



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

GT 3: QUESTÕES HISTÓRICAS E SOCIOCULTURAIS DA CIDADANIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

INTERSETORIALIDADE ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Zelimar Soares Bidarra (UNIOESTE); zelimar@yahoo.com.br
Eugênia Aparecida Cesconeto (UNIOESTE); eugeniacesconeto@uol.com.br

TEMÁTICA: INTERSETORIALIDADE E PERSPECTIVAS DE INTEGRAÇÃO ENTRE AS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS

RESUMO: O trabalho visa dar visibilidade para o tema e desafios para a construção da ação intersetorial e em redes para a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. A identificação de obstáculos para a concretização da intersetorialidade se põe como objeto da pesquisa. Para investigá-los optou-se pela pesquisa-ação, a qual é efetivada no curso das ações de organização e planejamento, nos encontros ampliados, nas reuniões de articulação e de sistematização das proposições, isto é: nos espaços e processos em que estão construídas e caracterizadas as intervenções da Rede Intersetorial de Proteção Social (RIPS) no município de Toledo (PR). Dessa, o texto que segue contempla alguns dos resultados dessa pesquisa-ação cujo objetivo é o de identificar e atuar sobre fatores inibidores à intersetorialidade que estão postos na realidade da RIPS. Para o levantamento desses fatores se utiliza dos procedimentos da observação sistemática participante e de entrevistas. Mediante a investigação captou-se alguns dos fatores inibidores para consolidação da intersetorialidade e para as finalidades desse trabalho foram destacados: o espontaneísmo na associação e a fragilidade teórica sobre o significado e as exigências para a constituição da intersetorialidade. Uma análise quanto às implicações desses fatores e alternativas para superá-los se encontra no detalhamento dos resultados

Palavras chave: Intersetorialidade; Políticas Públicas; Direitos Fundamentais; SGD.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho contém algumas das reflexões e resultados de uma pesquisa cujo objetivo é identificar, analisar e atuar sobre os fatores que têm dificultado e inibido a construção de ações articuladas em nível intersetorial e em redes no âmbito da efetivação da política de garantia dos direitos de crianças e adolescentes no município de Toledo (PR). A natureza é de uma pesquisa-ação, constituída no âmbito das ações de extensão universitária, desenvolvida por docentes do Curso de Serviço Social, com a finalidade de produzir conhecimentos e



de fornecer alternativas de superação para as condições que interferem nos exercícios profissionais que têm papel estratégico nas políticas de atendimento a criança e ao adolescente em Toledo-PR.

A metodologia da presente pesquisa-ação pauta-se em dois procedimentos básicos: observação sistemática (participante)¹ e a realização de entrevistas (individual e grupal) com os profissionais que atuam no âmbito das políticas públicas setoriais que devem dar resolutividade, mediante intervenção pactuada e em rede, preferencialmente documentadas sob a forma de protocolos, para as problemáticas que circunscrevem as situações de violações de direitos e de violências perpetradas contra crianças e adolescentes.

Posto isso, o presente texto da visibilidade para o tema da ação intersetorial e em redes. Pois, aqueles que atuam nos contextos da implementação das políticas públicas não costumam discordar quanto à imperiosa necessidade de se avançar na organização intersetorial do trabalho na esfera dessas políticas. Atuar na perspectiva da intersetorialidade significa ter a capacidade de compartilhar responsabilidades e de organizar as atribuições necessárias para a realização de uma tarefa, para a qual é preciso contar com igual compromisso dos sujeitos sociais envolvidos.

Encontrar mecanismos e caminhos que favoreçam a construção da ação intersetorial e em rede ainda representa um imenso desafio para os profissionais que constituem o Sistema de Garantia dos Direitos (SGD) cujas intervenções materializam as ações, os serviços e os programas de diferentes políticas públicas são engrenagens fundamentais para a efetivação das condições que promovem a proteção integral para crianças e adolescentes (BRASIL, Lei n. 8069/90 – atualizações).

