de análise são o recorte da realidade social mais ampla, sendo as variáveis os aspectos mensuráveis, definidas considerando o interesse e a relevância social.

É importante ressaltar a necessidade de estabelecer conceitualmente o significado específico dos termos que se usa para que não ocorram interpretações distintas daquelas que se está investigando.

Minayo (1994, p. 20-21) explica a importância dos conceitos, que

[...] são construções de sentido, delimitadores, determinando com quais conotações o pesquisador vai trabalhar, tendo que ser operativo, de forma clara, específico e abrangente que permita sua compreensão pelos interlocutores participantes da mesma área de interesse.

[...]

Os conceitos teóricos são os que articulam proposição e se colocam no plano da abstração.

A mesma autora também alerta que os conceitos teóricos não são simples jogo de palavras, como qualquer linguagem, devem ser construídos recuperando as dimensões históricas e até ideológicas de sua elaboração, ou seja, dando significado ao que está sendo investigado. Não se pode esquecer que a construção deste conhecimento não é neutro, também é permeado por teorias e ideologias. Busca-se a instrumentalização para uma determinada ação, portanto, o conhecimento a ser construído tem como horizonte a compreensão, a explicação do real e a instrumentalização de uma determinada ação.

O trabalho em rede é uma nova forma de visão do mundo, encontrando respaldo teórico nos paradigmas emergentes, que vai além da matéria, da forma e das estruturas, estabelecendo-se nas relações complexas dos processos sociais novos padrões de relações de autonomia e participação dos diversos atores sociais envolvidos. Este estudo está fundamentado na categoria teórica central "rede" e nas categorias teóricas secundárias "autonomia", "participação" e "resolutividade", que serão descritas a seguir.

3.1 CATEGORIA REDE

O termo rede nasceu no berço de comunidades e em grupos de pessoas, mesmo antes da ciência ou do mundo acadêmico o terem criado. A vida se organiza em rede, tanto em nível micro como macro, existindo uma interdependência na geração da vida, uma constante interação, gerando mudanças e transformações. As queimadas, o desmatamento, a exploração das riquezas naturais de forma irresponsável, as guerras, as novas tecnologias, o avanço da ciência, as decisões políticas ou econômicas, sejam de forma positiva ou negativa, afetam nossas vidas de forma direta ou indireta, em uma relação dinâmica de interdependência.

O homem pela sua natureza necessita estar com o outro, através das relações estabelecidas, seja na busca de recursos materiais ou não, do seu imaginário individual ou coletivo, articulando recursos, constituindo-se em rede, sendo ela a instância instituída, diferentemente da teia, que é o fio que se conecta à mesma, portanto é comum confundirmos o sentido de rede com teia. Se faz necessário o entendimento da metáfora da rede, que segundo Kern (2002, p. 14):

Considerando que uma rede é constituída de espaços vazios, linhas, pontos e conexões, as partes que formam o seu todo representam: os espaços vazios constituem-se nos espaços ocupados pelas pessoas e pelas instituições sociais; os pontos representam as conexões, e também os vínculos que são estabelecidos e as linhas representam as teias, ou seja, as relações sociais que são estabelecidas com as instâncias sociais.

Entender esta metáfora, onde se possa mapear as instituições e as pessoas, articulando-as a partir de suas necessidades e seus recursos, desta forma tecendo a rede através das relações e dos vínculos que se estabelecem e os objetivos que buscam.

As redes são constituídas das formas mais diversas, com suas especificidades complexas no contexto social e articulá-las no sentido de Rede Social de Apoio para que a pessoa possa usufruir de seus recursos, é uma necessidade. Portanto, conceituar tipos de redes nos diferentes espaços que se configuram é de vital importância para o presente estudo. A concepção de Carvalho e Guará (1995) está assim expressa:

As redes sociais espontâneas são tecidas no espaço local, a partir de conexões informais, tendo por base as relações primárias, interpessoais e espontâneas. Incluem a família, os amigos, a vizinhança, o trabalho, a rua, o quarteirão, a comunidade e a Igreja. Sua ação se faz através de relações de reciprocidade, circulação de informações e prestação de serviços imediatos (*apud* BAPTISTA, 2000, p. 60).

