

A rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente em Campos dos Goytacazes/RJ: contribuições ao debate

The social assistance network for children and adolescents in the city of Campos dos Goytacazes, Brazil: contributions to the debate

La red de asistencia social para niños y adolescentes en Campos dos Goytacazes, Brasil: aportes al debate

Juliana Thimóteo Nazareno Mendes  <https://orcid.org/0000-0001-6327-8518>

Doutora em Geografia Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora Adjunta do curso de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF) - Campos dos Goytacazes/RJ - Brasil. E-mail: julianatnmendes@gmail.com.

Sabrina Machado de Barcelos  <https://orcid.org/0000-0002-1167-1518>

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestranda em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: sabrinabarcelos24@gmail.com.

Resumo

Este artigo tem como objetivo refletir sobre a rede socioassistencial, não governamental de atendimento às crianças e adolescentes do município de Campos dos Goytacazes, por considerar que ela desempenha um importante papel no processo de efetivação do Sistema de Garantia de Direitos das crianças e adolescentes (SGD), preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Tal reflexão busca também pontuar a dimensão contraditória das organizações, na medida que tendem a contribuir para a desresponsabilização do Estado na oferta dos serviços essenciais à população infantojuvenil e para a fragmentação das ações. As análises são realizadas a partir de uma pesquisa desenvolvida com entidades não governamentais que possuem registro no Conselho Municipal de Promoção dos Direitos das Crianças e Adolescentes. Tal reflexão se faz importante, para que se possa identificar as respostas às expressões da questão social que existem no campo do Estado e da sociedade civil, visando formular respostas profissionais, em especial no campo do Serviço Social, as quais possam culminar no fortalecimento e ampliação dos direitos, considerando-se as relações entre público e privado.

Palavras-chave: Terceiro Setor. Rede de atendimento não governamental. Criança e adolescente.

Abstract

This article aims at reflecting upon the non-governmental social assistance network for children and adolescents in the city of Campos dos Goytacazes (Brazil), considering that they play an important role in the process of establishing the Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes (System for Guaranteeing the Rights of Children and Adolescents), recommended by the Estatuto da Criança e do Adolescente (Statute of the Child and Adolescent). The study also tries to point out the contradictory dimensions of these organizations in as far as they tend to contribute to removing the State's responsibility in offering essential services to the child and adolescent population and the fragmentation of actions. The analyses are based on documentation and field research developed by non-governmental institutions registered in the Conselho Municipal de Promoção dos Direitos das Crianças e Adolescentes (City Council for Promoting the Rights of the Child and Adolescent). This study is important to identify the answers to expressions of the existing social issues in the State and society, aiming at formulating professional answers, especially in the area of Social Service which, considering the relations between public and private institutions, could culminate in the strengthening and broadening of rights.

Keywords: Third Sector. Non-governmental assistance network. Children and adolescents.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre la red no gubernamental de asistencia social para el cuidado de niños y adolescentes en la ciudad de Campos dos Goytacazes (Brasil), ya que consideran que juegan un papel importante en el proceso de implementación del Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes (Sistema para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes), recomendado por el Estatuto da Criança e do Adolescente (Estatuto de Niños y Adolescentes). Sin embargo, dicha reflexión también busca señalar la dimensión contradictoria de estas organizaciones, en la medida en que tienden a contribuir a la falta de responsabilidad del Estado en ofrecer servicios esenciales a niños y jóvenes y la fragmentación de las acciones. Los análisis se llevan a cabo en base a una encuesta realizada con entidades no gubernamentales que están registradas en el Conselho Municipal de Promoção dos Direitos das Crianças e Adolescentes (Consejo Municipal para la Promoción de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes). Dicha reflexión es importante para identificar las respuestas a las expresiones de la cuestión social que existen en el campo del Estado y la sociedad civil, con el objetivo de formular respuestas profesionales, especialmente en el campo del Trabajo Social, que, considerando las relaciones entre lo público y lo privado, puede culminar en el fortalecimiento y la expansión de los derechos.

Palabras clave: Tercer sector. Red de servicios no gubernamentales. Niño y adolescente.

A rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente em Campos dos Goytacazes/RJ: contribuições ao debate

Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Sabrina Machado de Barcelos

1 Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 provocou uma profunda alteração no sistema de proteção social brasileiro ao dar centralidade ao Estado na regulação, normalização e implementação das políticas sociais, a partir de um modelo de gestão descentralizado que garantia o controle social por meio da participação da sociedade organizada.

Um elemento importante foi a implementação da política de Seguridade Social, que alicerçada nas políticas de Assistência Social, Previdência Social e Saúde, proporcionou a ampliação da cobertura de atendimento a segmentos populacionais antes desprotegidos, a partir da perspectiva da proteção social por meio da integralidade e intersetorialidade das políticas sociais.

No entanto, tais prerrogativas estavam na contramão da conjuntura internacional, em que os países desenvolvidos, orientados a partir do Consenso de Washington e pautados nos ideários neoliberais, propunham a intervenção mínima do Estado no campo das políticas sociais. Além disso, como afirmava Yazbek (2010), fortalecia-se a tese de que cada indivíduo era responsável pelo seu próprio bem-estar, e ao Estado cabia a responsabilidade de garantir proteção social em situações extremas. Portanto, cabia ao Estado direcionar suas ações aos estritamente pobres, em detrimento de uma política orientada para a equidade e justiça social. Neste contexto, emergem práticas filantrópicas e caritativas, sob nova roupagem, com o crescimento de organizações não governamentais (ONGs). Estas, como afirmava a referida autora, atualizaram seus discursos na defesa da qualidade dos bens e serviços ofertados por meio de uma ação solidária.