2. O PAPEL SOCIAL DA UNIVERSIDADE NA QUALIFICAÇÃO DA POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: A EXPERIÊNCIA DE INTERSETORIALIDADE

A ação de extensão universitária se configura como um desafio aos processos de construção e de sistematização de conhecimentos. Eles contêm o potencial de aproximar sujeitos sociais que estão em campos políticos diferenciados (BOURDIEU, 2002) e que na totalidade sociopolítica vivem sob as mesmas relações objetivas. Sendo assim, mediante as iniciativas de extensão pode-se contribuir para que a universidade, em sua inserção social, consiga expressar a pluralidade de

¹ A observação sistemática é uma técnica de investigação que se põe no campo da pesquisa qualitativa e tem como diferencial o fato de o pesquisador poder constituir-se como parte do processo, das questões e dos temas que estão sendo investigados (TRIPP, 2005). Em face a essa imersão do pesquisador no ambiente pesquisado há sempre o risco de que esse impregnar com sua subjetividade o processo de coleta de dados e de análise dos resultados. Mas, por outro lado, essa mesma imersão tende a ser profícua para a obtenção de alguns dados que não seriam possíveis de serem observados e coletados caso o pesquisador não fosse parte do ambiente e das condições investigadas. A despeito desses riscos, consideramos importante o uso dessa técnica porque por meio dela tem sido possível antecipar a percepção de fatores inibidores à concretização do trabalho que se está realizando para a efetividade da RIPS-Toledo.



funções do conhecimento e que ele se ponha como fator decisivo aos processos de aprimoramento da sociabilidade, numa perspectiva emancipatória.

A universidade não pode prescindir de conjugar o ensino teórico e prático, a pesquisa e a extensão, principalmente quando se trata de contribuir com os processos de enfrentamento às expressões da “questão social” que vitimizam parcelas importantes de crianças e adolescentes brasileiros e que desafiam cotidianamente os profissionais, cujas intervenções são responsáveis por concretizar o Sistema de Garantia dos Direitos (SGD), constitutivo da Política de Atendimento à criança e ao adolescente, disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8069/90 – atualizações).

Com o trabalho de pesquisa e de extensão universitária tem-se investido no fomento e na criação de espaços, bem como em condições que favorecem a maior integração e interlocução entre as instituições envolvidas com a formulação e a operacionalização das políticas públicas da área da infância, as quais devem estar impregnadas da lógica da garantia dos direitos e da proteção integral. Uma vez que na sociedade brasileira se tem experimentado uma série de dificuldades para a garantia dos direitos humanos fundamentais estabelecidos pelo Estatuto. É preciso avançar nas disputas políticas e na superação dos entraves que condenam à marginalização a criança e o adolescente das camadas pobres da população (BIDARRA, 2011).

3. A CONSTRUÇÃO DE UMA EXPERIÊNCIA INTERSETORIAL PARA A PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Com a finalidade de construir um ambiente favorável a elaboração de procedimentos e de protocolos que viabilizem medidas pactuadas e executáveis em fluxos de redes para a concretização da proteção integral, no ano de 2015 alguns profissionais de Serviço Social, de Psicologia e do Direito, com atuação circunscrita no âmbito das políticas públicas, decidiram investir na criação de uma prática intitulada como “*Rede Intersetorial de Proteção Social de Toledo/PR (RIPS/Toledo)*”². Essa prática tornou-se responsável por pensar as estratégias, os meios de articular diálogos e construir as mediações e pactuações (sob a forma de protocolos) sobre temáticas/problemas/demandas postas às estruturas executoras de políticas públicas. Para isso, no espaço da RIPS foram definidos alguns temas prioritários, dentre eles o do acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

A constituição da experiência da ação intersectorial para assegurar algumas dimensões da proteção para sujeitos que vivem em circunstâncias de vulnerabilidade social, de risco, de violação de direitos e de violências no município de Toledo, tem sido documentada mediante as “Memórias” (registros dos encontros e reuniões) e os trabalhos acadêmicos (comunicações e minicursos) formulados por