Elas ocorrem no cotidiano da vida, independente da nossa vontade, nas relações mais simples, mas de grande importância para que se possa constituir nossa identidade e o sentimento de pertencimento, através dos vínculos que se estabelece:

As redes de serviços sócio-comunitárias têm como protagonistas históricos os agentes filantrópicos e as organizações comunitárias (a Igreja, a Sociedade Amigos de Bairro). Essas redes produzem serviços assistenciais de caráter mutualista (serviços ambulatoriais, creches, abrigos); desenvolvem mutirões para moradia, manutenção de equipamentos, limpeza urbana; organizam clubes de mães, festas comunitárias, cooperativas e implementam serviços de desenvolvimento de cidadania, melhoria e de qualidade de vida (CARVALHO E GUARÁ *apud* BATISTA, 2000, p. 60-61).

As "sócio-comunitárias", configuram-se em um espaço que exige dos sujeitos uma maior organização, buscando superar necessidades que envolvem a comunidade em nível mais amplo:

As redes setoriais públicas estruturam-se a partir do espaço público em função de necessidades tidas como direitos dos indivíduos. Prestam serviços específicos e especializados, consagrados pelas políticas públicas setoriais – educação, saúde, habitação, etc. (CARVALHO E GUARÁ *apud* BATISTA, p. 61).

As "setoriais públicas" passam a constituir-se em caráter de políticas públicas, exigindo uma organização da sociedade, por intermédio principalmente do Estado, com investimentos de dinheiro público para garantir direitos universais aos cidadãos:

As redes setoriais privadas são redes de caráter privado, seguem as leis do mercado, oferecendo serviços mediante pagamento. Embora acessíveis a uma parcela restrita da população, estas redes costumam estender-se via convênio, aos trabalhadores do mercado formal (CARVALHO E GUARÁ *apud* BATISTA, p. 61).

As "setoriais privadas" organizam-se a partir do mercado, atendendo demandas que emergem da sociedade, produzindo serviços e mercadorias que atendam as necessidades dos consumidores, tornando-se restrita, pois a inserção nesta rede, se faz através de recursos monetários:

As redes sociais movimentalistas conformam-se como movimento social de denúncia, de vigilância e luta reivindicatória por melhores condições de vida e pela afirmação de direitos. Constituem-se a partir da articulação de grupos sociais de naturezas e funções diversas, ligados através de relações interpessoais. Estas redes oxigenam todas as demais, assumindo o papel de instituintes de novas demandas de justiça (CARVALHO E GUARÁ *apud* BATISTA, p.61).

As "sociais movimentalistas" são de fundamental importância nas lutas sociais que se estabelecem na sociedade, articulando-se para efetivar denúncias, buscando garantir melhores condições de vida, no objetivo de constituir políticas públicas que correspondam a realidade, desta forma, instaurando neste movimento de caráter político, a possibilidade de instituir políticas com justiça social, mais conectadas com a realidade.

Na perspectiva de Inojosa (1994, p.117), as redes aparecem como respostas às ações fragmentadas das políticas públicas e privadas. Segundo a autora:

Parece que a atual emergência das redes como forma de alternativa para a ação social, tem sido provocada pela crítica aos resultados da gestão das políticas públicas, através de estruturas organizacionais, públicas ou privadas...cujo modo de operar na prática, tem sido fragmentado.

Apesar de se falar no trabalho em rede, principalmente em discursos e reafirmar a sua importância, a prática se constitui em uma ação fragmentada, precisando romper com o paradigma clássico e necessitando um aprofundamento e reflexão do conceito e da concepção do trabalho em rede, configurando-se o ser humano como o elemento mais importante da rede social. Nesse processo, a perspectiva de relações deve ser pautada pela interdependência, pelo espírito de cooperação, na constituição de parcerias, desenvolvendo um processo de organização, através de uma instância coordenadora, que tenha como objetivo principal o crescimento humano individual e coletivo, para que todos possam usufruir e participar com poder de decisão. Portanto, o espaço da rede deve possibilitar a escuta, para potencialização do sujeito, considerando a dimensão histórica das relações sociais entre os diversos atores e as estruturas, colocando o conhecimento construído a serviço da sociedade.

Na expressão de Whitaker (2001, p. 9):

Quando a fraternidade prevalece, todos por um, um por todos, ficamos na horizontalidade da cooperação. Quando a autoridade de alguns se impõe pela experiência e pela sabedoria e não pela eliminação do oponente ou pela esperteza, ela passa a ser uma ajuda e não um empecilho ao crescimento humano de todos. Necessitamos ter um novo olhar sobre o outro, uma nova relação de cooperação, de colocarmos o nosso conhecimento a serviço da construção de uma nova sociedade, mais justa e fraterna.

O processo de intervenção no trabalho em rede é, antes de tudo, um processo de construção democrática, de descentralização do poder e de relações de horizontalidade, possibilitando desenvolver o potencial individual e coletivo. Portanto,

pensar em rede é pensar no princípio da solidariedade, na aprendizagem que potencializa as relações, na dinâmica do real, na flexibilidade das estruturas, na vontade coletiva e na referência histórica. Nesta perspectiva, as redes criam a necessidade de aprender a pensar e agir horizontalmente, sendo preciso investir em pessoas, pois são elas que provocam as mudanças.

Schlithler (2004, p. 01), consultora para processo de desenvolvimento de grupos, organizações e redes sociais, assim expressa:

Entendo as redes sociais como meta e meio de transformação porque, além de seus objetivos serem sempre transformadores, o ato de formar e fazer parte de uma rede desperta o protagonismo e, melhor ainda, "ensina" a ser facilitador do protagonismo de muita gente. Parece fácil? Mas não é... Vários estudos sobre redes trazem este ponto em comum: um dos maiores desafios das redes -senão o maior- é a mudança cultural que elas exigem.

A autora salienta que no processo de trabalho em rede se exerce a autonomia, passando a ser protagonista e despertando o protagonismo dos outros atores envolvidos, é um processo que envolve mudanças, portanto, um processo de transformação, principalmente as culturais. Estas alterações culturais são resultados dos processos sociais, são extremamente importantes na construção de redes internas a busca da solidariedade entre as pessoas e a capacidade de comunicação entre os atores sociais envolvidos, sendo necessária a escuta, constituir vínculos, ou seja, estabelecer formas de relações sociais, saindo do individualismo, possibilitando no espaço social o compartilhamento e desenvolvimento dos atores em sua dimensão individual e coletiva.

O objetivo da Rede Social é estabelecer a construção de uma ação conjunta, solidária e participativa, na perspectiva de possibilitar a solução dos problemas que surgem na comunidade. Quando a rede está organizada formando uma práxis multidisciplinar, está formada a Rede Social de Apoio, ou seja, quando as instâncias sociais estão articuladas e disponibilizadas para que o usuário possa usufruir dos serviços.

Segundo Rigghi (2002, p. 39):

O termo rede de atenção tem sido usado no campo da saúde para denominar serviços localizados em um determinado território e com características semelhantes [...] Redes poderiam lidar melhor com a complexidade e a diversidade. Nós em comunicação com identidade e dependência, com funções e competências específicas ou comuns. O Sistema Único de Saúde pode incorporar as contribuições da concepção de rede. Serviços e municípios articulados por objetivos comuns e pelas vantagens de estarem interligados: nem totalmente autônomos, nem subordinados a programas ou desenhos organizacionais

3.2 CATEGORIA AUTONOMIA

Autonomia pressupõe a emancipação humana, o desenvolvimento dos indivíduos na sua totalidade como sujeitos históricos, construtores da sua trajetória de vida pressupondo o respeito e a dignidade do outro. Para Freire (1999, p.66): "o respeito à autonomia e à dignidade de cada um é um imperativo ético e não um favor que podemos ou não conceder uns aos outros".

Na construção de redes, a autonomia dos atores envolvidos deve estar presente em todo o processo de trabalho. Na concepção de Faleiros (2001, p. 62):

O desenvolvimento da autonomia é um processo de negação da tutela e da subalternidade pela mediação da afirmação da própria palavra e da construção das decisões sobre seu próprio destino. Devemos assumir e decidir sobre a nossa história individual e coletiva, negar a manipulação e a dominação que se constitui nos processos de socialização, construir nossos próprios caminhos .

Nesta perspectiva a autonomia passa pelo fortalecimento da identidade, muitas vezes criando fraturas nas redes primárias, que são relações mais significativas para o eu e as redes secundárias, que são as relações formais e dizem respeito à socialização e aos vínculos sociais mais amplos. Constitui-se numa relação de afirmação do sujeito como um ser social e não como um ser determinado, configurando-se numa relação de construção histórica de enfrentamento entre o sujeito e as estruturas, na construção e fortalecimento da cidadania.

3.3 CATEGORIA PARTICIPAÇÃO

O processo de "participação" é uma necessidade do homem de auto afirmar-se, interagir em sociedade, construir coletivamente e desenvolver o seu potencial criativo. Sobre o processo participativo, Cordioli (2001, p. 27) considerou que:

Um processo participativo visa não somente à elaboração de propostas mais ajustadas à realidade. Pretende mudar comportamentos e atitudes, onde os indivíduos passam a ser sujeitos ativos no processo e não objetos do trabalho dos outros.

A respeito de participação Demo (1998, p.19-20) escreveu:

A participação envolve riscos, ou seja, participar envolve poder, onde as pessoas se expõem e se posicionam, constroem e são construídos como sujeitos num processo dialético, no enfrentamento da dominação e da manipulação. A participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias. Por ser processo, não pode também ser totalmente controlada, pois já não seria participativa a participação tutelada, cujo espaço de movimentação fosse previamente delimitado.

Atualmente tem se estimulado a participação como forma de transparência e democracia, principalmente na gestão pública. A participação envolve relações de poder, que podem fortalecer a cidadania e a democracia, numa correlação de forças, onde deve-se articular os saberes individuais e coletivos numa perspectiva de emancipação humana e desenvolvimento social.

3.4 CATEGORIA RESOLUTIVIDADE

No contexto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente, a "resolutividade" pressupõe, quando do surgimento de um determinado problema relativo à criança e ao jovem em situação de vulnerabilidade social, que o serviço correspondente esteja capacitado para enfrentá-lo e resolvê-lo até o nível de sua complexidade. De um lado, leva-se em conta as dificuldades referentes a concretização dos atendimentos pretendidos e, por outro lado, a oferta dos diversos serviços na resolutividade do problema apresentado.

Muitas vezes, a formalização de processos de inovação tende a engessar e descaracterizar a natureza da construção compartilhada, sendo essa, a configuração das redes em geral. A integração dos profissionais na prática social e na rede de atendimento possibilita a qualificação dos serviços, refletindo na resolutividade das demandas. Com a incorporação de organizações governamentais, lideranças, sociedade civil e voluntários que interagem entre si, os resultados e as soluções de problemas nas políticas da criança e do adolescente serão potencializados.

Considerando-se os diversos conceitos teóricos sobre a categoria central "redes", e as categorias teóricas secundárias "autonomia", "participação" e "resolutividade", propõe-se a seguir os objetivos do presente estudo.

4 OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GERAL

Descrever a resolutividade da Rede Integrada de Atendimento à Criança e ao Adolescente, da Microrregião 02, pertencente a região Noroeste da cidade de Porto Alegre/RS.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1) Identificar os principais problemas no funcionamento da rede.
- 2) Caracterizar os problemas encontrados pelos atores sociais na resolutividade das demandas encaminhadas pela rede.
- 3) Propor alternativas para o enfrentamento dos problemas identificados no funcionamento da Rede Integrada de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa se propôs a realizar um Estudo de Caso na Rede Integrada de Atendimento à Criança e ao Adolescente da Micro-Rede 02, localizada na região Noroeste da cidade de Porto Alegre/RS. Este estudo de caso é de natureza exploratória, sendo uma reflexão crítica a respeito da resolutividade da rede. No estudo de caso as fontes de evidências permitem o desenvolvimento de linhas de investigação, tornando as descobertas e conclusões mais convincentes. Foi realizada coleta de dados em fonte primária, através da análise das atas das reuniões mensais na Micro-Rede 02, realizadas no Centro Comunitário da Vila Floresta (CECOFLOR), totalizando 120 atas no período de 1996 a 2006 e análise de documentos da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre (SMS) sobre Redes de Atendimento.

Através da análise das atas procedeu-se a identificação dos seguintes itens:

- a) identificação dos atores sociais/ entidades,
- b) participação das entidades nas reuniões, verificando a presença/ausência dos seus representantes e continuidade nessa representação,
- c) operacionalização das demandas encaminhadas pela rede e problemas encontrados nesses encaminhamentos,
- d) proposição de alternativas para melhorar a resolutividade da rede, com ações conjuntas entre as instituições.

Na análise da resolutividade da rede, considerou-se resolvidos os problemas cujas demandas encaminhadas foram solucionadas pelo órgão competente que integra a Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

Os dados coletados foram processados considerando a força de suas evidências e não somente a freqüência de ocorrência, numa perspectiva qualitativa.

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

As reuniões da Rede Integrada de Atendimento à Criança e ao Adolescente da Micro-Rede 02 ocorrem, desde a sua criação, sempre no Centro Comunitário da Vila Floresta (Cecoflor), a partir da convocação da reunião anterior, respeitando o calendário anual elaborado no final do ano. A cada reunião são escolhidos dois coordenadores que conjuntamente preparam a próxima reunião com pauta definida pelos participantes. Esse processo de rotatividade na coordenação buscou aprimorar e desenvolver o papel do coordenador, sendo necessário o conhecimento sobre o tema em debate, tendo como objetivo o envolvimento dos atores sociais em um processo participativo, destacando questões relevantes e pertinentes.

No período analisado foram realizadas todas as reuniões planejadas, possibilitando o desenvolvimento da participação dos integrantes da rede. Apesar da regularidade das reuniões, 40% das mesmas foram realizadas com o propósito de discutir a organização e os objetivos da rede; 10% foram realizadas para tratar problemas específicos relativos às condições operacionais das instituições que participam da rede, com caráter de assessoria sem a articulação de parcerias ou ações conjuntas e em 50% das reuniões foram realizadas discussões de casos e seus respectivos encaminhamentos aos diversos serviços. Apesar dos esforços dos profissionais e demais atores sociais, a solução das demandas encaminhadas pela rede foi bastante deficiente, com um percentual de 8% de resultados positivos.

Na percepção por parte dos representantes sobre a resolutividade, destacam-se algumas manifestações no decorrer das reuniões, tais como:

"Não conseguiria fazer avaliações sobre as atuações da rede por não senti-las ainda muito claras "(ata 53 - representante do serviço de saúde).

"Atualmente as discussões na rede tem sido muito produtivas principalmente quando são discutidos casos com solução, mas penso que precisamos objetivar sua proposta e finalidade" (ata 53 - representante do serviço de educação).

"Ainda existem muita dúvidas e muitos porquês" (ata 72 - representante da comunidade).

A baixa resolutividade da demandas encaminhadas pela rede pode ser explicada em função de algumas dificuldades verificadas no seu funcionamento, que serão analisadas a seguir.

A principal dificuldade foi a ausência dos conselheiros tutelares em 75% das reuniões, cuja demonstração de insatisfação dos demais representantes acarretou no encaminhamento de documento assinado ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e à Corregedoria dos Conselhos Tutelares (Ata 48).

Outro problema encontrado foi a falta de participação de algumas instituições, principalmente do setor da educação, criando fatores limitantes para o funcionamento da rede, pois os professores são atores sociais importantes ocupando condições privilegiadas no acesso às famílias.

Observou-se também, a alta rotatividade dos representantes do setor saúde, pois apenas 2% participaram das reuniões de rede desde a sua criação; 22% participaram durante dois anos e o restante participou eventualmente, dificultando a implementação de programas preventivos como drogadição, gravidez na adolescência, DST e AIDS e abuso sexual.

Em decorrência da rotatividade dos atores sociais foram verificados questionamentos freqüentes, tais como: “Como fazer funcionar a rede?”. “Esta rede tem representatividade suficiente?”. Estes questionamentos surgiram em vários períodos, pois os novos integrantes participavam das reuniões com muitas dúvidas quanto aos seus papéis, quanto aos objetivos da rede e os limites de atuação das instituições representadas.

Neste aspecto, se faz necessário o comprometimento dos representantes e a continuidade dos mesmos, com o objetivo de construir conhecimentos de forma coletiva, com a intencionalidade de apropriar-se do saber e colocar recursos das instituições em benefício do usuário, na construção de estratégias e políticas sociais conjuntas, com a inserção de instituições atualizadas nas discussões de sua área de abrangência.

Os atores sociais têm na rede o papel de integrador, articulador e facilitador de acesso aos diversos serviços, porém, a falta de comunicação entre eles ocasiona deficiência na criação de projetos conjuntos, dificultando a eficácia das ações..

Observa-se na análise das atas que houve duas estratégias para superar as dificuldades encontradas e criar um funcionamento integrado, clareando os papéis dos atores envolvidos: o uso de técnicas de dinâmicas de grupos e a realização de atividades de capacitação, que entretanto, não foram suficientes nestes dez anos

para superar as dificuldades inerentes ao funcionamento de uma rede de apoio. Essas estratégias serão descritas a seguir.

Inicialmente nas reuniões ocorriam dinâmicas de grupo entre os participantes, pela necessidade de integração e fortalecimento dos mesmos. Após a dinâmica, os informes eram parte da pauta das reuniões, onde cada participante comunicava ao grupo assuntos referentes aos problemas pertinentes e de interesse dos atores envolvidos na construção da rede. Na perspectiva de Tatagiba (2002, p. 14):

Os movimentos que ocorrem durante a existência de um grupo delineiam uma dinâmica que é só sua. Cada grupo em sua individualidade vive dinâmicas que refletem a interação entre seus membros, na busca de superar o individual e coletivo.

Fica explicitado que as técnicas de grupo fazem com que os participantes passem a interagir, consolidando uma identidade grupal, construindo concepções coletivas e desenvolvendo o espírito de cooperação, a partir do vínculo da participação. Isso é demonstrado na expressão a seguir:

[...] estamos acostumados a ter tudo pronto e a rede é algo a ser construído em conjunto sendo que a dinâmica realiza a integração do grupo (Representante de uma entidade conveniada com a FASC).

Em uma das reuniões verificou-se a realização de uma dinâmica de grupo, com a intenção de aprofundar os debates sobre os objetivos da rede de apoio à criança, sendo formados grupos que colocaram uma frase ou uma palavra-chave escrita em uma tarjeta, apresentando-a aos demais grupos para a socialização dos resultados.

Foram elaboradas as seguintes frases nas tarjetas:

- 1) Exercitar e aprimorar as relações interpessoais com os princípios que regem o trabalho em rede.
- 2) Integração das entidades envolvidas no atendimento à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade social.
- 3) Dar visibilidade às ações, compartilhar os saberes, buscar relações interpessoais e interface na rede.
- 4) Articulação, multiplicação, representatividade e proteção integral à criança e ao adolescente.
- 5) Buscar ações integradas.

É muito importante a utilização de um espaço e de uma dinâmica que provoque a experiência direta com o outro, trazendo a possibilidade de um mundo relacional mais amplo.

Durante o período analisado, foram realizadas capacitações, seminários e grupos para estudo de temas eleitos e as respectivas respostas de questões elaboradas. Posteriormente, os seminários eram avaliados e debatidos no grupo. Verificou-se que este processo buscava estimular os envolvidos a tornarem-se participantes e co-autores dos resultados na socialização e produção de conhecimentos.

Constatou-se que 67% dos integrantes participaram das capacitações, demonstrando a importância deste processo, que construído de forma democrática e de vontade coletiva, envolve e compromete os participantes. Dos 33% que não participaram das capacitações, os motivos identificados para a não participação foram: cobrança da presença do profissional em seu local de trabalho por parte das chefias; a falta de interesse pelo tema e pouco tempo de participação nas reuniões de rede. Portanto, a rede se configura em um espaço de construção e capacitação permanente, através da participação impulsionada pela intencionalidade dos atores sociais.

A capacitação é importante para desenvolver no sujeito a sua intencionalidade, decorrente de suas experiências no mundo, concretizando-se na rede e nas relações sociais, compartilhando sua subjetividade com o outro resultando numa relação de nós que interligam os fios da rede. A partir das capacitações, o sujeito encontra-se fortalecido com maior capacidade crítica em relação aos dados da realidade, na proposta de ações estratégicas de articulação transformando as relações de horizontalidade e participação através da socialização e comprometimento, conforme explicitado por Kern (2002, p. 21):

A intencionalidade parte da consciência do sujeito. Fundamenta-se nas experiências conscientes do sujeito, enquanto força social, em sua vivência na construção do seu mundo vivido numa dimensão intersubjetiva que se concretiza no viés das teias e redes enquanto concretização e produto das relações sociais.

No funcionamento das redes de apoio é importante que os atores sociais tenham acesso a mesma informação e capacitação. Segundo Türck (2001, p. 38): "É fundamental que no processo, todos integrantes passem a utilizar a mesma linguagem a respeito dos conhecimentos adquiridos e aprofundados".

Esta afirmação se confirma na expressão do representante de uma entidade conveniada com a FASC, que diz: "[...] é de fundamental importância na construção da rede, a capacitação para formar multiplicadores no processo de trabalho e na construção do próprio sujeito" (Ata 76).

Este depoimento demonstra que a rede também é um espaço de construção de conceitos, que através de capacitações constrói conhecimentos e desenvolve metodologias específicas, convergindo para uma mesma linguagem dos atores sociais na busca de ações integradas, com o objetivo da resolutividade das mesmas.

7 CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido teve a intencionalidade de abrir um processo de reflexão e quebra de paradigmas, na possibilidade da construção de espaços democráticos nas instituições, na intervenção dos serviços e fundamentalmente na definição dos papéis dos atores sociais nos espaços em que atuam.

A análise dos dados leva à conclusão de que a Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente apresentou pouca resolutividade das demandas por ela encaminhadas, em função dos seguintes problemas apresentados no seu funcionamento: ausência dos conselheiros tutelares nas reuniões; ausência de algumas instituições; rotatividade dos representantes das instituições envolvidas; dificuldades de comunicação entre as instituições; falta de articulação entre os diversos serviços; dificuldades na criação de projetos integrados.

Verifica-se na análise das atas que os representantes das instituições perceberam esses problemas, porém não houve solução apesar das tentativas de superação através das dinâmicas de grupo e capacitações, sendo possível identificar as dificuldades encontradas na rede de atendimento para uma mudança no planejamento das políticas públicas, com vistas à integralidade do público alvo e intersetorialidade das ações.

Percebe-se que existe um movimento antigo no sentido de integrar as áreas e os serviços, com discussões para o rompimento de ações compartimentadas, porém com poucos resultados em virtude das próprias corporações profissionais colocarem interesses setoriais acima da construção coletiva.

Outros motivos que tencionam o funcionamento em rede são as políticas institucionais que foram criadas dentro de uma lógica compartimentada, tanto em nível da educação, saúde e outros, com uma visão maniqueísta que força a fragmentação dificultando ações conjuntas dos serviços. A constante rotatividade dos atores sociais, e a falta de participação de algumas instituições, ocasiona ineficácia das ações.

Observa-se também, que as instituições possuem demandas urgentes e que a maioria dessas demandas não obtém resolutividade com a rede, portanto "as dificuldades para as transformações institucionais decorrem dos limites impostos pela diversidade, pois, se de um lado os processos coletivos são mais potentes, de outro, são mais lentos e trabalhosos" (FUERWERKER & COSTA, 2000).

Entretanto, a realização desse trabalho permitiu vislumbrar algumas alternativas para solucionar ou contornar os problemas identificados no funcionamento da Rede Integrada de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

Considerando-se os objetivos do estudo realizado, coloca-se a seguir algumas propostas, ainda que não caracterizem uma possível resolutividade, possam iniciar um processo de integração dos diversos serviços, visando um melhor atendimento nas demandas encaminhadas pela rede:

- 1- mapeamento das áreas de abrangência das diversas instituições e serviços;
- 2- identificação das demandas cujas respostas não são obtidas através de ações conjuntas;
- 3- clarear os papéis dos atores sociais e definir os limites das instituições;
- 4- definição dos objetivos da rede, estratégias e operacionalização das ações;
- 5- construção de um processo de comunicação entre as instituições;
- 6- conquista de autonomia e de recursos para a garantia da resolutividade das demandas encaminhadas pela rede;
- 7- participação e comprometimento das instituições na busca de novas parcerias;
- 8- mobilização e sensibilização de outras entidades, com o objetivo de ampliar a rede de proteção, na busca de maior integração dos serviços.

A Micro-Rede 02 é fruto de discussão, angústia e garra de diversos atores e instituições, estando em constante processo de mudanças, com a proposta de que crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social tenham respostas às suas necessidades no presente e não num futuro distante.

A falta de comprometimento dos atores sociais, do poder público e a falta de articulação da rede com os serviços de saúde, com os Conselhos Tutelares e com conselhos escolares, influenciaram negativamente na resolutividade das demandas encaminhadas. No entanto, apesar de todas as dificuldades encontradas, a rede de atendimento integrado deve ser efetivada na potencialidade, possibilitando uma intervenção global e eficiente, buscando a motivação dos diversos atores envolvidos, articulando parcerias e com programas em comum.

8 REFERÊNCIAS

BAPTISTA, M. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2000.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: (lei n. 8.069, de 13-7-1990). 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 4., 2001, Porto Alegre. **Assistência social**: política de inclusão, numa trajetória de avanços e desafios. Porto Alegre, 2001.

CORDIOLI, S. **Enfoque participativo**: um processo de mudança. Porto Alegre: Gênese, 2001.

DEMO, P. **Participação e conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

FALEIROS, V. **Estratégias em serviço social**. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FEUERWERKER, I; COSTA, H. Intersetorialidade na Rede UNIDA. **Divulgação em Saúde para Debate**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 25-35, 2000.

INOJOSA, R.M. Redes e compromisso social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 117, 1999.

KERN, F.A.J.: **As mediações em redes como estratégias metodológicas do serviço social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

MINAYO, M.C.S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

PORTO ALEGRE. **Projeto Integrado de Atenção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco Social**. Disponível em:
<<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/rededeprotecao>>. Acesso em: 29 ago. 2006

_____. Coordenação de Comunicação Social. **Rede integrada de assistência social**. Porto Alegre, 2000.

_____. Fundação de Assistência Social e Cidadania. **Institucional**. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/pol_social/fasc>. Acesso em: 08 ago. 2006.

RIGGHI, L.B. Pirâmides, círculos e redes: modos de produzir a atenção à saúde. In: MISOCZKI, M.C.; BECH, J. (org.). **Estratégias de organização da atenção à saúde da casa**: programa de desenvolvimento da gestão em saúde. Porto Alegre: PDG Saúde, 2002.

SCHLITHLER, C.R. **O processo de formação de facilitadores de redes sociais**. Disponível em: <http://www.mab-online.com.br/biblioteca/formacao_redes.htm>. Acesso em: 18 ago. 2006.

TATAGIBA, M.C. **Vivendo e aprendendo com grupos**: uma metodologia construtivista de dinâmica de grupo. Porto Alegre: DP&A, 2002.

TÜRK, M.G. **Articulação entre o Poder Judiciário, o Poder Executivo e a comunidade**: redes sociais de atendimento. Porto Alegre: Febem, 1999. Polígrafo.

WHITAKER, C. **Redes**: conversando com Chico Whitaker. São Paulo: Paulinas, 2001.