O modelo de proteção social proposto pela Constituição Federal de 1988 sofreu, então, grandes entraves no seu processo de implantação, seja pela incorporação de uma lógica fragmentadora e focalizada das ações desenvolvidas, seja pela desestruturação das formas de financiamento decorrentes do processo de descentralização das políticas. Cresceram, no país, as parcerias entre o Estado e o setor privado, representado pelas entidades não governamentais, associações voluntárias, fundações empresariais, que buscavam uma renovação do espaço público, resgatando a solidariedade e a cidadania para, na medida do possível, atender às diferentes demandas advindas das expressões da questão social¹.

Em Campos dos Goytacazes-RJ esta realidade se faz presente, como se percebeu na pesquisa² realizada nos anos de 2016 e 2017³ que teve como objetivo traçar o perfil das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) registradas no Conselho Municipal de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Campos dos Goytacazes centrando-se nas suas ações e públicos atendidos, a fim de compreender seu papel na garantia da proteção integral às crianças e adolescentes do referido município, e que será apresentada nos próximos itens deste artigo.

É importante ressaltar que, de acordo com Montañó (2002), o crescimento do setor privado, denominado de “Terceiro Setor” foi funcional ao processo de reestruturação do capital, na medida em que contribuiu para a desresponsabilização do Estado, desonerando o capital e autorresponsabilizando o cidadão e a comunidade local para atender suas demandas sociais. Neste processo, passou a ocorrer o compartilhamento na gestão e efetivação das políticas sociais com as parcerias público-privadas cofinanciadas pelos fundos públicos.

No entanto, Yazbek (2000) alertava sobre o risco da privatização dos serviços que deveriam ser universalizados no âmbito público e a permanência de uma tensão entre autonomia e dependência das entidades em relação ao Estado, que se percebem nos dias atuais. Portanto, é a partir deste contexto, que iremos no aproximar da discussão sobre a emergência do Terceiro Setor no Brasil e em Campos dos Goytacazes-RJ.

¹ A questão social deriva-se do antagonismo entre o pensamento coletivo da produção e a expropriação privada do trabalho humano. Diante disso, a questão social se agudiza no embate das desigualdades e das lutas sociais que são reproduzidas na dialética concreta da realidade social por meio das relações sociais. Ela mostra-se em conflitos políticos e culturais entre diferentes projetos societários (IAMAMOTO, 2014).

² A pesquisa intitulada “Tecendo a rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente: a interface entre as ações”, contou com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), por meio da bolsa de Iniciação Científica.

³ Apesar de os dados serem dos anos de 2016 e 2017, até o ano de 2019 não havia ocorrido mudança significativa na composição desta rede não governamental em Campos dos Goytacazes. De acordo com dados fornecidos pelo Conselho Municipal de Promoção dos Direitos das Crianças e Adolescentes, em 2019 apenas duas novas OSCs foram registradas.

2 Aproximações ao debate do terceiro setor

Segundo Falconer (1999 *apud* CALEGARE; JUNIOR, 2009), o crescimento do Terceiro Setor no Brasil se deu através de três fatores interligados: o primeiro decorrente de que o Estado, cooptado pelo capital, recebeu orientações de organismos internacionais como o Banco Mundial, para criar leis que estimulassem o Terceiro Setor. Para isso, deveriam adotar a estratégia neoliberal de redução dos investimentos através das privatizações e a transferência de responsabilidade, atribuindo os cuidados sociais à sociedade civil.

O segundo foi a busca de parcerias entre o Estado e a sociedade civil na tentativa de eximir suas responsabilidades com a questão social, justificada pela crise financeira do Estado que teria origem na sua gestão burocratizada. E, por fim, o ativismo social proveniente das empresas, através da “filantropia empresarial”, “responsabilidade social empresarial”, entre outros.

De acordo com Montañó (2002) e Calegare & Junior (2009), nesse cenário, a sociedade civil fazia críticas ao modelo de Estado vigente, que não conseguia suprir as demandas sociais que lhe foram atribuídas, criando um consenso de que o Estado era ineficiente em promover o bem-estar social, o fomento na economia e a proteção ao meio ambiente. A partir daí emerge o “Terceiro Setor” caracterizado pelo voluntariado e filantropia com uma roupagem empresarial, trazendo a esperança da renovação do espaço público por meio do resgate da solidariedade e da cidadania.

O termo Terceiro Setor advém da ideia de que existem outros dois setores na sociedade: o Primeiro Setor caracterizado pela esfera pública, ou seja, o Estado, que mobiliza os seus recursos financeiros para oferecer serviços públicos à população e, o Segundo Setor, que se localiza na esfera particular, representado pelo Mercado e sua lógica de atividades lucrativas e interesses particulares. O Terceiro Setor seria então, formado pelas organizações da sociedade civil, constituídas de forma privada para fins e interesses públicos, oferecendo serviços análogos aos do Estado.

De acordo com Calegare & Junior (2009), as organizações que compõem o Terceiro Setor são caracterizadas como sendo sem fins lucrativos e devem estar separadas do governo (mesmo que receba recursos financeiros do mesmo); possuir autonomia para gerar e controlar suas atividades e possuir alguma realidade institucional.