² Desde a segunda metade do ano de 2015, o desenvolvimento do projeto de intervenção para a implantação da RIPS no município de Toledo (PR) compreende a atuação em parceria de profissionais de Serviço Social, Psicologia e Direito das seguintes instituições: Ministério Público do Estado do Paraná, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Unioeste.



membros da denominada Equipe de Mobilização(**EM**) para a Intersetorialidade da Rede Intersetorial de Proteção Social/RIPS-Toledo(PR).

Nesse trabalho foca-se em alguns dos resultados da ação investigativa que tem sido experimentada nesse desafiante percurso de construção de iniciativas intersetoriais. Para isso, apresenta-se uma breve caracterização da RIPS-Toledo.

O projeto RIPS surgiu diante da necessidade de aperfeiçoamento da interlocução entre as políticas públicas setoriais, com vistas a oferta de atendimentos melhores qualificados tecnicamente. A proposta se fortaleceu a partir da formação de uma “Equipe de Mobilização para a Intersetorialidade”, a qual passou a reunir-se com o intuito de pensar um “modelo” de estruturação de “Rede” adequado às especificidades do município de Toledo (PR), bem como estratégias para sua efetiva operacionalização, o que se encontra em curso. O desenvolvimento dessa proposta tem oportunizado momentos de interação entre profissionais de formação/áreas de atuação diversas, mobilizando-os e desafiando-os a formular e experimentar alternativas que vão em direção a uma prática intersetorial. Essa iniciativa de trabalho tem dado ocasião a um maior conhecimento dos órgãos e de suas respectivas atribuições para com a proteção social, bem como resultado na construção de fluxos e protocolos de atendimentos (SASSON; BIDARRA; CESCNETO *et. al.* 2016, p. 1).

A valorização da intersetorialidade e da constituição de redes é pertinente na medida em que a rede potencializa a atuação mais abrangente e multidisciplinar dos atores do SGD, vinculados às diversas instituições, que têm o mesmo foco temático na consecução da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Para que isso aconteça de forma real e partilhada, tem-se que articular e integrar o desenvolvimento das ações com as instâncias do SGD. Assim, se altera a percepção das instituições como sendo, exclusivamente, órgãos centrais e hierárquicos. Ainda que com dificuldades e resistências, isso permite compartilhar responsabilidades, objetivos e compromissos em prol do bem-estar da criança e do adolescente.

Para fins de esclarecimento preliminar: corroboramos o entendimento de que a ação para a intersetorialidade compreende a articulação de saberes e de experiências para melhor agregar componentes ao planejamento e a execução de políticas públicas, com vistas tornar efetiva condições que proporcionam melhores níveis de desenvolvimento social (INOJOSA, 2001; BIDARRA, 2009).

A decisão pela ação intersetorial traduz a intenção política em recusar a fragmentação e a compartimentalização que caracterizam o ambiente das políticas públicas. Para isso tem é indispensável investir num processo socialmente construído, o qual requer o conhecimento da realidade para poder dar vazão às requisições postas pelos usuários das políticas públicas para com aqueles com que interagem e partilham compromissos (BIDARRA, 2009).

O processo de pesquisa-ação que está acoplado ao ambiente da RIPS/Toledo visa captar, decifrar e reconfigurar os sentidos dos comportamentos, das decisões profissionais e de rotinas estabelecidas de forma setorial e/ou individualizada que se constituam como fatores inibidores e/ou obstáculos à concretização de negociações e de pactuações que materializem a organicidade do trabalho intersetorial e em rede.



O município de referência da pesquisa está situado na Região Oeste do Paraná e tem a particularidade de estar compreendido no contexto da faixa de fronteira internacional do Brasil, Paraguai, Argentina. De acordo com os parâmetros do IBGE (2010) e da PNAS/SUAS (2005), Toledo se configura como município de grande porte (mais de 100 mil hab.). Ele conta com serviços estruturados e compatíveis com as tipificações estabelecidas pelas políticas públicas de saúde, assistência social, educação, dentre outras.

Os procedimentos de investigação são efetivados no transcorrer das ações de organização e planejamento, dos encontros ampliados, nas reuniões de articulação e nas reuniões de sistematização, isto é, em todos os espaços e processos nos quais estão inseridos diferentes profissionais das políticas públicas em Toledo/PR, cujas intervenções são momentos que podem afirmar, negar ou adiar a concretização da intersectorialidade para a proteção social de crianças e adolescentes. Até o presente momento, no bojo das vivências práticas possibilitadas pelas articulações e pactuações na RIPS foram construídos dois protocolos (Protocolo 1/2016 e Protocolo 2/2016), feitas a especificação de fluxos e delimitadas as especificações das dinâmicas das intervenções profissionais para os atendimentos às situações de vulnerabilidade e de risco que caracterizam as vidas daqueles que estão na situação de acolhimento institucional. Com tais protocolos qualifica-se a aplicação da Medida de Proteção, prevista do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990 – atualizações), com vistas a garantir que a alternativa do acolhimento institucional possa corresponder ao espírito da excepcionalidade e da brevidade.

No curso das observações sistemáticas realizadas captou-se alguns fatores inibidores para consolidação da prática da intersectorialidade. Para a composição desse trabalho destacamos dois desses fatores, sendo eles: a) espontaneísmo na associação e b) a fragilidade teórica sobre o significado e as exigências para a constituição da intersectorialidade.

O primeiro fator está caracterizado pela aglutinação instantânea, uma agregação de caráter rápido e inesperado. Esse tipo específico de movimento de aglutinação de diferentes profissionais, contraditoriamente, pode se constituir num importante risco para a perenização da experiência intersectorial. Pois, tão rápida é a convergência, tão acelerada pode ser a dissolução por algum tipo de acontecimento, de experimentação de conflito, para o qual os membros desse tipo de associação ainda não estejam preparados para as alternativas de entendimento. E isso é uma contradição importante. Pois, se a intersectorialidade requer aproximação e associação, quando essa se processa de forma imediatista, sem que as disputas de interesses tenham sido minimamente regradas, corre-se o risco de implodir ou pulverizar a frágil organização e a trama de relações profissionais. Caso não se conte com medidas que consigam contornar os efeitos da crise, a incipiente associação torna-se abrupta dissociação com tendência a comportamentos e narrativas defensivas acerca da viabilidade da prática intersectorial.

O segundo fator inibidor observado diz respeito à fragilidade de entendimento conceitual e de compreensão prática acerca do significado da intersectorialidade e sobre as enormes exigências para torná-la concreta. A inconsistência no entendimento acerca das implicações e das exigências para tramar a prática intersectorial dificulta a que os envolvidos lidem com as ocorrências, os impasses e as



resistências como elementos característicos de defesa das práticas setoriais. Quando a presença da resistência setorial funciona como fator inibidor é necessário suscitar o exercício da reflexão e a recuperação do referencial teórico como condição para se realinhar os componentes da interpretação sobre o que se configura como intersetorialidade.

Importa destacar que não são todas as profissões que se debruçam sobre o arcabouço explicativo-interpretativo sobre o que define o significado da intersetorialidade. Muitos pronunciam o termo, mas poucos têm clareza a respeito do que está se tratando. Como consequência, desconhecem as exigências e os rigores inerentes à construção da prática intersetorial. Dentre eles estão a disponibilidade de tempo e a tenacidade de propósito para suportar os longos períodos de tempo e as muitas idas e vindas que são necessárias para ir confeccionando os acordos, estabelecer as pactuações, isto é, os laços e nós (as conexões) que fazem as sínteses e dão impulso para que as ações aconteçam de modo encadeado, em rede.