Apesar de haver divergências no uso da nomenclatura do Terceiro Setor, Falconer resume de forma elucidativa o uso deste termo no Brasil:

o termo terceiro setor, no uso corrente, é usado para se referir à ação social das empresas, ao trabalho voluntário de cidadãos, às organizações do poder público privatizadas na forma de fundações e ‘organizações sociais’. Mais do que um conceito rigoroso ou um modelo solidamente fundamentado em teoria – organizacional, política ou sociológica – terceiro setor, no Brasil, é uma ideia-força, um espaço mobilizador de reflexão, de recursos e, sobretudo, de ação. (FALCONER, 1999, *apud* CALEGARE; JUNIOR, 2009, p. 137).

Montañó (2002) destaca que é possível compreender que no contexto neoliberal, o “Terceiro Setor” é colocado como um instrumento usado para justificar e legitimar o processo de desestruturação da seguridade social e da não responsabilização do Estado na intervenção social. Para o referido autor:

A estratégia neoliberal tende, sobretudo, a instrumentalizar um conjunto de valores, práticas, sujeitos, instâncias: o chamado “terceiro setor”, os valores altruístas de “solidariedade individual” e do “voluntarismo” e as instituições e organizações que em torno deles se movimentam. O capital luta por instrumentalizar a sociedade civil – torná-la dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável. O debate sobre o “terceiro setor”, como ideologia, transforma a sociedade civil em meio para o projeto neoliberal desenvolver sua estratégia de reestruturação do capital, particularmente no que refere à reforma da Seguridade Social. (MONTAÑO, 2002, p. 6).

A rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente em Campos dos Goytacazes/RJ: contribuições ao debate

Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Sabrina Machado de Barcelos

Com isso, constrói-se um discurso que tende a exaltar as organizações da sociedade no atendimento das expressões da questão social em detrimento de uma “ineficiência” do Estado, que orientado pelo neoliberalismo, passa a atuar minimamente na atenção às demandas sociais.

Se por um lado compreende-se que o terceiro setor é funcional ao projeto neoliberal, por outro, muitas dessas organizações têm tido uma atuação que vai além de assumir o espaço deixado pelo Estado, pois vêm promovendo um questionamento dos efeitos do capitalismo na vida em sociedade, contestando o sistema global. Portanto, passa a assumir um papel político, ainda que permeado de contradições, como afirmam Calegare & Junior:

Ao mesmo tempo em que remedeiam os danos do cenário macroeconômico de políticas, propõem políticas públicas, questionam o Estado assumindo parte de suas funções e são a favor da democracia, protagonismo e “empoderamento”, mas não questionam com seu devido destaque, que de fato é esse sistema que produz a pobreza, injustiça e a desigualdade. Portanto, compreender o chamado terceiro setor e o papel desempenhado pelas organizações não governamentais pressupõe ter clareza de que é um fenômeno real sendo, ao mesmo tempo, parte e produto do processo de reestruturação do capital e, portanto, permeado de contradições. (CALEGARE; JUNIOR, 2009, p. 143)

Pode-se concluir, de acordo com Montañó (2002), que o Terceiro Setor é uma sagacidade neoliberal para responder às expressões da “questão social”, que transforma o sistema de solidariedade universal em solidariedade individual, o que era um direito em ação voluntária, filantrópica precarizando, assim, a ação social do Estado e elevando a demanda lucrativa do setor empresarial, já que serviços sociais essenciais passam a ser adquiridos no mercado e se avança na direção das parcerias público-privadas cofinanciadas pelos fundos públicos.

Mas, na sua dimensão contraditória, considera-se que o Terceiro Setor desenvolve projetos sociais relevantes, sendo, muitas vezes, o único responsável por disponibilizar serviços para diversas camadas populacionais. Portanto, é fundamental reconhecer o trabalho que é feito pelas entidades não governamentais, que suprem as necessidades sociais onde o Estado muitas vezes se torna omissivo.

É notória a presença do Terceiro Setor no campo da proteção, promoção e garantia dos direitos das crianças e adolescentes, desenvolvendo diversas ações complementares ao Estado, mas também substitutivas, em função da ausência do poder público na oferta de serviços essenciais à garantia dos direitos desta parcela da população. Neste sentido, as organizações da sociedade civil são parte importante do Sistema de Garantia de Direitos preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

3 O Sistema de Garantia de Direitos e o Terceiro Setor: a formação de uma rede de promoção, proteção e garantia dos direitos das crianças e adolescentes

A Constituição Federal de 1988 promoveu um grande avanço no que se refere às crianças e adolescentes, ao considerá-los como sujeitos de direitos, em condição especial de desenvolvimento. Neste sentido assegura-se que é dever da família, da sociedade e do Estado proteger as crianças e adolescentes, garantindo "com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão." (BRASIL, 1988, Art. 227).

A rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente em Campos dos Goytacazes/RJ: contribuições ao debate

Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Sabrina Machado de Barcelos

Para a efetivação destes direitos o ECA estabelece uma rede de proteção integral às crianças e adolescentes, que deve atuar de maneira coordenada e sistêmica desenvolvendo um trabalho articulado e de forma intersetorial. Para isso é necessário à atuação conjunta de diferentes atores sociais como, Estado, sociedade civil e organizações da sociedade civil, constituindo o Sistema de Garantia de Direitos.

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) surgiu em 2006, para assegurar e fortalecer a implementação do ECA, e se consolidou por meio da Resolução 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Esse Sistema está pautado em três grandes eixos estratégicos de atuação, a saber: a) Promoção dos Direitos: pautado na deliberação e formulação de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, priorizando e qualificando como direito o atendimento das necessidades básicas dos mesmos; b) Defesa dos Direitos: responsabilização do Estado, da sociedade e da família pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes e; c) Controle Social: controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente, que se farão através das instâncias públicas, como Conselhos de direitos das crianças e adolescentes e Conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas (OLIVEIRA, 2015).

De acordo com Aquino (2004), a expressão “Sistema de Garantia de Direitos” denota a impossibilidade de se considerar isoladamente a atuação de quaisquer dos componentes do conjunto de forma isolada, já que seus papéis e atribuições estão interligados e só se efetivam se forem conduzidos de forma integrada. Para Teixeira (2010) os trabalhos desenvolvidos em rede possuem como resultados esperados o atendimento de qualidade em qualquer situação, a descentralização e a regionalização do atendimento, com o fim de viabilizar que a criança e o adolescente sejam atendidos o mais próximo possível de suas residências. Devem também viabilizar a proteção imediata às crianças e aos adolescentes em situação de ameaça ou violação de seus direitos, bem como a de suas famílias, promovendo o imediato afastamento da situação de ameaça ou violência.

No campo da Política de Assistência Social, a proteção social de crianças e adolescentes ocorre por meio de uma rede de serviços que são ofertados através da assistência social básica, de média e de alta complexidade. Tais serviços são prestados pelo poder público e, de forma complementar, pelas organizações não governamentais que devem atuar como uma rede de serviços com vistas a conferir maior eficiência e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial.

A cidade de Campos dos Goytacazes, de acordo com o Censo Demográfico possuía uma população estimada, em 2017, de 490.288, com 90,3% das pessoas residentes em área urbana e 9,7% em área rural. A população infantojuvenil no ano de 2010, segundo o mesmo Censo, somava o quantitativo de 107.071 habitantes e representava 23,1% da população campista.

A rede da Assistência Social é formada pelo Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) que possuem seus programas definidos em Proteção Social Básica, Proteção Social de Média Complexidade e Proteção Social de Alta Complexidade.

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social, o CRAS é a porta de entrada da Assistência Social. É um local público, localizado prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social, onde são oferecidos os serviços de assistência social, com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade, caracterizados na Proteção Social Básica.

A Tipificação Nacional da Assistência Social elenca os seguintes serviços socioassistenciais oferecidos pelos CRAS: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que possui a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura dos vínculos familiares e a violência; e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que tem como objetivo promover a convivência social, o direito de ser, de participação e prevenção dos riscos sociais. O público-alvo desse serviço é crianças de 06 a 15 anos, adolescentes de 15 a 17 anos e idosos acima 60 anos.

De acordo com os dados apresentados pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes no I Seminário do Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária realizado no dia 17 de outubro de 2017, nas 13 unidades dos CRAS é atendido um total de 753 crianças e adolescentes, possuindo o quantitativo de 458 crianças de 6 a 12 anos; 159 adolescentes

A rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente em Campos dos Goytacazes/RJ: contribuições ao debate

Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Sabrina Machado de Barcelos

de 13 a 15 anos; e 136 adolescentes de 15 a 17 anos. Percebe-se que não são ofertados serviços socioassistenciais para as crianças que se encontravam na primeira infância. Provavelmente, estas só estão sendo atendidas nos equipamentos de creche, que se restringe a idade de 0 a 4 anos.

Além dos serviços ofertados pelos CRAS, há os que são desenvolvidos pela Fundação Municipal da Infância e Juventude (FMIJ), em quatro núcleos, sendo eles localizados na sua sede, e nos bairros de Parque Guandu, Travessão e Parque Aldeia. O público-alvo são crianças e adolescentes de 06 a 17 anos. Este serviço possui dois projetos: o Desafio, que atende a 159 crianças e adolescentes e o Semeando Arte, que atende a 80 crianças e adolescentes.

No município, há também aos serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade, voltado às famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares não foram rompidos. No caso de crianças e adolescentes, esses serviços acontecem por meio de ações destinadas aquelas (as) adolescentes que cometeram ato infracional. Nas três unidades de CREAS existentes no município há uma equipe específica para o desenvolvimento das Medidas Socioeducativas em meio aberto, que em 2017 atenderam 526 adolescentes, sendo 84% do sexo masculino, majoritariamente na faixa etária de 16 a 18 anos (76%) e negros (77%) (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2017).

Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade é voltada para famílias e indivíduos que se encontram em situação de ameaça ou que tiveram os direitos violados e necessitam ser retirados dos seus núcleos familiares. Na cidade de Campos dos Goytacazes, esses serviços são oferecidos às crianças e adolescentes através das instituições de acolhimentos, que são mantidas pela FMIJ. Estas são no total de nove unidades e atenderam, em dezembro de 2017, 138 crianças e adolescentes.

A rede de proteção socioassistencial à criança e adolescentes é, ainda, formada pela sociedade civil organizada, por meio das organizações não governamentais. Neste artigo considera-se, segundo Lopes (2018), as organizações não governamentais como sendo aquelas organizações da sociedade civil que, de acordo com a Lei 13.019/2014 se enquadram simultaneamente nos seguintes critérios⁴:

- a) são privadas e não estão vinculadas jurídica ou legalmente ao Estado;
- b) não possuem finalidades lucrativas, ou seja, não distribuem o excedente entre proprietários ou diretores;
- c) são legalmente constituídas, ou seja, possuem personalidade jurídica e inscrição no CNPJ;
- d) são autoadministradas e gerenciam suas próprias atividades de modo autônomo;
- e) são constituídas de forma voluntária por indivíduos, e as atividades que desempenham são de livre escolha por seus responsáveis.

3.1 A rede socioassistencial não governamental de atendimento a crianças e ao adolescente em Campos dos Goytacazes-RJ

No município, as organizações não governamentais que prestam serviços às crianças e adolescentes devem estar cadastradas no Conselho Municipal de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescentes (CMPDCA), como determina o ECA. Sendo assim, para este trabalho foi considerado o universo das organizações da sociedade civil que possuíam registro no CMPDCA, no ano de 2017. A metodologia para coleta de dados consistiu em um levantamento documental, no qual foram consultados os documentos de registro das entidades, arquivados no CMPDCA, o Termo de Visita emitido em 2017 pelo CMPDCA para renovação dos registros e um questionário realizado pelas pesquisadoras no ano de 2016, decorrente da ação

4 De acordo com Lopez (2018), no país, esses critérios correspondem a três tipos jurídicos do Código Civil brasileiro: as associações privadas, as fundações privadas e as organizações religiosas.

A rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente em Campos dos Goytacazes/RJ: contribuições ao debate

Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Sabrina Machado de Barcelos

extensionista⁵ desenvolvida no CMPDCA. Foram selecionados os questionários das entidades que permaneciam registradas no Conselho em 2017, que representou 57% do total das ONGs registradas.

No ano de 2017, estavam registradas 21⁶ instituições não governamentais, que desenvolviam ações voltadas para a orientação e apoio sociofamiliar, profissionalização, esporte, arte e cultura, acolhimento institucional de crianças e adolescentes, sendo algumas, voltadas exclusivamente para crianças e adolescentes com deficiência.

No item anterior, vimos que o terceiro setor ganha relevância, no Brasil, na década de 1990. Tal situação repercutiu em Campos dos Goytacazes, pois foi quando se percebeu o crescimento de entidades não governamentais de atendimento a crianças e ao adolescente. Após a década de 1990 houve o surgimento de 15 organizações não governamentais, enquanto anteriormente a este período, havia no município 6 entidades.

No Brasil, as instituições religiosas tiveram um grande papel na prestação de serviços socioassistenciais, especialmente voltados para a criança e adolescentes. Em Campos dos Goytacazes, constatou-se que 14% das organizações não governamentais declararam possuir alguma vinculação religiosa, sendo elas católicas, espíritas ou evangélicas. Já 33% se declararam laicas e 52% não responderam ao questionário.

No entanto, é preciso considerar que, apesar de algumas organizações se declararem laicas, ao adentrar em seus espaços para a realização das entrevistas, foi possível perceber várias referências religiosas, o que pode indicar que, apesar de formalmente não terem vinculação religiosa, a religião se faz presente no seu cotidiano.

Sobre a propriedade dos imóveis, constatou-se que a maioria possui sede própria (38%) ou cedida (33%). Já 14% têm suas sedes em imóveis alugados e 14% não informaram. O fato de os imóveis serem próprios ou cedidos se torna relevante para a contenção de gastos das entidades com a estrutura física da sede. Por outro lado, a sede própria dificulta a ramificação de ações nas áreas mais periféricas. Destaca-se que a maioria das organizações da sociedade civil que responderam ao questionário (90%), afirmaram que estão em locais de fácil acesso por meio do transporte público.

Quanto à adaptação do espaço para o acesso de pessoas com deficiência 29% afirmaram que seus espaços são adaptados, enquanto 24% disseram que não. No entanto, mesmo com algumas organizações não governamentais não possuindo espaços adaptados para receberem pessoas com deficiência, 82% afirmaram que o espaço atende as necessidades da instituição. Tal dado leva ao questionamento se os programas e projetos que não são destinados exclusivamente às pessoas com deficiência recebem esse público e, se recebem, como lidam com a questão da acessibilidade.

No que se refere à localização, as entidades estão concentradas na região central da cidade. Tal situação indica a necessidade de incentivar a realização de atividades nas áreas periféricas, pois é nelas que estão os maiores índices de violência juvenil, além de serem lugares que se concentram a população mais pobre e, portanto, mais vulnerável, como registrado no Diagnóstico Socioterritorial do Município de Campos dos Goytacazes, publicado em 2019. Neste documento destacam-se as regiões de Goitacazes, Ururá, Esplanada, Parque Guarus, Codin e Custodópolis que, apesar de serem cobertas pelos CRAS e CREAS, carecem de mais serviços da proteção socioassistencial básica e espacial. Neste aspecto, a dimensão da complementaridade dos serviços pela rede não governamental fica inexistente nessas áreas onde o Estado não se faz muito presente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 90, dispõe sobre os regimes de atendimentos que as instituições que trabalham com as crianças e adolescentes podem ofertar, sendo eles: orientação e apoio sociofamiliar; apoio socioeducativo em meio aberto; colocação familiar; acolhimento institucional; liberdade assistida, prestação de serviços à comunidade; semiliberdade e internação.

⁵ No ano de 2016 foi desenvolvido o projeto de Extensão "Assessoria às instâncias públicas de controle social no âmbito das políticas de proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes: fortalecendo a participação e o controle social", que consistiu em um diagnóstico das entidades registradas no CMPDCA. Para este diagnóstico foi aplicado um questionário aos responsáveis pelas entidades contendo perguntas referentes ao funcionamento, estrutura e ações desenvolvidas. Das 25 entidades não governamentais registradas em 2016, apenas 15 responderam ao questionário.

⁶ Em 2019, havia registradas no CMPDCA 23 Organizações da Sociedade Civil.

A rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente em Campos dos Goytacazes/RJ: contribuições ao debate

Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Sabrina Machado de Barcelos

Na cidade de Campos, o atendimento é focalizado nos regimes de orientação e apoio sociofamiliar (44%) e no apoio socioeducativo (44%). Esses são caracterizados como encaminhamentos familiares, grupos de discussões, orientações psicossociais, encaminhamentos para outros serviços e atividades de esporte, reforço escolar, oficinas de música, dança, entre outros. Ainda há os serviços oferecidos no regime de Liberdade Assistida (3%), caracterizado como o cumprimento de medidas socioeducativas para os adolescentes em conflito com a lei, e o acolhimento institucional (3%), que deve possuir caráter excepcional, protetivo e provisório, para as crianças que sofreram violações de direito e precisam do afastamento familiar. Contudo, no ano de 2018, o acolhimento institucional e os serviços de Liberdade Assistida ofertados pelas ONGs foram fechados, ficando apenas os serviços ofertados pelo poder público municipal. É importante sinalizar que em 6% dos Termos de Visita não constava o regime de atendimento das entidades.

Os dados mostram que a rede não governamental está concentrada na oferta de serviços de proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes, sendo as atividades ofertadas em contraturno escolar.

A faixa etária de crianças e adolescentes atendidas pelos projetos é, majoritariamente, entre 6 a 15 anos de idade (32%), enquanto que a faixa etária de 0 a 6 anos de idade é pouco expressiva (14%). É importante ressaltar que o Plano Nacional para a Primeira Infância do ano de 2010 considera que crianças com esta faixa etária de 0 a 6 anos de idade devem ser sujeitos destinatários de ações e proteções sociais para alcançar seu pleno desenvolvimento. Cabe destacar que 28% das entidades atendem apenas adolescentes entre 15 e 17 anos. 23% também atendem pessoas com mais de 18 anos e 3% não informaram a faixa etária do atendimento.

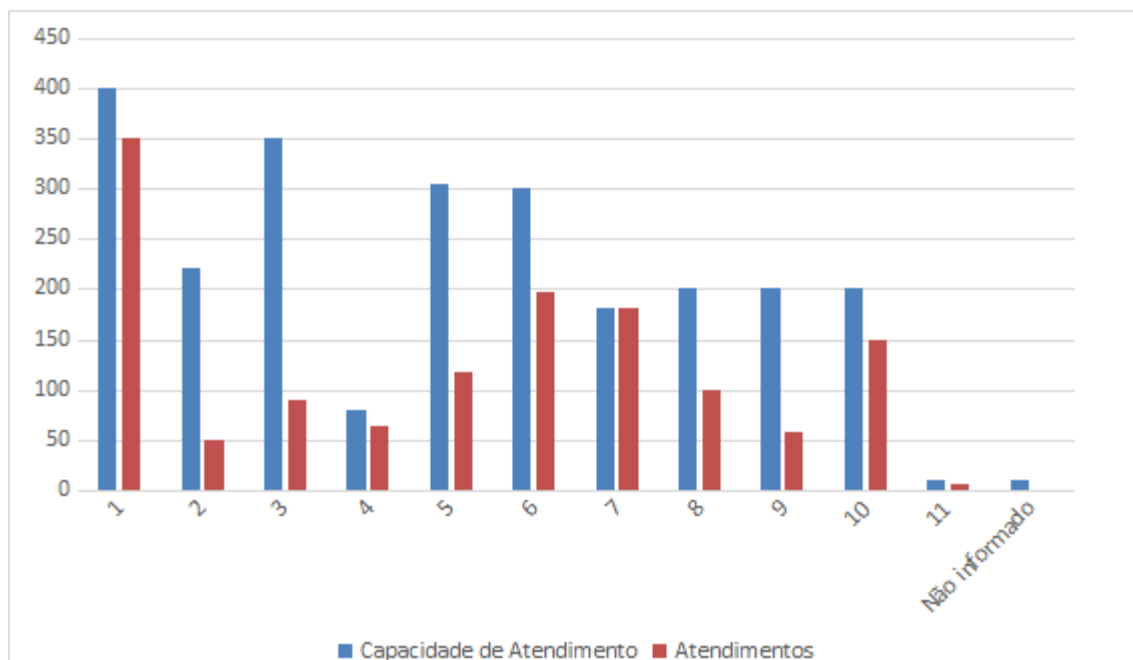
O público-alvo das entidades é de crianças e adolescentes que estão em situação de risco e vulnerabilidade social (66% entidades); Adolescentes em conflito com a lei (5% entidade); adolescentes com direitos violados (9% entidades); pessoas com múltiplas deficiências (20% entidades). Nesta última categoria, a cidade de Campos dos Goytacazes não possui programas específicos para esse público, sendo os serviços existentes ofertadas apenas pelas instituições não governamentais.

Tal situação se apresenta como um problema, que foi sinalizado por Yasbek (2000) e informado no início deste texto, que é a desresponsabilização do Estado na oferta de um serviço, deixando a cargo de organizações da sociedade civil, que muitas vezes, são dependentes financeiramente dos recursos repassados pelo Estado. Se findarem estes recursos, tais serviços tendem a não serem mais ofertados, deixando esta população desprotegida socialmente.

Com relação à capacidade de atendimento e ao número de atendidos, é possível notar que há uma diferença significativa entre a capacidade de que as organizações não governamentais dispõem e a quantidade de atendimentos realizados. Constata-se que há uma capacidade ociosa no atendimento, podendo ser decorrente da insuficiência de recursos para a prestação dos serviços.

A rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente em Campos dos Goytacazes/RJ: contribuições ao debate
Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Sabrina Machado de Barcelos

Gráfico 1. Número e capacidade de atendimentos, 2017



Fonte: Pesquisa Tecendo a rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente: a interface entre as ações, 2017

No que se refere aos programas e projetos desenvolvidos pelas OSCs, constatou-se o total de 48 ações⁷. Os projetos/ programas possuem metodologias diferentes de acordo com o que cada entidade se propõe a realizar, em consonância com os regimes de atendimento. Foram identificadas as seguintes atividades: acolhida e escuta com orientações psicossociais e encaminhamentos para a rede socioassistencial, além de oficinas voltadas para o esporte, o lazer e a cultura, com aulas de música, dança, leitura, entre outros. Também há cursos livres e cursos semiprofissionalizantes com o objetivo de inserir os (as) adolescentes de forma qualificada no mercado de trabalho e; aulas programadas com temas diversificados a fim de colaborar com o desenvolvimento e aprendizagem das crianças e adolescentes.

No que se refere à semiprofissionalização dos (as) adolescentes, os cursos são de operador de caixas de supermercado, jovem aprendiz, panificação, entre outros. Esses cursos exigem baixa escolaridade e tendem a proporcionar uma inserção precarizada desses jovens no mercado de trabalho, com poucas possibilidades de se romper com o histórico de pobreza que marca a vida de suas famílias.

A sala de recursos é uma atividade oferecida por alguns projetos destinados às crianças e adolescentes com deficiência com o objetivo de desenvolver a coordenação motora e apoio ao atendimento educacional de acordo com as suas limitações e especificidades. Todas as organizações não governamentais declararam trabalhar na perspectiva da garantia de direitos das crianças e adolescentes, desenvolvendo projetos que visam à autonomia, à emancipação, à valorização de princípios éticos e morais e à inclusão social.

Com relação aos profissionais que trabalham nesses projetos e programas, eles são de diferentes áreas, havendo predominância de psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, educadores e instrutores de oficinas. Nas organizações não governamentais que atuam com crianças e adolescentes com deficiência, algumas equipes técnicas são compostas também por fisioterapeutas, fonoaudiólogas, terapeutas ocupacionais e nutricionistas, que são cofinanciados por outras fontes. Em sua

⁷ Já as ações governamentais totalizam 18.

A rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente em Campos dos Goytacazes/RJ: contribuições ao debate

Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Sabrina Machado de Barcelos

maioria são contratados como celetistas por um período de um ano, pois dependem da existência dos recursos financeiros. No entanto, percebeu-se que muitos atuam nas instituições por mais tempo.

De acordo com o Termo de Visita do CMPDCA, os recursos financeiros para a realização das atividades das organizações advêm de diferentes fontes, a saber: Fundo Municipal da Infância e Adolescência (FMIA), Fundação para Infância e Adolescência (FIA-RJ), Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes e Loteria do Estado do Rio de Janeiro (LOTERRJ). Ainda há os projetos que utilizam recursos próprios e outros que são patrocinados por empresas privadas.

Constatamos que 14,2% das entidades têm os seus projetos cofinanciados apenas pelo poder público, e 38% têm financiamento próprio e público. Sendo possível notar que, destas, a maioria das entidades (52,2%) possui uma dependência do financiamento público⁸ para exercer suas atividades e projetos, não possuindo autonomia financeira. Por outro lado, 47,8% das entidades financiam seus próprios projetos através de recursos provenientes de doações de pessoas físicas e de empresas.

É importante pontuar que a partir de 2011 começou a ocorrer um decréscimo dos recursos do FMIA⁹, que foi acentuado em 2016, levando instabilidade às organizações da sociedade civil que se viram na iminência de terem seus projetos/programas interrompidos. Foi necessária uma readequação das despesas e da proposta pedagógica, para se adequarem aos recursos disponíveis para o cofinanciamento. Os debates realizados no âmbito do CMPDCA foram intensos frente a esta realidade¹⁰.

Tal questão se torna ainda mais relevante quando se analisa que entre os anos de 2004 e 2016, 23% do total de entidades da sociedade civil contempladas com cofinanciamento¹¹, o receberam por pelo menos 10 anos, não necessariamente consecutivos. Algumas delas, em determinados anos, tiveram até dois programas e/ou projetos financiados. 58,9% foram contempladas entre 5 e 9 vezes e 17,6% foram 4 vezes contempladas. Assim, os dados indicam que há uma predominância das mesmas entidades que recebem recursos do FMIA ao longo dos anos, com pouca variação das suas ações (MENDES, 2017). Neste sentido, há uma certa estabilidade da rede de proteção socioassistencial no que se refere aos serviços ofertados, que sem recursos, seria interrompida, gerando o encerramento de ações que são historicamente desenvolvidas e que desempenham um importante papel no fortalecimento desta rede.

4 Considerações finais

O trabalho realizado demonstrou que a rede composta pelo Terceiro Setor que visa à promoção e à proteção de crianças e adolescentes na cidade de Campos dos Goytacazes atende, em sua maioria, em regime de orientação e apoio sócio-familiar e em regime de apoio socioeducativo em meio aberto, havendo em maior número atividades voltadas para o esporte, a cultura e o lazer, além de acolhida e escuta da família, com encaminhamentos para a rede socioassistencial. A faixa etária mais atendida é composta por adolescentes com idade entre 15 e 17 anos, com um *deficit* no atendimento a crianças com idade entre 0 a 6 anos.

As entidades e projetos estão em sua maioria concentradas nas áreas centrais da cidade, sendo necessário incentivar a realização de atividades nas periferias, por meio de editais para cofinanciamento que priorizem estas áreas, considerando que sobre elas estão os maiores índices de violência, pobreza e vulnerabilidade.

O financiamento das entidades se dá através de investimentos privados e recursos públicos. Muitos advindos do Fundo Municipal da Infância e Adolescência (FMIA), que, sendo um fundo especial, se constitui como reserva de recursos

⁸ Já que relataram ser o poder público o responsável pela maior porcentagem dos recursos administrados pelas OSCs.

⁹ A diminuição dos recursos do FMIA se deu no contexto de crise econômica do país, que levou à redução da renda advinda dos royalties do petróleo, somada à queda de arrecadação fiscal. No entanto, não se pode deixar de considerar que ao mesmo tempo que se instaura a crise econômica, há uma reordenação do Estado para a redução ainda mais acentuada, no campo social.

¹⁰ Situação observada durante a realização do trabalho de extensão desenvolvido no CMPDCA.

¹¹ De acordo com os editais de cofinanciamento do Fundo Municipal da Infância e Adolescência de Campos dos Goytacazes, as entidades devem apresentar contrapartida mínima de 20% (vinte por cento) sobre o valor total do projeto. Essa contrapartida será comprovada por meio de bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no projeto técnico e plano de trabalho.

A rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente em Campos dos Goytacazes/RJ: contribuições ao debate
Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Sabrina Machado de Barcelos

destinados especificamente às políticas de proteção e garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Os recursos do FMIA, ao serem repassados para as organizações da sociedade civil por meio de convênios, visam atender as demandas identificadas no âmbito da política de atendimento à criança e adolescentes. No entanto, como sinalizado, muitos serviços ofertados por essas organizações são historicamente cofinanciados, gerando por um lado, uma certa conformidade da rede; mas por outro, um entrave ao financiamento e desenvolvimento de novas ações na medida em que o não cofinanciamento geraria a interrupção desses serviços. O que se percebe é que, em tempos de redução dos recursos, se prioriza a manutenção das ações já desenvolvidas em detrimento da real demanda exposta pela sociedade.

Os dados levantados a partir do Termo de Visita do CMPDCA permitem verificar que a rede socioassistencial não governamental possui fragilidades como a pouca oferta de serviços a crianças e aos adolescentes em conflito com a lei. Há também poucas ações no âmbito da proteção social especial, seja de média ou alta complexidade. Ambos ofertados exclusivamente pelo poder público municipal, que acaba não abarcando toda a demanda apresentada. Por fim, há pouca abrangência das crianças e adolescentes residentes nas periferias da cidade.

Com isso, espera-se que apresentar e analisar a rede socioassistencial não governamental de atendimento à criança e ao adolescente possa ter contribuído para que profissionais de diferentes áreas, mas sobretudo do Serviço Social, consigam formular respostas para o enfrentamento das expressões da questão social vivenciadas pelas crianças e adolescentes, que considerem as articulações presentes entre o público e o privado no âmbito das políticas sociais e suas contradições e que, por meio de sua apreensão crítica, contribua para a garantia e ampliação dos direitos.

Referências

- AQUINO, L. M. C. A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária. *In: SILVA, E. R. O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: IPEA, CONANDA, 2004.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2016?]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 2020.
- BRASIL. Lei federal 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da criança e do adolescente**.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social PNAS 2004**.
- CALEGARE, M. G. A.; SILVA JUNIOR, N. A “construção” do Terceiro Setor no Brasil: da Questão Social à Organizacional. **Psicologia Política**, v. 9, n. 17, 2009.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ. Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2017. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/fcategoria.php?id_categoria=22&PGpagina=40&PGporPagina=15. Acesso em: 2018.
- CONANDA. Conselho Nacional dos direitos da Criança e do Adolescente; CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Brasília, 2009.

A rede socioassistencial de atendimento à criança e ao adolescente em Campos dos Goytacazes/RJ: contribuições ao debate
Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Sabrina Machado de Barcelos

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 25. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

MONTAÑO, C. O Projeto Neoliberal de resposta à 'questão social' e a funcionalidade do 'terceiro setor'. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 8, 2002.

OLIVEIRA, C. N. A rede de proteção a crianças e adolescentes: finalidades e possibilidades. *In*: JORNADA INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS: Para além da crise global: experiências e antecipações concretas, 7., 2015, São Luís do Maranhão, UFMA. **Anais** [...].

SALVADOR, E. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista** (Online), v. 14, p. 4-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263/11632>. Acesso em: 2019.

TEIXEIRA, E. M. Criança e adolescente e o sistema de garantia de direitos. **Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, v. 2, n. 1, jan./jun. 2010.

YAZBEK, M. C. Sistema de proteção social, intersectorialidade e integração de políticas sociais. *In*: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**, Campinas, SP, Papel Social, 2014.

YAZBEK, M. C. Terceiro Setor e despolitização. **Revista Inscrita**, Brasília, n. 6, jul. 2000.

Agradecimentos

Ao CMPDCA pelo apoio e incentivo; à FAPERJ pelo apoio por meio da Bolsa de Iniciação Científica e às OSCs que aceitaram participar da pesquisa.