Quando os integrantes da **EM** RIPS se desprendem do referencial explicativo sobre a intersetorialidade, eles tendem a não darem o devido valor a cada um dos (ainda que pequenos) atos e ações empreendidas para tornar factível uma dada estrutura de pactuação que permite o seguimento do trabalho intersetorial. Aqui, também, se reitera a necessidade e a importância de ser reconhecida e destacada, no bojo da experiência, as intervenções profissionais que conseguem fazer a convergência de objetivos e repor os argumentos da base teórica para que num processo contínuo de ação-reflexão os demais membros da **EM** se sintam estimulados e se re-energizem para prosseguirem no desafio de consolidar a prática intersetorial e em rede da RIPS-Toledo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado o caráter político das relações que se estabelecem intersetorialmente tem-se, ao longo de todo o processo, resistências quanto a essa forma de atuação, provenientes de diferentes profissionais e de órgãos que são partes constituintes da RIPS-Toledo. Isso devido a uma lógica de trabalho que é, historicamente, segmentada e individualizada. Contudo, o enfrentamento a essa resistência e a diminuição de sua de influência já pode ser percebida. Gradativamente, mais profissionais, órgãos e instâncias têm feito adesão ao funcionamento da RIPS e se tornado, também, mobilizadores e/ou executores das propostas pactuadas.

Durante os diferentes momentos de pactuação organizados pela RIPS se fazem presentes os conflitos e as tensões entre as perspectivas diversas. Contudo, a **EM** considera como profícua a explicitação de tais conflitos e das divergências porque a partir do que é conhecido se pode pensar caminhos e sugerir intervenções para o aquilo que, até então, se apresenta como impasse. Divergências não podem continuarem a ser admitidas como empecilhos. Em certa medida, elas são dificuldades intrínsecas a um tipo de trabalho de tal natureza e envergadura.

No ambiente da RIPS é-se provocado a abrir mão da defesa de interesses corporativos (de cada segmento profissional) e é-se estimulado a investir no aprimoramento da pactuação coletiva. Dessa forma, com os resultados se têm mostras concretas do crescente engajamento dos profissionais de diferentes



políticas públicas setoriais que se tornam aliados para projetarem coletivamente a direção, os fluxos e os protocolos que representam as respostas possíveis às requisições de serviços e as demandas por direitos sociais. Saber lidar e superar os fatores inibidores à prática intersetorial é o que vai nos possibilitar oferecer aos usuários das políticas públicas atendimentos referenciados em padrões de qualidade que tenham correspondência com, no mínimo, a ideia de justiça social que fundamenta modelo de Estado de Direito inscrito na ordem constitucional brasileira em 1988 e referendado no Estatuto da Criança e do Adolescente.

REFERÊNCIAS

BIDARRA, Zelimar S. **Projeto de apoio à política de proteção à criança e ao adolescente**. Toledo: UNIOESTE, 2011.

_____. Pactuar a intersetorialidade e tramar as redes para consolidar o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 99, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988 - atualizações. Disponível em: www.planalto.gov.br

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n. 8069/90 - atualizações. Disponível em: www.planalto.gov.br

_____. **Política Nacional de Assistência Social/SUAS**. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

GUARÁ, Isa M.F.R. (coord.). **Redes de Proteção Social**. SP: Associação Fazendo História: NECA, 2010. – (Coleção Abrigos em Movimento)

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em Políticas e Serviços Públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**. São Paulo, nº. 22, p. 102-110, 2001.

SASSON, Susana. K. H.; BIDARRA, Zelimar S.; CESCNETO, Eugênia A. *et al.* **Iniciativa Interinstitucional para a construção da Rede Intersetorial de Proteção Social de Toledo/PR (RIPS)**. Comunicação oral apresentada no 6º. Encontro Nacional do Serviço Social no Ministério Público. Florianópolis (SC). 2016.

TRIPP, David. *Pesquisa-ação: uma introdução metodológica*. **Educ. Pesqui.** São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, dez. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo>