



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

Eduarda Ávila Flor

**PROTEÇÃO INTEGRAL E SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS:**  
Abordagens sobre a atuação intersetorial das políticas sociais

Florianópolis  
2020

Eduarda Ávila Flor

**PROTEÇÃO INTEGRAL E SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS:**

Abordagens sobre a atuação intersetorial das políticas sociais

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Serviço Social do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharela em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Eliete Cibele Cipriano Vaz.

Florianópolis

2020

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Eduarda Ávila Flor

### PROTEÇÃO INTEGRAL E SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: Abordagens sobre a atuação intersetorial das políticas sociais

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharela em Serviço Social e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 02 de dezembro de 2020.

#### Banca Examinadora:



Documento assinado digitalmente  
Eliete Cibele Cipriano Vaz  
Data: 04/12/2020 20:28:40-0300  
CPF: 122.253.438-02

---

Profa. Dra. Eliete Cibele Cipriano Vaz  
Universidade Federal de Santa Catarina



Documento assinado digitalmente  
Rúbia dos Santos  
Data: 04/12/2020 15:45:42-0300  
CPF: 001.252.199-03

---

Profa. Dra. Rúbia dos Santos Ronzoni  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Dra. Ana Soraia Haddad Biasi

Assistente Social do Ministério Público do Estado de Santa Catarina

## **AGRADECIMENTOS**

Não poderia iniciar meus agradecimentos sem destacar a fundamental participação de duas mulheres em minha vida: minha mãe, Mileide, que nos cria com muito amor e responsabilidade, e minha irmã, Daiana, que colore meus dias com seus incentivos e convites para caminhar, sair ou mesmo relaxar. Sem vocês, eu não seria quem sou. Muito obrigada, por tudo!

Meu agradecimento à minha família: pai, avós, tias, primas(os) e demais - que direta ou indiretamente, estiveram comigo ao longo desses cinco anos. Ainda, minhas amigas Larissa, Gabrielle, Juliana e Letícia, por nossas trocas, risadas e momentos compartilhados. E claro, Danielle, Amanda e Camila, que dividem comigo o processo de construção de sonhos pessoais e profissionais. Que sorte a minha ter encontrado vocês na graduação!

No tocante ao meu processo de formação profissional, destaco meu especial agradecimento à Betina, minha primeira supervisora de campo, quando iniciei o estágio supervisionado em Serviço Social na Prefeitura Municipal de Florianópolis, na área da Habitação. Obrigada por me ensinar tanto e me acolher nessa primeira experiência. E à Ana Soraia, que me acompanhou ao longo dos últimos semestres no Ministério Público do Estado de Santa Catarina, junto ao Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. Obrigada por todo aprendizado compartilhado, por todas as experiências que pude vivenciar nesse campo de estágio e por me incentivar sempre. Vocês são exemplos de assistentes sociais!

Agradeço ainda a professora Eliete, que me conduziu no processo de elaboração do presente Trabalho de Conclusão de Curso. Por todas as orientações e reflexões realizadas nesse caminho! Por fim, meu agradecimento a todas as professoras, à universidade pública, aos espaços que pude trilhar durante a graduação e aos profissionais que estiveram presentes no meu processo de formação profissional (e pessoal).

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo geral analisar a intersectorialidade das políticas sociais na proteção integral à criança e ao adolescente articulada à experiência do Programa Núcleo Intersectorial de Suporte ao APOIA (NISA), um programa de âmbito estadual promovido pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina. O NISA é uma iniciativa que visa fomentar e fortalecer espaços intersectoriais da rede de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios catarinenses, com vistas a debater e elaborar ações conjuntas frente a temáticas que tangenciam o direito à educação do segmento. Para a realização do trabalho, adotou-se a pesquisa qualitativa, cuja natureza das fontes utilizadas se apoiou em revisão bibliográfica e em pesquisa documental de materiais institucionais acerca do Programa NISA. Para atender aos objetivos propostos, o trabalho foi organizado em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta aspectos preliminares, como justificativa, objetivos e a estrutura dos conteúdos principais. O segundo capítulo traz, em síntese, um panorama histórico do atendimento aos direitos de crianças e adolescentes no Brasil. O terceiro capítulo aborda o debate conceitual sobre a intersectorialidade, partindo do entendimento de que as políticas sociais são construções históricas, no qual o Estado assume responsabilidades na proteção social da população e que a intersectorialidade é uma estratégia na gestão das políticas públicas para intervenções que atendam as reais necessidades da população usuária. O quarto capítulo apresenta a metodologia do NISA, seu desenvolvimento em Santa Catarina e as potencialidades e os desafios encontrados no desenvolvimento deste Programa. Nas considerações finais, ressalta-se que a efetivação dos direitos da população infantojuvenil envolve diferentes políticas sociais e que a formulação de ações conjuntas entre estas é de suma importância para a efetivação da proteção integral do segmento. Dessa forma, o debate sobre a intersectorialidade é necessário e deve estar pautado na agenda das políticas de atendimento, pois possibilita a criação de espaços compartilhados de decisões entre profissionais e setores; a apreensão da população usuária na sua totalidade; bem como demanda a participação da população nos processos de tomada de decisões para construir e efetivar a proteção integral a crianças e adolescentes.

**Palavras-chave:** Política Social. Política de Atendimento. Intersectorialidade. Criança e Adolescente. NISA.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACCT Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares  
APOIA Programa de Combate à Evasão Escolar - Aviso por Infrequência de Aluno  
CAOS Centros de Apoio Operacional  
CEDCA Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CF Constituição Federal de 1988  
CIJ Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude  
CONANDA Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
DPSC Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina  
ECA Estatuto da Criança e do Adolescente  
FCBIA Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência  
FEBEM Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor  
FECAM Federação Catarinense de Municípios  
FÓRUM DCA Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente  
FUNABEM Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
GTs Grupos de Trabalho  
MDDCA Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente  
MNMMR Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua  
MP Ministério Público  
MPSC Ministério Público do Estado de Santa Catarina  
NISA Núcleo Intersectorial de Suporte ao APOIA  
NISAs Núcleos Intersectoriais de Suporte ao APOIA  
ONU Organização das Nações Unidas  
SAM Serviço de Assistência a Menores  
SDS Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social  
SED Secretaria de Estado da Educação  
SGD Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente  
TJSC Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2 POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: PROTEÇÃO INTEGRAL E INTERSETORIALIDADE</b> .....	<b>12</b>
2.1 DA DOCTRINA DO MENOR EM SITUAÇÃO IRREGULAR À DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL .....	12
2.2 MUDANÇA DE PARADIGMA: A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .....	18
2.3 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .....	23
<b>3 INTERSETORIALIDADE: CONCEITOS E POTENCIALIDADES DA ATUAÇÃO INTERSETORIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS</b> .....	<b>28</b>
3.1 POLÍTICAS SOCIAIS E INTERSETORIALIDADE .....	30
3.2 ABORDAGENS TEÓRICO-CONCEITUAIS SOBRE INTERSETORIALIDADE ..	35
3.3 LIMITES E POTENCIALIDADES DA ATUAÇÃO INTERSETORIAL .....	38
<b>4 SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E INTERSETORIALIDADE: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA NISA</b> .....	<b>41</b>
4.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO NISA .....	41
4.2 DIREÇÃO SOCIAL E METODOLOGIA DE TRABALHO .....	47
4.3 CONFIGURAÇÃO DOS NISAS EM SANTA CATARINA .....	53
4.4 NISA E ATUAÇÃO INTERSETORIAL .....	60
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>67</b>
<b>APÊNDICE A - Organograma Institucional do MPSC</b> .....	<b>74</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na história da infância e da adolescência brasileira, crianças e adolescentes nem sempre foram considerados sujeitos de direitos que têm prioridade absoluta na garantia e efetivação da proteção integral. Em relação ao atendimento ofertado a este público-alvo no decorrer da história, vale destacar que este ocorreu tanto por intervenções filantrópicas e religiosas, quanto por intervenções do Estado que os tratavam como objetos de tutela, especialmente crianças, adolescentes e famílias pobres. Nessa perspectiva, os Códigos de Menores que vigoraram no Brasil entre 1927 a 1990 são exemplos das legislações e iniciativas do Estado no atendimento ao segmento.

O primeiro Código de Menores, de 1927, também conhecido como Código de Mello Mattos, estabelecia que a infância e a adolescência “abandonada” moral ou materialmente deveria ser reeducada e/ou recuperada sob a tutela do Estado (RIZZINI, 1997). O segundo Código de Menores, aprovado em 1979, instituiu a Doutrina do Menor em Situação Irregular, direcionando a atuação estatal para situações consideradas irregulares, seja por omissão da família, do Estado ou da própria ação da criança ou do adolescente (VIEIRA, 2008).

No país, é somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, que a população infantojuvenil foi reconhecida como sujeito de direito amparada legalmente pela Doutrina da Proteção Integral. Ao contrário da Doutrina do Menor em Situação Irregular, o paradigma da Proteção Integral assegura os direitos fundamentais desses sujeitos por meio de um sistema articulado de políticas públicas.

Segundo Ferreira (2013), o reconhecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes ocorreu por meio de um processo histórico de lutas sociais. A nível mundial, a proteção integral é declarada em documentos internacionais, como a Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959 e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Já no Brasil, essas lutas tiveram significativa representação a partir da década de 1980 com o processo de redemocratização do país, por meio de manifestações, congressos, seminários e pela luta de entidades e movimentos sociais, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e o Fórum

Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Dessa forma, como resultado das reivindicações dos movimentos de luta e defesa dos direitos, a Constituição Federal de 1988 estabelece a prioridade absoluta na garantia e efetivação dos direitos políticos, sociais, econômicos, culturais e civis do segmento. Tanto a Constituição quanto o ECA atribuem ao Estado, à família e à sociedade essa responsabilidade (FERREIRA, 2013).

Nesse sentido, o ECA propõe a construção da política de atendimento, disposta no Artigo 86, que se constitui no conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1990).

Ferreira (2013) aponta que a política de atendimento passa a ser denominada como o Sistema de Garantia de Direitos. O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) de 2006, configura-se na articulação de instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, através de mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos.

Num esforço de apreensão e de elaboração da crítica sobre esse importante tema, o interesse em estudar esse conteúdo se deu a partir das reflexões acerca da organização do Estado na proteção integral à criança e ao adolescente através das políticas sociais, provocadas pela vivência no Estágio Supervisionado em Serviço Social no Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (CIJ/MPSC), realizado no período de março de 2019 a dezembro de 2020.

O Serviço Social - profissão inscrita na divisão sociotécnica do trabalho, regulamentada pela Lei nº 8.662/1993 e pelo Código de Ética da(o) Assistente Social de 1993 - está inserido no SGD por meio de sua atuação nos eixos de promoção, defesa e controle dos direitos infantojuvenis, atendendo não somente crianças e adolescentes, mas as famílias, a comunidade e o contexto em que estão inseridas. Enquanto categoria profissional que tem por princípios a defesa dos direitos humanos, a consolidação da cidadania, a eliminação de todas as formas de preconceito e o posicionamento em favor da equidade e da justiça social, o(a)

assistente social é um(a) importante profissional no atendimento e na defesa dos direitos dessa população.

O CIJ, local em que foi realizado o estágio supervisionado, é um órgão responsável por prestar apoio técnico aos demais órgãos que compõem a estrutura do MPSC na área da infância e juventude. Este órgão executa um conjunto de ações, como o acompanhamento de políticas nacionais e estaduais relacionadas à infância e juventude, a elaboração de estudos e relatórios, a realização de cursos, eventos e campanhas e o fomento de ações, programas e projetos na instituição (MPSC, 2019a).

Nesse espaço sócio ocupacional, o(a) assistente social atua na elaboração de pesquisas e orientações aos órgãos do MPSC, como as Promotorias de Justiça; realiza a supervisão de estagiários(as) de Serviço Social; compõe grupos de trabalho voltados aos direitos humanos e políticas públicas; bem como atua na elaboração, coordenação, execução, supervisão e avaliação de planos, programas e projetos relacionados à infância e juventude. Dentre os programas que a autora do presente trabalho acompanhou no campo de estágio, juntamente com a assistente social supervisora de campo, há o Programa Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA).

O NISA foi criado a partir de experiências na região oeste catarinense em 2010 e tem como objetivo fortalecer os espaços de articulação da rede de atendimento do SGD nos municípios de Santa Catarina, a partir de subsídios teóricos e metodológicos para estudos e planejamento de ações conjuntas.

Durante as experiências no processo de estágio supervisionado em Serviço Social, acompanhando o Programa NISA, foi suscitada a questão central que orienta a análise do presente trabalho: quais as principais contribuições e os principais desafios da atuação intersectorial das políticas sociais no atendimento integral aos direitos da criança e do adolescente?

No intuito de atender a questão central, tem-se como objetivo geral: analisar a intersectorialidade na proteção integral à criança e ao adolescente, articulada à experiência do Programa Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA e, enquanto objetivos específicos: a) refletir sobre a intersectorialidade das políticas sociais no atendimento integral aos direitos das crianças e dos adolescentes; b) apresentar a metodologia de trabalho do Programa NISA, enquanto espaço de mobilização e articulação da rede de atendimento do SGD; e c) apontar os principais desafios e

potencialidades da articulação intersetorial para o fortalecimento do atendimento integral dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Para o alcance dos objetivos propostos, parte-se do entendimento que a pesquisa é um procedimento formal, reflexivo e de tratamento científico, que contribui para compreender a realidade (MARCONI; LAKATOS, 2003). Para tanto, a abordagem adotada é a pesquisa qualitativa, pois visa compreender a natureza do fenômeno social a partir de análise criteriosa, utilizando-se de materiais como dados, documentos e referências bibliográficas. Destaca-se que a pesquisa qualitativa visa considerar o contexto histórico no qual os fenômenos sociais ocorrem, em uma relação dinâmica entre o mundo real, o fenômeno e o sujeito pesquisador (CHIZZOTTI, 1991).

Nessa perspectiva, para o desenvolvimento da temática realizou-se revisão bibliográfica na busca dos principais referenciais teóricos, como livros e artigos, especialmente de autores como Baptista (2012), Pereira e Teixeira (2013), Rizzini (1997) e Tumelero e Nogueira (2014). Conjuntamente, realizou-se pesquisa documental, que, segundo Gil (2002, p. 45), são aqueles “[...] materiais que não recebem ainda um tratamento analítico [...]”, como é o caso dos documentos institucionais sobre o Programa NISA acessados e elaborados a partir da experiência no campo de estágio.

Sendo assim, para atender os objetivos propostos, o trabalho foi organizado em cinco capítulos, sendo o primeiro constante dos aspectos introdutórios.

No segundo capítulo traça-se uma linha histórica acerca dos direitos da criança e do adolescente e da política de atendimento na realidade brasileira, destacando que estes são sujeitos em situação peculiar de desenvolvimento, conforme princípio expresso no Artigo 227 da Constituição Federal (1988) e que a garantia dos direitos fundamentais não se concretiza sob óticas individualizantes e atuações fragmentadas.

No terceiro capítulo é abordado o debate conceitual sobre a intersetorialidade, partindo do entendimento de que as políticas sociais são resultados de lutas históricas pela materialização de direitos e que a intersetorialidade é “[...] uma qualidade necessária ao processo de intervenção [...]”, no qual “[...] programas, projetos, equipes técnicas são desafiadas ao diálogo, ao trabalho conjunto [...]” (NASCIMENTO, 2010, p. 100).

No quarto capítulo apresenta-se o Programa NISA, sua metodologia de trabalho e seu desenvolvimento em Santa Catarina, destacando as potencialidades e os desafios encontrados no desenvolvimento deste Programa.

Nas considerações finais, ressalta-se que a efetivação dos direitos da população infantojuvenil envolve diferentes políticas sociais e que a formulação de ações conjuntas entre estas é de suma importância para a efetivação da proteção integral do segmento.

## **2 POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: PROTEÇÃO INTEGRAL E INTERSETORIALIDADE**

Todas as crianças e os adolescentes, conforme disposto no ECA, Artigo 3º, possuem direitos inerentes à pessoa humana: vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, respeito, dignidade, liberdade, convivência familiar e comunitária. Para atender esses direitos, a partir da aprovação do ECA, há a construção da política de atendimento, considerada enquanto um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 1990).

O conjunto articulado de ações da política de atendimento é traduzido no SGD, regulamentado pela Resolução nº 113/2006 do CONANDA. O SGD propõe a articulação das ações governamentais e não governamentais partindo do entendimento de que a plena realização de um direito está vinculada com a realização de todos os direitos – civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, coletivos e difusos.

Dessa forma, com a finalidade de evidenciar a atuação integral e intersetorial da política de atendimento à criança e ao adolescente e sua configuração, o presente capítulo tem como objetivo traçar, em síntese, um panorama histórico da organização legal e institucional ofertada ao segmento no Brasil. Para tanto, aborda-se num primeiro momento os principais aspectos históricos da proteção à infância e adolescência anteriores a aprovação do ECA. Em seguida, destaca-se a mudança de paradigma traçada pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA. Por fim, apresenta-se a configuração da política de atendimento sob a perspectiva da atuação intersetorial.

### **2.1 DA DOCTRINA DO MENOR EM SITUAÇÃO IRREGULAR À DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL**

Segundo Veronese (1999), reconstruir a história do atendimento ofertado a crianças e adolescentes no Brasil implica considerar os elementos históricos que traçaram a estrutura do país, marcado por avanços e retrocessos na garantia de direitos da população infantojuvenil.

No século XVI, as primeiras experiências de atendimento se voltaram às crianças indígenas, com o desenvolvimento da Companhia de Jesus, no qual padres jesuítas possuíam a missão de converter e introduzir costumes cristãos e a cultura da elite dominante da época às populações indígenas, especialmente às crianças. Sob o viés da dominação, foram impostas ações de educação e catequização, atendendo crianças e adolescentes em casas de recolhimento e colégios. Por dois séculos, os padres jesuítas foram considerados os educadores do Brasil (MPSC, 2013b).

No século XVIII, o atendimento ao segmento ficou sob encargo filantrópico e caritativo das Santas Casas de Misericórdia, por meio da Roda dos Expostos. A Roda dos Expostos, criada aproximadamente em 1700, consistia em um mecanismo composto por um cilindro que girava em torno de um eixo vinculado aos muros das Santas Casas de Misericórdia, que “recolhia” crianças abandonadas que eram levadas à instituição, sem que houvesse a exposição de quem as estava deixando (MARTINS, 2003).

Segundo Pereira (1996), a taxa de mortalidade das crianças entregues à Roda dos Expostos era excessiva e para aquelas crianças que sobreviviam, restava-lhes um sistema de educação familiar e doméstico, baseado no princípio da autoridade e da disciplina.

No século XIX, numa sociedade culturalmente escravocrata, foi promulgada em 1871 a Lei do Ventre Livre, que declarava livres os filhos das mulheres escravizadas. Porém, a liberdade concedida era restritiva: ou o senhor das pessoas escravizadas entregava as crianças para o governo mediante indenização, ou as sustentava até os 21 anos de idade em troca de trabalhos (VERONESE, 1997). Veronese (1999) ressalta que a Lei não foi executada plenamente, pois a vida das crianças nascidas “livres” não se diferenciava das pessoas escravizadas, enquanto muitas crianças eram mortas aos nascerem, abandonadas ou entregues à Roda dos Expostos.

Nesse contexto, vale mencionar que vigorava na época a Doutrina do Direito Penal, expresso, por exemplo, nos Códigos Penais. O Código Penal do Império, de 1830, considerava inimputáveis as crianças e os adolescentes menores de 14 anos

de idade, para os quais era aplicado o mecanismo da pesquisa de discernimento<sup>1</sup>. Caso o juiz constatasse a capacidade de discernimento, a criança ou o adolescente seria institucionalizado em Casas de Correção (SANTOS, 2007).

O Código Penal da República, de 1890, estabelecia que crianças menores de nove anos e entre nove e 14 anos, que tivessem agido sem discernimento, não possuem responsabilidades sobre seus direitos e, portanto, não seriam consideradas criminosas. Já as crianças e os adolescentes que tivessem agido com discernimento deveriam ser recolhidos para estabelecimentos de disciplina industrial, por período de tempo que o juiz julgasse necessário, até o limite de 17 anos de idade (PEREIRA, 1996).

Tanto no período colonial quanto no período imperial, a assistência oferecida dava-se a partir de aspectos caritativos, religiosos e repressivos. Com a proclamação da República, em 1889, e com as mudanças no contexto socioeconômico, como a abolição da escravidão, o novo modo de produção econômico capitalista e a necessidade de uma nova mão de obra de trabalho, a elite brasileira, formada pela “[...] classe de intelectuais - filantropos e reformadores (médicos, juristas, sociólogos e demais profissionais liberais) [...]”, passou a realizar proposições para “reformatar” o país a partir de sua transformação em uma nação civilizada (RIZZINI, 1997, p. 78).

O tratamento dirigido à criança e ao adolescente foi alterado nesse contexto: a infância, especialmente a infância pobre, passou a ocupar um lugar central na agenda política, representando o futuro da nação, seja para seu progresso ou para sua degeneração (RIZZINI, 1997).

Sob esta ótica, zelar pela criança corresponde a um gesto de humanidade descolado da religião; uma ação que transcende o âmbito das relações privadas da família e da caridade para significar a garantia da ordem ou da “paz social” (RIZZINI, 1997, p. 25).

A elite brasileira, convencida de sua missão patriótica de transformar o Brasil em uma nação civilizada, e influenciada por ideias europeias e positivistas do século XIX, atribuiu ao Estado a obrigação de garantir a chamada “paz social”. Para tanto, necessitava-se combater práticas consideradas prejudiciais ao desenvolvimento da

---

<sup>1</sup> Pereira (1996) aborda que as medidas fundamentadas pela teoria do discernimento se baseiam na percepção particular do juiz acerca da consciência/responsabilização da criança ou do adolescente em relação a ação praticada.

nação, como a "vadiagem", a criminalidade e os "comportamentos viciosos" - todos estes associados à pobreza (RIZZINI, 1997).

Logo, era necessário estabelecer a ordem, a moralização e a educação da população pobre, do "problema social" da nação, começando pela infância. Nessa perspectiva, o Estado volta sua preocupação para a infância e adolescência sob uma visão higienista e saneadora, moldando-a ao novo modelo de desenvolvimento capitalista (RIZZINI, 1997).

Merece atenção nesse momento a ambiguidade ao tratar da criança no Brasil. Segundo Arantes (1995), o conceito de criança se referia a uma pessoa em processo de desenvolvimento, no qual o meio físico e social em que está inserida pode dificultar ou propiciar suas possibilidades de vida. Porém, a criança pobre era vista sob a perspectiva do "menor", termo que se referia a crianças e adolescentes "moralmente e/ou materialmente abandonados", "delinquentes", "não tutelados", "soltos".

A infância foi dicotomizada: separaram-se as crianças mantidas sob o cuidado das famílias consideradas "estruturadas"<sup>2</sup> e os "menores" pobres, que ficavam sob a tutela do Estado. A visão em relação aos "menores" ainda foi classificada em duas concepções: o "menor" abandonado ou "em perigo de ser"; e o "menor" perigoso ou "em perigo de ser". Para a criança considerada em perigo ou perigosa destinavam-se um aparato de medidas médico-jurídico-assistenciais, justificadas pelo ideal de que a criança pobre, material e moralmente abandonada é um problema social (ARANTES, 1995).

Segundo Rizzini (1997), o aparato criado para atender os "menores" se configurava a partir de medidas de prevenção, de educação, de recuperação e de repressão. Visava-se vigiar, disciplinar, recuperar e conter os "menores" a partir do trabalho, no qual as medidas se voltavam a "[...] instrução mínima que permitisse domesticá-los para o uso de sua força de trabalho" (RIZZINI, 1997, p. 241).

---

<sup>2</sup> O modelo de família considerada "estruturada" é constituído pela figura paterna/provedora, pela figura materna/cuidadora e pelos filhos do casal. Este modelo é denominado de família nuclear burguesa, um modelo funcional ao modo de produção capitalista e embasado em uma teoria funcionalista que determina papéis sociais. Contrário a essa concepção de família como a única existente, cabe pontuar que a família é instituição social e historicamente condicionada. Ligada por laços consanguíneos, de parentesco e/ou de solidariedade, a família é um grupo social dinâmico que mantém estreita relação com o contexto histórico, econômico, social e cultural em qual está inserida (TEIXEIRA, 2013). Portanto, faz-se importante ressaltar a diversidade de respostas possíveis para a definição de família, pois esta não é uma instituição natural, polarizada entre "estruturada" e "desestruturada".

Assim, criou-se no Brasil um sistema de proteção aos “menores” voltado ao saneamento moral da sociedade e seu enquadramento à lógica do trabalho, dando origem “[...] à ação tutelar do Estado, legitimada pela criação de uma instância regulatória da infância – o Juízo de Menores e por uma legislação especial – o Código de Menores” (RIZZINI, 1997, p. 207).

O Estado fortalece sua posição no atendimento a crianças e adolescentes a partir da década de 1920 por meio da formulação de legislações específicas. O primeiro Código de Menores, de 1927, redigido pelo jurista José Cândido Albuquerque Mello Mattos, desenhou uma política de responsabilidade e controle do Estado, prevendo o atendimento aos menores de 18 anos de idade classificados como “abandonados” ou “delinquentes” (PEREIRA, 1996).

No plano legal, o Código de Menores de 1927 substituiu concepções como “[...] as de discernimento, culpabilidade, responsabilidade, disciplinando, ainda, que a assistência à infância deveria passar da esfera punitiva para a educacional” (VERONESE, 1997, p. 10). Todavia, a proteção consolidada com o Código de Menores de 1927 atuava de forma vigilante e repressiva. Previa-se a colocação de crianças e adolescentes “perigosos” ou “em perigo de ser” em casas de educação e a suspensão do poder familiar caso a família não tivesse condições materiais para prover a educação de seus filhos.

Já no âmbito constitucional, a primeira Constituição que se refere à criança e ao adolescente foi a de 1934, quando proibiu o trabalho para os menores de 14 anos de idade, o trabalho noturno para aqueles com menos de 16 anos e o trabalho insalubre aos menores de 18 anos (VERONESE, 1997). Na Constituição seguinte, de 1937, no regime do Estado Novo, deliberou-se como função do Estado assistir a criança em situações de carência, protegendo-a desde a maternidade, especialmente as crianças e adolescentes “desamparados” (MPSC, 2013a, p. 23).

Quanto às instituições de atendimento ofertado ao segmento nesse período, há a criação, pelo Decreto nº 3.779/1941, do Serviço de Assistência a Menores (SAM). O SAM foi uma instituição que atendia crianças e adolescentes considerados “infratores” em todo o Brasil. Contudo, caracterizou-se por ser um espaço marcado pela repressão (PEREIRA, 1996).

No período de ditadura militar - no qual foi outorgada uma nova Constituição Federal e decretos que tinham o objetivo de reprimir qualquer contestação ao golpe instaurado - há a criação, em 1964, da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

(FUNABEM). A FUNABEM<sup>3</sup> foi uma entidade normativa que se propôs a elaborar diretrizes para o atendimento do “Bem-Estar do Menor”, presente nos estados e municípios por meio da Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM) (MARTINS, 2003).

Distante de atuar na perspectiva protetiva, o atendimento ofertado nessas instituições era massificado e superlotado, na qual as medidas não tinham o propósito de oportunizar experiências comunitárias, tampouco garantir a proteção integral. Nos grandes conjuntos de internação das FEBEMs, as crianças e os adolescentes eram privados de seus direitos básicos: respeito e dignidade, integridade física, saúde, alimentação de qualidade, direito à educação, à cultura, ao lazer e à profissionalização. Ambas as instituições atuavam de formas “[...] imediatistas, paliativas e embasadas na filantropia cristã” (MARTINS, 2003, p. 33).

Martins (2003) afirma que se concretizou nesse período o processo de institucionalização da criança e do adolescente, reforçado pela revisão de um novo Código de Menores na década de 1970. O novo Código de Menores, publicado em 1979, através da Lei nº 6.697, firmou a Doutrina do Menor em Situação Irregular, voltando-se a uma parcela da população de crianças e adolescentes: os “menores em situação irregular”, aqueles que se encontravam em situações que poderiam levar ao perigo, ao abandono material e moral e à criminalização.

Segundo o Artigo 2º da Lei nº 6.697/1979, o “menor em situação irregular” é a criança ou o adolescente menor de 18 anos de idade, privado de condições de subsistência, como saúde e educação; vítima de maus tratos e castigos; em perigo moral; privado de assistência jurídica; com desvio de conduta; ou “autor de infração penal”<sup>4</sup> (BRASIL, 1979).

Embasado pelo Código de 1979, a atuação do Estado voltava-se aquelas crianças e adolescentes enquadradas nesses critérios, isentando-se de qualquer responsabilidade ao atribuir exclusivamente à família as causas das situações irregulares (SANTOS, 2007). O Código não previa uma atuação integral, não previa apoio às famílias, nem a participação social na política traçada. Dessa forma, sob a

---

<sup>3</sup> Com a aprovação do ECA em 1990, a FUNABEM foi transformada na “Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência” (FCBIA), a qual propunha a extinção dos internatos existentes. A FCBIA foi extinta posteriormente em 1995 e suas atribuições distribuídas entre o CONANDA e o Ministério da Justiça (PEREIRA, 1996).

<sup>4</sup> Nos termos da Lei nº 6.697, usa-se o termo “autor de infração penal”. Porém, conforme disposto no Artigo 228 da Constituição Federal de 1988, crianças e adolescentes até os 18 anos de idade são penalmente inimputáveis, sujeitos às medidas previstas no ECA. Dessa forma, condutas descritas como crime ou contravenção penal são chamadas de atos infracionais.

perspectiva da Doutrina do Menor em Situação Irregular, o Código de Menores de 1979 atuava de forma discriminatória, assistencialista, verticalizada e centralizadora (MPSC, 2013b).

A partir da década de 1980, com o fim do regime militar e com processo de redemocratização no país, a Doutrina do Menor em Situação Irregular foi criticada e questionada por organizações, entidades e movimentos em prol da proteção de crianças e adolescentes. As lutas sociais travadas nesse contexto contribuíram para a garantia da Proteção Integral, regulamentada na Constituição Federal de 1988, Artigos 227 e 228, e no ECA (VIEIRA, 2008).

## 2.2 MUDANÇA DE PARADIGMA: A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Doutrina da Proteção Integral, fundamento para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, estabelece que estes são sujeitos de direitos que necessitam de uma proteção “[...] especializada, diferenciada e integral” (VERONESE, 1997, p. 15).

Conforme apresentado no subitem anterior, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do ECA, em 1990, vigorava no país a Doutrina do Menor em Situação Irregular. A atuação do Estado era prevista apenas nas situações classificadas como “irregulares”, tratando crianças e adolescentes a partir de uma ótica jurídica, assistencialista e repressiva, “[...] incapaz de dar conta da realidade como um todo e de acompanhar o complexo movimento da sociedade” (MARTINS, 2003, p. 13).

De acordo com Pereira (1996), a Doutrina da Proteção Integral se ancora em documentos internacionais específicos sobre a temática dos direitos humanos de crianças e adolescentes, que reforçaram os debates sobre a proteção do segmento no país.

Dentre esses documentos, pode-se citar: a Declaração de Genebra, de 1924; a Declaração Universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948; a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959; as Regras de Beijing, de 1985; e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 1989.

A Convenção Internacional de 1989, fruto de ações e debates de diversos países ao longo dos anos, teve significativa importância para a garantia dos direitos do segmento, pois estabelece princípios e deveres que os Estados signatários, como o Brasil, devem seguir. Expressa ainda que enquanto responsabilidade coletiva deve-se garantir e efetivar os direitos humanos a todas as crianças e os adolescentes, de forma a abranger diferenças socioculturais entre o mundo (VERONESE, 1997). Assim,

A Doutrina da Proteção Integral rompe com a lógica da parcialidade ao trazer princípios que regulam a situação de toda a população infanto-juvenil e não somente da parte marginalizada como faziam as doutrinas jurídicas pretéritas para as quais a questão infanto-juvenil se reduzia aos menores carentes, abandonados ou infratores. Conforme o novo paradigma, a toda criança e a todo adolescente devem ser assegurados, com absoluta prioridade, seus direitos fundamentais (vida, saúde, educação, lazer, profissionalização etc.) (VIEIRA, 2008, p. 190).

No Brasil, os debates e mobilizações acerca da proteção ao segmento teve destaque no processo de redemocratização do país na década de 1980. Impulsionado pelas discussões internacionais e pelo cenário de lutas dos movimentos democráticos, o período histórico foi decisivo para construção de instrumentos legais de garantia dos direitos na área da infância e juventude.

Movimentos sociais e entidades de defesa dos direitos<sup>5</sup> tiveram um importante papel de mobilização social para a aprovação de emendas constitucionais, como as emendas de iniciativa popular “Criança e Constituinte” e “Crianças - Prioridade Nacional”, fundidas e aprovadas pelos parlamentares constituintes. As emendas refletem hoje na Constituição Federal de 1988, Artigos 227 e 228, e no ECA, Lei nº 8.069/1990 (VIEIRA, 2008).

Dessa forma, firmou-se no plano formal-legal a Doutrina da Proteção Integral, que reconhece todas as crianças e os adolescentes como pessoas em desenvolvimento que necessitam de proteção especial e integral, “[...] atribuindo-lhes direitos específicos para lhes assegurar o desenvolvimento, o crescimento e o cumprimento de suas potencialidades” (MPSC, 2013a, p. 27).

Tratando-se dos princípios que regulamentam, a Constituição Federal de 1988 estabelece no Artigo nº 227 que:

---

<sup>5</sup> Em relação aos setores governamentais e da sociedade civil que tiveram atuação nesse processo, destaca-se a participação de entidades como o “[...] Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), a Pastoral do Menor, o Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (MDDCA), o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FÓRUM DCA)” (FERREIRA, 2013, p. 4).

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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).

O ECA, em consonância com a Constituição Federal, evidencia três importantes princípios da Doutrina da Proteção Integral: 1) todas as crianças e adolescentes - independente de gênero, classe social e raça/etnia - são sujeitos de direitos, reforçando assim a exigibilidade da proteção integral; 2) encontram-se em condição peculiar de desenvolvimento físico, cognitivo, psicológico, emocional e sociocultural; e 3) devem ser prioridade absoluta na formulação de políticas públicas (KONZEN, 2012).

A família, enquanto espaço elementar no processo de desenvolvimento e bem-estar de seus membros, é reconhecida como uma instituição que atende as necessidades de subsistência, cuidado e aprendizado (MPSC, 2013a). Contudo, apesar de ser considerada como uma instância responsável pela proteção social de seus membros, isso não significa que é a responsável individual pelas crianças e adolescentes.

A família, como espaço de convívio e afeto, é a primeira referência nos cuidados, o que não isenta ou desobriga a sociedade e o Estado de suas responsabilidades. Muitas vezes, em função de uma série de circunstâncias, a família precisa do apoio do Estado para exercer seu papel protetivo (AMORIM, 2017, p. 40).

Apesar de ser uma instância na provisão do bem-estar, numa sociedade capitalista, excludente e desigual, as famílias estão inseridas em realidades determinadas política, social e economicamente, transpassadas assim pelas expressões da questão social<sup>6</sup>. Ao contrário do que previam os Códigos de Menores que vigoraram entre 1927 e 1990, o ECA prevê que caso a família não disponha de condições materiais para prover o cuidado à criança ou ao adolescente, a falta de

---

<sup>6</sup> As expressões da questão social manifestam as desigualdades sociais decorrentes da contradição entre capital e trabalho. A discussão sobre a “questão social” teve destaque no século XIX na Europa, a partir das inquietações dos operários frente à intensificação das formas de exploração e do fenômeno do pauperismo durante o processo de industrialização. O pauperismo, enquanto expressão da questão social, é inextinguível na sociedade capitalista, pois neste modo de produção a polarização entre riqueza e pobreza é estrutural (CRUZ, 2015). Além disso, resultante da exploração da força do trabalho, a “questão social” está ligada a emergência do trabalhador que vende sua força de trabalho no mercado para satisfazer suas necessidades de reprodução, e que “[...] a ‘questão social’ é produzida compulsoriamente pelo capitalismo em seus diferentes estágios e que em cada estágio se produz diferentes manifestações da ‘questão social’” (CRUZ, 2015, p. 5).

recursos não constitui razão para suspensão do poder familiar. Cabe ao Estado atender as famílias por meio das políticas sociais, fortalecendo-as<sup>7</sup> (MPSC, 2013b).

Em relação à responsabilidade do Estado<sup>8</sup> e da sociedade, o ECA regulamenta e inaugura um novo direcionamento à proteção das crianças e dos adolescentes no Brasil, criando “[...] mecanismos de exigibilidade destes direitos através de diversos atores e competências” (SANTOS, 2007, p. 25). Sob a perspectiva da prioridade absoluta, garante-se a primazia de proteção em qualquer circunstância, a preferência no atendimento em serviços e órgãos públicos, a prioridade na formulação e na execução de políticas sociais e a destinação de recursos específicos voltados à infância e juventude.

Ademais, inaugura-se a mudança de gestão da política de atendimento com o modelo democrático de organização da política: a descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de entidades representativas (VERONESE, 1997).

Segundo Amorim (2017), o princípio da descentralização volta-se à repartição de responsabilidades e empenhos nas três esferas da federação para a garantia e efetivação dos direitos, abrangendo a união, os estados e os municípios. Já o princípio da participação popular visa estimular a participação da sociedade na gestão e no controle das políticas e ações na área da infância e juventude.

Os Conselhos de Direitos e o Conselho Tutelar possuem importante papel na formulação e controle das políticas públicas no novo modelo de gestão proposto pelo ECA. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, presente nas esferas federal, estaduais e municipais, são instâncias de controle social e de gestão da política de atendimento, responsáveis por tornar efetivos os direitos, princípios e

---

<sup>7</sup> Mioto (2010) aborda que há duas perspectivas importantes de serem destacadas quando pensamos no lugar que as famílias ocupam nas políticas sociais brasileiras: a perspectiva familista e a perspectiva protetiva. A perspectiva familista volta-se à ideia de que existem dois canais para atendimento das necessidades dos indivíduos, sendo estes a família ou o mercado. O Estado só voltaria sua atuação para intervenções transitórias e paliativas. Nessa perspectiva, recai sobre a família a responsabilização pelo bem-estar de seus membros. Já a perspectiva protetiva, contrapondo-se ao familismo, visa reafirmar que a garantia da proteção social da população deve ser efetivada por meio das políticas e direitos sociais, num processo de “desmercadorização” (acesso a direitos sociais sem dependência do mercado) e de “desfamiliarização” (diminuição das responsabilidades e encargos atribuídos historicamente às famílias). Faz-se importante demarcar que as políticas sociais no Brasil possuem forte tendência à perspectiva familista, no qual as famílias são responsabilizadas e culpabilizadas - o que representa um retrocesso na garantia de direitos sociais.

<sup>8</sup> Segundo Santos (2007), no que se refere ao papel do Estado, tanto o Poder Executivo quanto os poderes Legislativo e Judiciário são fundamentais na concretização dos direitos de crianças e adolescentes.

diretrizes previstas no ECA. O órgão possui caráter deliberativo, paritário e fiscalizador das políticas na área da infância e adolescência (PEREIRA, 1996).

O Conselho Tutelar é um órgão encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da população infantojuvenil, devendo ser constituído no mínimo um em cada município enquanto parte da administração pública local.

De acordo com o Artigo 136 do ECA, o Conselho Tutelar tem dentre suas atribuições prestar atendimento quando os direitos forem ameaçados ou violados; requisitar serviços das áreas de saúde, educação, trabalho e assistência social; encaminhar infrações administrativas ou penais ao Ministério Público; bem como assessorar o Poder Executivo na elaboração de planos e programas na área. Além disso, a Resolução nº 170/2014 do CONANDA prevê que o órgão tenha uma atuação com o objetivo de desburocratizar e desjudicializar o atendimento ao segmento, conforme expresso no Artigo 26 da Resolução (CONANDA, 2014).

Destarte, outros agentes importantes a serem destacados em relação às inovações propostas pela ECA são o Ministério Público e a Justiça da Infância e Juventude. Com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público ressignifica seu papel institucional, passando a representar e defender os interesses da sociedade. Além de atuar na esfera criminal, a instituição passou a atuar na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, bem como do regime democrático, tornando-se um agente responsável pela fiscalização do atendimento prestado a crianças e adolescentes (MARTINS, 2003).

A instituição opera, por exemplo, na responsabilização do Estado com ações jurisdicionais como a Ação Civil Pública, que tem o objetivo de atuar frente aos interesses difusos e coletivos, como cobrar o acesso aos sistemas de saúde, assistência social e educação (VERONESE, 1997).

Quanto a Justiça da Infância e Juventude, segundo Pereira (1996), extinguiu-se o antigo poder normativo da figura do juiz, ressaltando que cabe ao Poder Judiciário aplicar o direito, não ditar as normas. Nessa perspectiva, vale destacar que conforme pontuado pela autora, o Poder Judiciário não é formado apenas pelo magistrado, mas também por uma equipe de diferentes profissionais. Isto representa a importância de equipes interdisciplinares e de conhecimentos de diferentes áreas do saber para uma atuação que permita intervenções profissionais qualificadas, sob o prisma do melhor interesse da criança e do adolescente.

Assim, em face ao exposto até o momento, pode-se concluir que os instrumentos legais de proteção, fundamentados pela Doutrina da Proteção Integral, estabelecem uma nova concepção da criança e do adolescente, enquanto sujeitos de direitos e autores da própria história, bem como propõe um reordenamento institucional para a configuração da política de atendimento (MARTINS, 2003).

### 2.3 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Anterior à aprovação do ECA, a política voltada ao atendimento de crianças e adolescentes, imposta por meio de programas e diretrizes da FUNABEM, era concebida e operacionalizada de forma autoritária e fragmentada. O atendimento ofertado se voltava aos “menores em situações irregulares”, a partir de um caráter assistencialista e burocrático, que centralizava as decisões na esfera federal (SANTOS, 2007). Com a aprovação da Lei nº 8.069/1990, a efetivação dos direitos conquistados deve ser realizada por meio da atuação articulada dos atores do SGD.

Segundo Martins (2003), a problemática que envolve a infância e a adolescência não poderia ser mais vista de forma isolada, desconectada da realidade social e da estrutura socioeconômica do país, marcado por um modelo econômico excludente e controlador de riquezas, que impossibilitava a participação popular. Necessitavam-se de atuações articuladas de diferentes profissionais, políticas e setores frente a complexidade da temática que envolve a garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, no Artigo 87 do ECA são definidas as linhas de atuação da política de atendimento, abrangendo a família, a comunidade e o contexto em que estes estão inseridos.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos (BRASIL, 1990).

As linhas de ações destacam a preocupação do Estado no atendimento por meio da universalidade das políticas sociais, bem como do atendimento ao público que encontra-se em situação de vulnerabilidade, porém não de forma assistencialista e filantrópica, mas sob o prisma da política pública de proteção social protetiva e preventiva (MARTINS, 2003).

Nessa perspectiva cabe evidenciar que as linhas de ações da política de atendimento são orientadas conforme diretrizes previstas no Artigo 88 do ECA, como a municipalização do atendimento; a criação de conselhos de direitos e de fundos; a participação popular; a criação de programas sob a perspectiva da descentralização político-administrativa; a integração de órgãos do SGD para o atendimento de adolescentes autores de atos infracionais e crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento; assim como a formação profissional que favoreça a intersetorialidade.

As diretrizes da política de atendimento trazem importantes mudanças na organização das políticas, em contraposição a centralização e concentração de recursos, que anteriormente se encontravam na esfera federal. A partir da política de atendimento prevista no ECA, atribui-se aos entes federais a coordenação e edição de normativas gerais, cabendo aos estados e municípios a coordenação e a execução de programas e projetos (MARTINS, 2003).

Nesse contexto, a municipalização se vincula à ideia de que as soluções para as problemáticas que envolvem a infância e adolescência devem ser trabalhadas no âmbito da comunidade e do território, estando mais próximas da realidade da população (MARTINS, 2003).

A partir das linhas de ação e diretrizes da política de atendimento, constata-se que as responsabilidades com a população infantojuvenil devem ser concretizadas por diferentes atores, envolvendo instituições legislativas, de justiça, voltadas às políticas, programas e serviços sociais, de controle social, bem como as de disseminação de conhecimentos e informações. Todas as instituições devem

atuar de acordo com suas competências, porém voltadas a um objetivo comum: a garantia e efetivação dos direitos das crianças e adolescentes (BAPTISTA, 2012).

No entanto, as instituições de atendimento ao segmento atuam historicamente de forma fragmentada e setorial, impactando no alcance do objetivo comum almejado. Baptista salienta que uma possibilidade concreta de superação de ações desarticuladas é a estruturação de um sistema de garantias com articulação “[...] intersetorial, interinstitucional, intersecretarial e, por vezes, intermunicipal” - sob a lógica da incompletude institucional (BAPTISTA, 2012, p. 188).

Uma instituição, sozinha, não é capaz de promover a proteção integral frente a complexidade da realidade de crianças e adolescentes na sociedade brasileira. Assim como os equipamentos e serviços de atendimento não existem isolados no espaço do território. Portanto, faz-se necessário que as diferentes instituições, setores e programas de atendimento compreendam suas responsabilidades e atuem com finalidades comuns. Para tanto, torna-se imprescindível a criação de espaços de debate e planejamentos de ações conjuntas para a organicidade do sistema (BAPTISTA, 2012).

No âmbito da infância e adolescência, Baptista (2012) destaca que as discussões acerca da construção de um sistema de garantias iniciaram em 1992, no III Encontro Nacional da Rede de Centros de Defesa. No decorrer dos anos, o sistema de garantias foi sendo estruturado sob a perspectiva da integralidade e intersetorialidade das políticas públicas. Em 2006 o CONANDA deliberou a Resolução nº 113, que dispõe sobre a institucionalização do SGD.

O SGD é constituído pela articulação de instâncias governamentais e não governamentais a partir de três eixos estratégicos de atuação: a defesa dos direitos humanos; a promoção dos direitos humanos; e o controle dos humanos de crianças e adolescentes (CONANDA, 2006).

O eixo da defesa dos direitos caracteriza-se por ser a via de acesso à justiça e aos mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos, buscando garantir judicialmente aqueles ameaçados ou violados, bem como responsabilizar os violadores – seja o Estado, a sociedade ou família. Segundo Baptista (2012), nesse eixo estão presentes instituições e órgãos como: Centros de Apoio Operacional; Conselho Tutelar; Coordenadorias da Infância e Juventude dos Tribunais de Justiça; Defensorias Públicas; Ministério Público; Ouvidorias e entidades de defesa de direitos que prestem proteção jurídica-social; Polícia Civil e Militar; Promotorias de

Justiça; Procuradorias de Justiça; Tribunais de Justiça; Vara da Infância e Juventude; e Varas criminais especializadas.

O eixo da promoção dos direitos humanos está situado na formulação e operacionalização da política de atendimento, de forma a criar mecanismos para garantir a integridade e atendimento às necessidades e interesses do público-alvo. Neste eixo estão as políticas, programas e projetos sociais, os programas de proteção aos direitos e os programas de execução de medidas socioeducativas.

Já o eixo do controle dos direitos humanos possui a função de promover e defender os preceitos firmados na Constituição Federal de 1988 e no ECA a partir do monitoramento e avaliação dos programas, projetos e serviços da política de atendimento, bem como da fiscalização dos demais eixos do SGD (BARROSO, 2015). Fazem parte deste eixo as organizações representativas da sociedade (como fóruns e frentes populares), Conselhos de Direitos, Conselhos Setoriais de Políticas, órgãos de controle interno de fiscalização, dentre outros.

Em relação à articulação proposta pelo SGD, Konzen (2012) chama a atenção para a importância da criação de espaços de integração com vistas a elaboração de atuações conjuntas, mas reforça a necessidade da compreensão das atribuições de cada órgão e seu papel enquanto agentes de proteção. Logo, não há hierarquia ou valorização diferenciada entre as instâncias que o compõem, pois todos os atores compartilham responsabilidades na proteção integral, seja para sua promoção, defesa e proteção (AMORIM, 2017).

Como o próprio nome sugere, o Sistema de Garantias de Direitos deve ser organizado a partir de um conjunto articulado de políticas comprometidas com a cidadania. A organização do Sistema implica no atendimento direto de necessidades vividas por crianças, adolescentes e suas famílias; na vigilância atenta sobre os serviços oferecidos; na responsabilização daqueles que estiverem “falhando” nesse atendimento, exigindo o compromisso da intersectorialidade, sendo fundamental o desenvolvimento de ações comprometidas e o envolvimento de cada um dos integrantes do sistema para que ele de fato logre êxito (AMORIM, 2017, p. 58).

A proteção integral de crianças e adolescentes firmada no ECA supõe a organização intersectorial das políticas sociais, pois possibilita que instituições, setores e atores atuem em torno de princípios e diretrizes comuns, pensando as necessidades da população a partir de sua realidade concreta (BARROSO, 2015).

Ocorre, no entanto, que não se efetivou no país a articulação intersectorial das políticas sociais. Apesar das lutas históricas pela garantia dos direitos e sua afirmação no plano formal-legal, não se pode esquecer que tanto na promulgação da

Constituição Federal de 1988 quanto na aprovação do ECA, o contexto econômico e político do país foi marcado pela adoção de políticas neoliberais, as quais propõem um afastamento do Estado e a focalização das políticas (BAPTISTA, 2012).

Assim, no intuito de compreender a intersetorialidade enquanto uma estratégia de atuação para promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, o próximo capítulo aborda reflexões sobre as políticas sociais e sua organização intersetorial. Na sequência, aborda-se a experiência do Programa NISA no estado de Santa Catarina, o qual visa subsidiar teórica e metodologicamente os atores do SGD nas redes municipais, em atendimento aos princípios e diretrizes previstas no ECA.

### **3 INTERSETORIALIDADE: CONCEITOS E POTENCIALIDADES DA ATUAÇÃO INTERSETORIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

As políticas sociais, enquanto um conjunto de ações que objetivam promover a cidadania, são resultados de lutas históricas em que o Estado assume responsabilidades na proteção social da população. Na área da infância e da adolescência, conforme enfatizado no capítulo anterior, o reconhecimento do dever do Estado, sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, firmou-se a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do ECA.

No entanto, ainda hoje, a legislação de proteção aos direitos do segmento não foi implantada integralmente.

De acordo com a realidade apresentada na mídia, nas estatísticas e no cotidiano profissional, grande parcela da população infantojuvenil se desenvolve, ainda, em meio a condições precárias econômicas, sociais e afetivas, em contextos de risco com diferentes formas de violência, exploração e negligência. É comum, nas cidades brasileiras, encontrar crianças e adolescentes vivendo em situação de rua, em contato com drogas lícitas e ilícitas, expostas à exploração do trabalho infantil e sexual, a diversas formas de violência, evadidos e/ou excluídos da escola, envolvidos em atos infracionais, entre outras (BIASI; KEITEL; PIAZZA, 2010, p. 109).

Segundo Konzen (2012), o advento da Doutrina da Proteção Integral imprimiu uma mudança paradigmática em relação ao atendimento de crianças e adolescentes: trata-se da proteção aos direitos do segmento. Nesse sentido, cabe ao Estado, à família e à sociedade a obrigação de exercer a garantia aos direitos.

Porém, apesar desse entendimento - que anteriormente, com os Códigos de Menores, era-lhes negado - limites estruturais, políticos e ideológicos, próprios da sociedade capitalista se colocam na realidade, como o não reconhecimento dos direitos humanos, o quadro de redução dos direitos sociais e a precarização das políticas públicas, orientadas pela lógica da focalização e da privatização (AMORIM, 2017).

Frente ao exposto, as ações de atendimento a crianças e adolescentes são complexas e requerem uma abordagem interdisciplinar e intersetorial, no qual a realização de intervenções no território em que as pessoas vivem e o trabalho

articulado dos profissionais e das políticas sociais são estratégias para atuar na realidade<sup>9</sup> (AMORIM, 2017).

Por interdisciplinaridade, aponta-se que o conceito pode ser compreendido a partir de duas abordagens interdependentes: a primeira voltada à construção de conhecimentos comuns nas diferentes áreas do saber que permitam a aproximação de princípios; e a segunda como metodologia de trabalho, ação interventiva de uma equipe técnica em relação as demandas apresentadas no cotidiano de trabalho (ELY, 2003).

Para Ely (2003), a interdisciplinaridade se situa no campo da socialização de conhecimentos, do compartilhamento de saberes e na comunicação horizontal entre equipes de trabalho - o que não significa abster-se da especificidade do fazer profissional de cada área, mas de realizar trocas efetivas que possibilitem trabalhar de forma integrada frente as necessidades e interesses da população.

Nesse processo, a construção de espaços de estudo e reflexão sobre as práticas profissionais e sobre referenciais teóricos é fundamental para construir estratégias de intervenção com objetivos comuns, pautadas em princípios éticos. Todavia, o processo de compartilhamento de saberes e de definição de objetivos é transpassado por relações conflituosas e de poder, reflexos da fragmentação do conhecimento em especialidades (ELY, 2003).

No que se refere à intersetorialidade, para Miranda e Freitas (2017), trata-se da articulação de setores institucionais e do planejamento de políticas, programas e projetos em torno de finalidades comuns, envolvendo tanto a participação de profissionais quanto de usuários.

Além disso, para as autoras, “[...] o conceito de intersetorialidade e o uso que dele se faz não é homogêneo, pelo contrário” (MIRANDA; FREITAS, 2017, p. 6). Nesse sentido, aborda-se ao longo do capítulo o debate conceitual sobre a temática, partindo do pressuposto que cabe ao Estado a função primordial da garantia de direitos e que a intersetorialidade é uma estratégia nos processos de intervenção, imprescindível para o atendimento de crianças e adolescentes no campo geral das políticas do Estado.

---

<sup>9</sup> Na sociedade capitalista, as desigualdades sociais são intrínsecas ao sistema, portanto, improváveis de serem superadas. No entanto, esse cenário não invalida a necessidade do exercício dos direitos e do atendimento qualificado nas políticas sociais (AMORIM, 2017).

### 3.1 POLÍTICAS SOCIAIS E INTERSETORIALIDADE

As políticas sociais, determinadas histórica, política e economicamente, são consideradas formas de intervenção na realidade, demandadas a partir de situações ou temáticas consideradas essenciais e que por pressão social assumiram visibilidade, requerendo intervenção do poder público. Nesse sentido, envolvem diferentes sujeitos, interesses e expectativas, implicando correlações de forças que podem desencadear a ação do Estado, como também a omissão frente a demandas de sua competência (PEREIRA, 2008).

Segundo Yazbek (2008), as políticas sociais expressam contradições e conflitos resultantes da desigualdade estrutural do modo de produção capitalista. Ao mesmo passo, satisfazem necessidades e concretizam direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora e garantidos em leis, programas, projetos, serviços e benefícios sociais.

As políticas sociais são consideradas assim mecanismos permeados de contradições, pois na medida em que atendem demandas e direitos reivindicados, representam a busca da legitimidade das classes dominantes e servem aos interesses do capital.

Na sociedade capitalista, o Estado é atravessado pelas contradições no qual suas políticas, programas e instituições possuem um papel determinante na regulação das relações sociais, devendo ser “[...] pensadas politicamente, sempre referidas a relações sociais concretas e como parte das respostas que o Estado oferece” (YAZBEK, 2008, p. 76).

Para Amorim (2017), faz-se importante diferenciar nesse processo as políticas de governo e as políticas de Estado. As políticas de governo representam o interesse dos governantes em manter sua legitimidade, em detrimento dos interesses dos cidadãos, conforme segue:

As políticas de governo são vinculadas aos projetos eleitorais e teriam o período de uma ou duas gestões, no caso de reeleição, para serem efetivadas. As políticas de Estado, por seu turno, são aquelas consolidadas socialmente e que acabam ultrapassando o período do governo que a concebeu e implantou, normalmente estão ancoradas em um aparato jurídico legal, como a Constituição Federal e as leis ordinárias dela decorrentes, tendo amplo reconhecimento social (AMORIM, 2017, p. 44).

No Brasil, a construção das políticas sociais deve ser considerada à luz das particularidades do país, marcada por períodos históricos de colonização,

escravidão, ditadura e dependência econômica – caracterizando a estrutura social brasileira por desigualdades profundas e complexas (VERONESE, 1999). O Estado se firmou como um importante aliado da burguesia ao atender a expansão capitalista e as políticas sociais estatais representaram estratégias de gestão social da força de trabalho (YAZBEK, 2008).

Todavia, a política social no Brasil vai encontrar, na década de 1980, uma inovação: a Constituição Federal de 1988, que é um marco na garantia de políticas públicas universais e gratuitas. Sob o paradigma da universalidade dos direitos sociais, a Constituição Federal de 1988 institui um sistema de Seguridade Social, formado pelas políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social, que visam assegurar e efetivar uma série de direitos para cobrir, reduzir e prevenir vulnerabilidades sociais sob a responsabilidade do poder público (YAZBEK, 2008).

Importante ressaltar que nesse período outros avanços, ainda que limitados, foram realizados, como as legislações das políticas nacionais de saúde, educação, assistência social e habitação, bem como os Estatutos de segmentos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, da Juventude, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (AMORIM, 2017).

No entanto, apesar das inovações desencadeadas com a Constituição<sup>10</sup>, ocorreram no âmbito internacional transformações estruturais do capitalismo nas relações entre capital e trabalho a partir do avanço do neoliberalismo, no qual “[...] os modos de gestão das políticas públicas no Brasil sofreram forte direcionamento à focalização, seguindo tendência latino-americana aliada à lógica de redução do Estado” (KOGA, 2005, p. 636).

Segundo Tumelero e Nogueira (2014), no final do século XX, a intensificação do processo de mundialização econômica, na perspectiva neoliberal, trouxe influências no âmbito da gestão do Estado. Não somente as políticas sociais, mas também as políticas de infraestrutura foram alvo de mudanças na operacionalização, especialmente no que diz respeito a relação entre Estado e mercado, expandindo a privatização de serviços públicos para parcerias público-privadas e para o terceiro setor.

---

<sup>10</sup> É importante demarcar que a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu em um momento histórico de afirmação de direitos e políticas sociais, mas de tensão com o projeto macroeconômico do neoliberalismo, que amplia “[...] as possibilidades de concentração de riquezas e fragilização da cidadania”, individualiza as expressões da questão social e precariza as políticas de proteção social, ainda em construção - o que impacta significativamente na sustentabilidade do SGD (AMORIM, 2017, p. 78).

Esse cenário de contrarreformas do Estado reflete duramente nas relações de trabalho e nos sistemas de proteção social. Sob a influência neoliberal, o mercado é tido como a única alternativa para efetivação de direitos da população.

Dentre as contrarreformas que recaíram sobre as políticas sociais, Tumelero e Nogueira (2014, p. 28) destacam medidas como: a focalização das políticas no atendimento de determinado público; a concepção de que a pobreza é um fenômeno individual, não estrutural da sociedade e, portanto, as políticas sociais deveriam contribuir de forma compensatória e temporária para que a população pobre superasse essa situação; a concepção de que as políticas devem ser operadas visando a eficácia técnica, em detrimento do debate político; e a transferência da operacionalização de serviços públicos e sociais “[...] por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público [...]”.

De acordo com Pereira (2013), na perspectiva da superação da pobreza, os programas de focalização em segmentos mais pobres da população ganham centralidade, em detrimento da perspectiva trazida pela Constituição Federal de 1988 de universalidade das políticas sociais.

A opção por organizar as políticas sociais a partir de uma perspectiva excludente reforça as dificuldades de acesso às condições de cidadania para amplo número de famílias e fortalece a precariedade socioeconômica, educacional, cultural e socioambiental, sob as quais vive significativa parcela da sociedade brasileira, afetando diretamente milhões de crianças e adolescentes, seres mais suscetíveis e vulneráveis às perversidades da exclusão (AMORIM, 2017, p. 47).

Além disso, o investimento em programas focalizados tem como consequência a redução de gastos em políticas sociais universais e a redução de ações de participação política, impedindo que as demandas da população se transformem em direitos no campo das lutas sociais (TUMELERO; NOGUEIRA, 2014).

Sobre a privatização e as parcerias público-privado, Yazbek (2008) destaca que a presença do setor privado não é novidade na trajetória das políticas sociais no país. Porém, com o ideário neoliberal, a presença desse setor vem se intensificando. A privatização se refere assim ao processo de transformação de bens públicos em propriedades privadas ou sob a gestão de iniciativas particulares, como a gestão de instituições no campo da saúde e da educação por organizações da sociedade civil.

Dessa forma, as contrarreformas advindas com a expansão do neoliberalismo na década de 1990 adentraram as estruturas do Estado e afetaram

as políticas públicas. Nesse cenário, o tema da intersetorialidade ocupa espaço no debate sobre a ação do poder público enquanto uma estratégia da gestão governamental nos marcos das reformas neoliberais (TUMELERO; NOGUEIRA, 2014).

Para Junqueira (1998), os debates sobre a temática da intersetorialidade retomam os preceitos inaugurados com a Constituição Federal de 1988, a qual coloca a necessidade de mudanças impulsionadas pelas diretrizes da descentralização e da participação social.

A participação social, também nomeada “[...] de participação de cidadãos, participação popular, participação democrática e participação comunitária [...]”, é compreendida como a participação da população nos processos de tomada de decisão na gestão das políticas sociais e a reivindicação de demandas coletivas junto ao Estado (SIMOES; SIMOES, 2015, p. 2).

Para Amorim (2017), a participação social é uma estratégia fundamental para o controle nas esferas federal, estadual e municipal, implicando compromissos de gestão e controle social das ações do poder público. Nesse âmbito, os movimentos sociais, os orçamentos participativos, os conselhos gestores de políticas públicas, os conselhos de direitos, as conferências temáticas e as audiências públicas são espaços de participação<sup>11</sup> (SIMOES; SIMOES, 2015).

Dessa afirmação, vale ressaltar que os Conselhos de Direitos, segundo Tumelero e Nogueira (2014), são espaços que expressam disputas políticas e lutas por distintos projetos societários. Ao mesmo tempo representam importantes espaços de participação, pois se configuram como fóruns de debates políticos para assegurar ou ampliar direitos sociais.

A descentralização, por sua vez, pode ser entendida como um processo de redistribuição do poder estatal em territórios ou dimensões funcionais para atender os interesses da população e oportunizar a abertura de espaços de participação e controle social (JUNQUEIRA, 1998).

Sobre a intersetorialidade, Junqueira (1998) destaca ainda que as políticas sociais estão organizadas de forma setorizada, no qual cada política gerencia seus equipamentos e recursos de forma fragmentada para atender as demandas da

---

<sup>11</sup> Faz-se importante mencionar no debate sobre participação social o período histórico de mais de vinte anos em que o país viveu uma ditadura militar que reprimia e dificultava os processos participativos. Apesar das legislações reafirmarem a participação e o controle social, esta ocorre muitas vezes de forma burocrática, sem imprimir a lógica de defesa dos direitos (AMORIM, 2017).

população. Nesse contexto, a intersetorialidade é apresentada como uma de forma de construir respostas efetivas de intervenção nas políticas sociais.

Por outro lado, Tumelero e Nogueira (2014, p. 31) constatarem que o debate sobre a intersetorialidade é tratado a partir das seguintes abordagens: para a realização de intervenções que visem superar ações fragmentadas e sobrepostas das políticas sociais; para promoção da integralidade das ações no âmbito estatal, que assegurem maior eficiência da intervenção do Estado; e “[...] à compreensão epistemológica da intersetorialidade, articulando-a às matrizes teóricas que fundamentam o debate de interdisciplinaridade [...]”, posto na tensão entre a especialização para atender demandas específicas e a integralidade para compreender os sujeitos inseridos num contexto histórico determinado.

Dessa forma, pode-se compreender que a intersetorialidade contém duas dimensões: uma que trata do caráter operativo-instrumental como ferramenta de gestão das políticas públicas; e outra que se refere a concepção com a qual é utilizada.

Para Tumelero e Nogueira (2014), a intersetorialidade pode ser compreendida como uma estratégia para a gestão das políticas públicas quando operada e problematizada sob referenciais da teoria social crítica. Logo, não se trata apenas da articulação de serviços, mas de transformações em dimensões culturais, políticas e administrativas do Estado, de forma a compartilhar compromissos, objetivos e ações para garantir e ampliar direitos sociais.

Vale mencionar que própria política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente reforça a necessidade da organização intersetorial das políticas sociais, pois a proteção e a promoção dos direitos do segmento não podem ser definidas de forma centralizada, distante da perspectiva do atendimento integral. Faz-se necessário que as políticas, programas e serviços de atendimento atuem de forma conjunta, a partir das diretrizes e princípios dispostos no ECA (AMORIM, 2017).

Porém, analisar a temática da intersetorialidade como diretriz das políticas é uma questão complexa, pois esta demanda a integração de políticas com diferentes naturezas, a articulação de atores que possuem distintos interesses e a relação verticalizada entre ações de âmbito federal, estadual e municipal. Além disso, apesar da orientação política para práticas intersetoriais, ainda hoje estas se configuram como processos experimentais, realizado na maioria das vezes pelo interesse dos

próprios atores que compõem as políticas no território, ao invés da gestão política do governo (TUMELERO; NOGUEIRA, 2014).

Frente às discussões expostas neste subitem, ressalta-se a necessidade de compreender a temática da intersectorialidade considerando seu caráter contraditório na implementação e operacionalização das políticas sociais.

### 3.2 ABORDAGENS TEÓRICO-CONCEITUAIS SOBRE INTERSETORIALIDADE

A intersectorialidade pode ser apreendida de forma distinta, como a integração das ações nas três esferas do governo, a ampliação do controle social das políticas sociais, bem como a possibilidade de superação de práticas fragmentadas nos serviços ofertados pelo poder público. No entanto, somente em segundo plano a temática é apreendida como potencializadora da articulação política (TUMELERO; NOGUEIRA, 2014). Nesse sentido, abordam-se, a seguir, conceituações sobre a intersectorialidade, que refletem o papel do Estado e os interesses políticos dos atores que planejam e operacionalizam as políticas públicas.

Segundo Franzini (2017), a intersectorialidade pode ser compreendida a partir de três dimensões: a dimensão epistemológica-conceitual; a dimensão ético-política; e a dimensão jurídico-administrativa. Para a autora, a primeira dimensão está relacionada ao conceito de transectorialidade, voltada à gestão e execução de planos, programas e projetos a partir de um processo de integração de conhecimentos e setores.

Inojosa (2001, p. 105) define transectorialidade como sinônimo de intersectorialidade e atribui a este conceito a compreensão da “[...] articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar efeitos sinérgicos em situações complexas”.

Quanto à dimensão ético-política, Franzini (2017) destaca que o campo das políticas públicas sofre interferências de diferentes projetos ideológicos e políticos. Esta dimensão busca apontar posturas éticas para estratégias intersectoriais, como a defesa dos direitos humanos, a liberdade de manifestação, o estímulo à participação social e a defesa dos direitos sociais e dos serviços que os materializam.

Já a dimensão jurídico-administrativa, mediada pela dimensão ético-política, relaciona-se ao âmbito técnico, aos processos e aos instrumentos existentes para

dar materialidade aos desdobramentos de decisões políticas no âmbito da gestão das políticas públicas, como a

[...] elaboração e pactuação de protocolos intra-setoriais, contemplando diferentes níveis de complexidade dos serviços e de projetos, protocolos intersetoriais, como a constituição de redes de políticas públicas com a participação de organizações da sociedade civil [...] (FRANZINI, 2017, p. 5).

Além das reflexões trazidas por Franzini (2017), Schutz e Miotto (2010) abordam a intersetorialidade a partir de enfoques como: a intersetorialidade como complementaridade de setores; e a intersetorialidade como prática.

Em relação à complementaridade de setores, cabe destacar inicialmente que a categoria “setor” vincula-se à lógica setorial e vertical da ação do Estado que organiza suas atividades por setores e agrupa profissionais em torno de práticas e ideias especificadas. Esse arranjo organizativo desconsidera a população usuária em sua totalidade e não atende efetivamente as necessidades da população, pois o atendimento das demandas sociais por setores não esgota a multiplicidade dos fenômenos da realidade social (SANTOS, 2011).

Nessa perspectiva, a intersetorialidade como complementaridade de setores coloca a necessidade de transcender a lógica de fragmentação e sobreposição das políticas e ações, de forma a elaborar estratégias de intervenção a partir da realidade concreta da população usuária (SCHUTZ; MIOTTO, 2010).

Já a intersetorialidade como prática aponta a necessidade da mobilização de práticas com base em demandas concretas da população, na qual “[...] as práticas intersetoriais possibilitam a abordagem e atendimento ao conjunto dos problemas da população. Neste envolvimento cada setor pode contribuir com seu fazer e perspectiva setorial, de maneira articulada” (SCHUTZ; MIOTTO, 2010, p. 63).

Tanto a intersetorialidade como complementaridade de setores quanto como prática se referem à integração de ações entre cada setor e/ou disciplina, não suprimindo a ideia de especialidade (TUMELERO; NOGUEIRA, 2014).

Uma terceira conceituação sobre a temática volta-se à otimização de recursos públicos na operacionalização de ações integradas para atendimento de demandas sociais. Neste enfoque, a intersetorialidade é abordada pela perspectiva da racionalidade gerencial do Estado e apresenta-se como uma ferramenta tecnocrática, pois prioriza a eficiência e o controle de gastos, em detrimento da

partilha de poderes e da compreensão das múltiplas expressões da questão social presentes na sociedade (TUMELERO; NOGUEIRA, 2014).

Uma quarta conceituação sobre intersetorialidade se refere ao princípio do trabalho com redes. Tumelero e Nogueira (2014) apontam que este entendimento sobre a temática se relaciona à execução de ações conjuntas e a relações horizontais, especialmente no âmbito municipal.

Nesse sentido, cabe destacar que o termo rede - seja ela constituída de pessoas ou serviços - refere-se a vínculos, conexões e relações, as quais podem se constituir enquanto proposta democrática e participativa na realização de trabalhos coletivos. Este termo remete a ideia de entrelaçamento, no qual os sujeitos são compreendidos quando somados às suas teias de relações sociais (PEREIRA; SANTOS; INOCENTE, 2011).

Barroso (2015, p.6), por sua vez, enfatiza que:

A descrição da rede como uma “teia social” ou uma malha de múltiplos fios que se estabelece horizontalmente e se movimenta de maneira dinâmica e flexível – de acordo com a adesão de novos atores/instituições ou adequação do trabalho – possibilita sua visualização enquanto estrutura que viabiliza a articulação de ações diversificadas de forma complementar e interdependente. As conexões realizadas a partir da rede funcionam como meio de disseminar conhecimento e informação, além de promover a distribuição e desconcentração do poder, favorecendo o engajamento consciente dos atores participantes numa lógica de corresponsabilidade.

Pode-se compreender que o trabalho com redes, enquanto espaço de mobilização de pessoas e instituições, visa envolver políticas e serviços públicos junto à sociedade civil para articular, conectar e fomentar a criação de vínculos nos territórios (SCHUTZ; MIOTO, 2010).

Nessa perspectiva, uma condição essencial à intersetorialidade é considerar a definição de território, pois cada política social determina geograficamente suas áreas de atuação e as realidades das cidades brasileiras são distintas em sua forma de organização, demografia, dinâmica social e território (KOGA, 2005). Além disso, considerar o território possibilita o conhecimento sobre a organização das relações dos segmentos sociais nas dimensões da cidade. Assim, ao “[...] tratar de políticas públicas, a consideração pelas diferenças internas existentes em cada localidade torna-se fundamental [...]” (KOGA, 2005, p. 637-638).

Ainda em relação a intersetorialidade no trabalho com redes, vale destacar que há duas concepções que atravessam a compreensão sobre a temática: a

concepção do trabalho com rede enquanto desresponsabilização do Estado; e a concepção voltada a perspectiva emancipatória (MIOTO, 2002).

Sob a perspectiva da desresponsabilização, o trabalho com redes é entendido como a transferência de responsabilidades estatais ao buscar soluções em outros âmbitos para provisão da proteção social, como no mercado e na família. Neste processo as redes primárias (família, amigos(as), vizinhos(as), parentes) são chamadas à responsabilidade, vinculadas a um apelo moral de suas funções, em substituição ao sistema de direitos sociais (MIOTO, 2002).

Nessa lógica, o trabalho com redes reflete o desmonte da esfera pública e a transferência de responsabilidades para o âmbito privado, como as famílias, o mercado e o terceiro setor.

No entanto, Miotto (2002) enfatiza que o trabalho com redes, se orientado pela lógica da requalificação das políticas sociais, visa reafirmar as responsabilidades estatais e construir no âmbito das políticas sociais ações articuladas e comprometidas com a realidade social. Portanto, não se trata de desresponsabilizar o Estado de suas funções, mas, pelo contrário, frisar a importância da participação da população nos processos de gestão e controle social, em que estratégias e decisões são tomadas com a participação de diferentes segmentos.

### 3.3 LIMITES E POTENCIALIDADES DA ATUAÇÃO INTERSETORIAL

Segundo Ferreira (2013), considerando o contexto político, econômico e social brasileiro de retração de direitos sociais, imposto pela conjuntura neoliberal, as violações de direitos contra crianças e adolescentes se configuram como uma das expressões da questão social que devem ser enfrentadas por um sistema de garantias que articule a rede de atendimento nos territórios.

Ocorre que as políticas sociais - especificamente as políticas de atendimento a crianças e adolescentes - ainda atuam de forma fragmentada e desconectada. Ao trazer esse debate, Inojosa (2001) observa que as políticas são incapazes, isoladamente, de captar e intervir de forma qualificada na complexidade das demandas e necessidades da população.

Tratando-se dos desafios que se colocam para a realização de atuações intersetoriais, Inojosa (1998) destaca a construção piramidal, hierarquizada e atravessada por valores clientelistas das políticas públicas.

As estruturas organizacionais em nossa realidade ainda se apresentam, em geral, com um formato piramidal, composto de vários escalões hierárquicos, e departamentalizadas setorialmente por disciplinas ou áreas de especialização. A essas características soma-se um conjunto de práticas de organização do trabalho, como: centralização decisória, planejamento normativo, dicotomia entre planejamento e execução (planos de papel), sigilo e ocultação de informações, formalização excessiva (grande produção de papéis que circulam em rotas horizontais e verticais, para receberem, no mais das vezes, meros encaminhamentos), e distanciamento do cidadão e mesmo do usuário, dificultando o controle social (INOJOSA, 1998, p. 38).

Tumelero e Nogueira (2014) apontam que a intersetorialidade está vinculada, na maioria das vezes, a ações que priorizam romper com a sobreposição das intervenções públicas e otimizar recursos, porém raramente a temática é abordada enquanto potencializadora na esfera do debate político com os usuários alvo das intervenções do Estado. Ainda, colocam que a adoção de estratégias intersetoriais coexiste com modelos tradicionais de gestão, como as estruturas hierárquicas e centralizadoras pontuadas por Inojosa (1998).

Sendo assim, para atuações na perspectiva intersetorial, mudanças devem ser realizadas na gestão das políticas públicas: busca-se promover a integração de disciplinas, setores e políticas. Para que essa mudança tenha prosseguimento é necessário construir uma gestão que envolva os processos de planejamento, execução e controle social. Logo, para além de mudanças de caráter instrumental e organizativo, tratam-se de mudanças políticas, éticas e culturais.

No âmbito da decisão política, faz-se necessário construir pactuações para enfrentar a excessiva setorização das estruturas administrativas, bem como estabelecer estratégias em torno de metas nos quais políticas e profissionais possam se comprometer para ultrapassar barreiras setoriais (MIRANDA; FREITAS, 2017).

[...] é preciso reconhecer a necessidade de conhecimento da realidade social, definindo compromissos e responsabilidades de todos os segmentos sejam governamentais ou não-governamentais, considerando ainda a participação da população como um todo articulado no contexto das políticas sociais e nos modos de organização e gestão social, o que envolve pensar, construir e agir mediante formas e modelos flexíveis, dentre as quais, a intersetorialidade (MIRANDA; FREITAS, 2017, p. 5).

No processo de definição de objetivos comuns para a atuação intersetorial, têm-se como cenários distintos setores sociais com saberes, poderes e interesses diversos, como “[...] as disputas corporativas e orçamentárias que permeiam o aparelho de Estado” (MONNERAT; SOUZA, 2015b, p. 7). Nesse aspecto, torna-se necessário revisar os processos de trabalho verticalizados e setoriais e promover espaços de tomadas de decisões coletivas, submetidas “[...] a mecanismos coletivos de decisão democrática” (MONNERAT; SOUZA, 2015a, p. 10).

Na esfera operativa das políticas, as mudanças ocorrem nos processos de trabalho, como no estabelecimento de fluxos, no compartilhamento de informações e na reorientação dos serviços públicos de acordo com as demandas e necessidades da população. Segundo Biasi, Keitel e Piazza (2010, p. 112), “[...] diferentes instituições atendem, muitas vezes, às mesmas famílias sem trocar informações, realizam ações sobrepostas, com concepções ideológicas diferentes, que transitam desde a repressão, tutela e assistência”.

Sob essa perspectiva, é essencial a criação de espaços de integração dos diferentes setores e profissionais para refletir sobre as problemáticas que envolvem o atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes na realidade brasileira, visando romper com formas reducionistas e revitimizantes de abordagem, bem como construir alternativas de promoção e proteção aos direitos do segmento (BIASI; KEITEL; PIAZZA, 2010).

No âmbito da formulação de estratégias intersetoriais, cabe destacar que por mais que a lógica da setorização possibilite soluções imediatas, a intersetorialidade das políticas sociais visa a construção de espaços de debates ampliados e a partilha do poder para a viabilização de práticas com resultados intencionados (TUMELERO; NOGUEIRA, 2014).

Portanto, a intersetorialidade, para além do desenvolvimento de ações integradas, trata do redesenho e de mudanças na organização institucional das políticas setoriais.

Sendo assim, considerando a importância da organização intersetorial das políticas sociais e da criação e fortalecimento de espaços de articulação da rede de atendimento, o capítulo seguinte apresenta a experiência desenvolvida no estado de Santa Catarina a partir do Programa NISA, o qual se constitui em uma metodologia de trabalho que visa contribuir na efetivação do SGD.

## **4 SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E INTERSETORIALIDADE: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA NISA**

Conforme disposto nos capítulos anteriores, crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento que necessitam de proteção especializada e integral. Para promoção de seus direitos, o ECA propõe a construção de uma política de atendimento realizada por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1990).

Nesse âmbito, parte-se da compreensão de que as políticas sociais são resultados de lutas históricas em que o Estado assume responsabilidades na proteção social da população. Contudo, as políticas sociais foram historicamente planejadas e executadas de forma setORIZADA e fragmentada, distanciando-se das necessidades e interesses da população usuária. Contrária a essa lógica, a intersetorialidade das políticas sociais se inscreve como uma estratégia na gestão pública, por meio da articulação em torno do planejamento, execução e avaliação das políticas.

Com o intuito de refletir sobre a experiência da intersetorialidade das políticas sociais no atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes, o presente capítulo tem como objetivo apresentar o Programa Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA), um programa que vai ao encontro dos marcos legais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e no ECA.

Para atender o objetivo, o capítulo aborda num primeiro momento a contextualização histórica da criação do NISA, a direção social e a metodologia de trabalho do Programa. Em seguida, apresenta a sua configuração em Santa Catarina a partir de dados do Relatório de Acompanhamento dos NISAs de 2019. Por fim, destaca as potencialidades e os desafios encontrados no desenvolvimento do Programa e sua relação com a temática da intersetorialidade no atendimento à população infantojuvenil.

### **4.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO NISA**

O ECA, a partir das linhas de ações e diretrizes da política de atendimento prevê que a garantia dos direitos de crianças e adolescentes seja de

responsabilidade de diferentes instituições, dada a incompletude de uma instituição sozinha em promover a proteção integral frente a complexidade da realidade social. Portanto, faz-se necessário que as instituições, órgãos, setores e atores da política de atendimento compreendam suas responsabilidades e atuem com finalidades comuns.

Segundo Baptista (2012), torna-se imprescindível nesse contexto a criação de espaços de debates e planejamentos de ações conjuntas para a organicidade do sistema de garantias, voltando-se ao objetivo de efetivar os direitos fundamentais do segmento.

É neste direcionamento que se inscreve o NISA, um programa do MPSC, sob a coordenação do CIJ<sup>12</sup>, criado em 2010 a partir de experiências na região oeste catarinense, tornando-se um programa institucional de âmbito estadual em 2015. No MPSC, a criação do NISA está relacionada com necessidades identificadas no desenvolvimento do Programa de Combate à Evasão Escolar - Aviso por Infrequência de Aluno (APOIA).

Nesse sentido, cabe salientar inicialmente que o Ministério Público (MP) é uma instituição pública autônoma que atua como defensora dos interesses públicos, da ordem jurídica e do regime democrático, não pertencendo aos Poderes Judiciário, Executivo, Legislativo ou ao Tribunal de Contas. Sua missão institucional volta-se à defesa e ao fortalecimento do regime democrático e da cidadania. Porém, a instituição assume esse *status* a partir das mudanças preconizadas pela Constituição Federal de 1988.

Em relação a aspectos históricos, até a Constituição Federal de 1988 o MP atuava majoritariamente com casos criminais. É no processo de redemocratização do país e dos debates acerca do papel do Estado brasileiro na garantia e efetivação de direitos sociais que novas funções são atribuídas ao MP, como o controle e a fiscalização de ações que possam ameaçar ou violar direitos de cidadania e da sociedade civil (MANFRINI, 2007). Assim,

[...] como garantidor da democracia e dos direitos difusos e coletivos, o Ministério Público é corresponsável pelo abismo que existe entre o “legal” – aquilo que está previsto em nosso arcabouço legislativo – e o “real” – aquilo que os dados sociais indicam (BIASI; BOTEGA; STEFFENON, 2019, p. 8).

---

<sup>12</sup> Para melhor compreensão, consultar Apêndice A - Organograma Institucional do MPSC.

Em termos de organização institucional, o MP estabelece sua abrangência em Ministério Público da União<sup>13</sup> e Ministérios Públicos dos Estados. O MP do Estado de Santa Catarina, espaço institucional em que Programa NISA foi criado, possui a missão de promover a efetivação de direitos de cidadania, fortalecer a democracia e o desenvolvimento sustentável (MPSC, 2019b).

No que diz respeito à estrutura organizacional do MPSC, conforme disposto na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei nº 8.625/1993, a instituição conta com a existência de órgãos auxiliares, tais como: Centros de Apoio Operacional; Comissão de Concurso; Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional; e órgãos de apoio administrativo (BRASIL, 1993a).

Os Centros de Apoio Operacional (CAOS) no MPSC, vinculados diretamente ao Procurador-Geral de Justiça, possuem a função de prestar apoio técnico aos órgãos da estrutura institucional no que tange a questões de diferenciadas temáticas, como moralidade administrativa, meio ambiente, consumidor, direitos humanos, infância e juventude, criminal, dentre outros (MPSC, 2020a).

O CAOS que coordena o NISA é o da Infância e Juventude (CIJ). Este Centro de Apoio Operacional atua na defesa dos direitos de crianças e adolescentes e têm como atribuições: acompanhar as políticas nacionais e estaduais afetas a área da infância e juventude; prestar suporte técnico aos órgãos do MPSC que se ligam as suas atividades; realizar cursos, campanhas e eventos, dentre outros (MPSC, 2019a).

Ainda, enquanto órgão auxiliar de apoio técnico, o CIJ possui programas institucionais que visam fomentar a garantia de direitos da população infantojuvenil, dentre eles o APOIA e o NISA.

O Programa APOIA está relacionado intrinsecamente com a garantia do direito à educação de crianças e adolescentes. Conforme disposto no ECA, Artigo 4º, é dever da família, da sociedade e do Poder Público assegurar a efetivação dos direitos fundamentais do segmento (BRASIL, 1990). No que se refere ao direito à educação, em especial, cabe ao Estado o dever de ofertar o ensino nas etapas infantil, fundamental e médio, visando assegurar seu acesso, permanência e sucesso escolar.

---

<sup>13</sup> Compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público Eleitoral (MPSC, 2019b).

Contudo, embora com avanços nos últimos anos em relação ao atendimento no âmbito da escola, a permanência de estudantes ainda se constitui um desafio importante, haja vista os números de infrequência e evasão escolar. Em Santa Catarina, nos anos 2016 e 2017, a taxa de evasão escolar dos(as) estudantes no Ensino Fundamental foi de 1,5%, enquanto no Ensino Médio foi de 9,7% (BRASIL, 2017). Conforme demonstram os dados, estes não são fenômenos isolados.

Segundo Cardoso (2018), a infrequência escolar se refere a repetidas faltas durante o ano letivo. Já a evasão está relacionada ao abandono das atividades escolares, no qual o(a) estudante está matriculado(a) no ano letivo, porém no ano seguinte não se encontra matriculado na rede de ensino.

Conforme Cardoso (2018), a infrequência e a evasão escolar podem estar associadas a inúmeras causas, não se limitando apenas ao âmbito da escola. O não acesso a políticas de saúde, alimentação, habitação e saneamento, somado a questões como dificuldade de aprendizagem, infraestrutura da escola e distorção série-idade podem se apresentar enquanto causas para esses fenômenos.

Gonçalves, Rio-Neto e César (2008) abordam que a evasão escolar pode estar vinculada a fatores como a necessidade de inserção no mercado de trabalho, casamento ou união estável, gravidez na adolescência, saúde, distância da escola e transporte escolar, trabalho infantil, dentre outros. Pierini e Santos apontam que “[...] a infrequência nem sempre causa a evasão escolar, mas pode causar vários problemas como distorção série/idade, reprovações e aprovações de má qualidade” (PIERINI; SANTOS, 2016, p. 4).

Portanto, pode-se concluir que os fenômenos da infrequência e da evasão escolar são complexos e multidimensionais, colocando-se enquanto entraves para a concretização do direito à educação desse público-alvo e podem indicar outras violações de direitos não atendidos pelas políticas sociais no território.

Nesse sentido, sob a perspectiva da indivisibilidade dos direitos sociais, os fatores que estão associados à infrequência e evasão escolar apresentam a necessidade da atuação articulada das políticas sociais, baseadas nos princípios do ECA e na materialização da política de atendimento, de forma a prevenir e romper com situações de violação de direitos.

No intuito de elaborar estratégias para enfrentamento e prevenção da infrequência e evasão escolar, o MPSC, em parceria com a Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina desenvolveu em 2001 o Programa Aviso por

Infrequência de Aluno (APOIA). O APOIA é constituído por uma rede de proteção social formada pela escola, Conselho Tutelar e Ministério Público. Para viabilizar o direito à educação, o APOIA visa organizar procedimentos de busca ativa e efetivar o acesso de crianças e adolescentes de quatro a 17 anos de idade à rede de ensino (CARDOSO, 2018).

No sentido de cumprir o que determina o Artigo 53 do ECA, que trata do direito à educação, o APOIA opera da seguinte maneira: se o(a) estudante faltar cinco dias consecutivos ou sete dias alternados em um mês, a escola deve registrar um APOIA, tendo sete dias para entrar em contato com a família e buscar o retorno do(a) estudante. Caso não se realize o retorno, a escola deve comunicar ao Conselho Tutelar, que tem um período de 14 dias para buscar que este retorne ao âmbito escolar. Caso isso não aconteça, cabe ao Conselho Tutelar acionar o MPSC, que também possui um prazo de 14 dias para buscar o retorno desse(a) estudante à escola. O intuito do Programa não é judicializar casos nem culpabilizar as famílias, porém o Poder Judiciário é acionado caso não haja o retorno à escola, tendo em vista que a infrequência da criança ou do adolescente incorre em crime de abandono intelectual para os pais ou responsáveis (PIERINI; SANTOS, 2016).

Durante seus anos de execução, o Programa APOIA passou por mudanças significativas. De 2001 a 2013, o APOIA era realizado de forma física, em papel, ficando arquivados em cada setor participante da rede de proteção social os respectivos registros, o que se tornou um problema para a sistematização de dados, de resultados obtidos e da troca de informações para o planejamento de ações preventivas entre a rede (PIERINI; SANTOS, 2016). Contudo, em 2014 o Programa contou com a composição de nova equipe técnica e foi renomeado para “Novo APOIA”, passando a ser, gradativamente, um sistema informatizado, para torná-lo mais eficaz (CARDOSO, 2018).

Atualmente, o APOIA abrange todo o estado de Santa Catarina a partir de um sistema *on-line*, possibilitando “[...] agilizar a comunicação entre as instituições envolvidas no fluxo, reúne dados relevantes para o monitoramento, avaliação e planejamento de políticas públicas” (BIASI; BOTEAGA; STEFFENON, 2019, p. 6).

No entanto, este Programa, isoladamente, não é suficiente para abarcar todas as demandas sociais que se materializam na forma de violações de direitos (BIASI; BOTEAGA; STEFFENON, 2019). Nesse aspecto, no processo de reconfiguração do APOIA, colocou-se em debate a necessidade de fortalecer as

políticas sociais de atendimento a crianças e adolescentes, pois estas, que em sua maioria atendem sob a lógica setorial e hierarquizada, deixam lacunas não preenchidas. As especialidades das políticas e dos setores acabam por tratar apenas do seu tema e não das inter-relações com outras temáticas, o que é imprescindível para o atendimento das demandas prementes da população.

Nesse sentido, conforme destacado por Baptista (2012), é necessário que as diferentes instituições e setores compreendam suas responsabilidades e atuem com finalidades comuns. A infrequência e a evasão escolar não são exclusividades de arenas setoriais, mas sim de diferentes atores: políticas, serviços e profissionais.

Os programas de combate à evasão e infrequência escolar são importantes e contribuem para o retorno dos alunos para a escola. Porém, são necessárias outras políticas públicas que ataquem as desigualdades socioeconômicas da população brasileira, para efetivar o direito à educação de crianças e adolescentes, bem como lhes proporcionando condições de uma vida digna (PIERINI; SANTOS, 2016, p. 10).

No que se refere ao debate da intersetorialidade das políticas sociais no atendimento da população infantojuvenil, um dos grandes desafios do ECA é justamente a conquista e a efetivação de políticas públicas integradas, numa atuação intersetorial, para materializar as garantias fundamentadas pelo paradigma da proteção integral.

Segundo Tumelero e Nogueira (2014), a intersetorialidade ocupa espaço no debate sobre a ação do poder público, enquanto uma estratégia da gestão governamental do Estado. Contudo, a análise da temática é multifacetada e complexa, tendo em vista a integração de políticas com diferentes naturezas, a articulação de atores que possuem interesses diversos, a relação verticalizada entre as esferas federal, estaduais e municipais, bem como o histórico de processos interssetoriais experimentais, ao invés de ações no âmbito da gestão política dos governos.

Frente aos apontamentos realizados até então, as primeiras experiências do que hoje se denomina NISA iniciaram-se a partir de um estudo acadêmico que identificava a necessidade de refletir acerca das concepções culpabilizantes que levavam à judicialização de demandas afetas à infância e juventude. Segundo Cardoso (2018),

Esta preocupação iniciou-se a partir da atuação da Comarca de Chapecó, na qual, a partir de uma pesquisa realizada pelo Serviço Social e pela promotoria da infância e juventude, verificou-se a necessidade de

aprofundar os estudos sobre os fenômenos que levam à infrequência e evasão escolar, no intuito de fortalecer as políticas públicas que atendem o público infante-juvenil. [...]. A partir dos resultados obtidos na pesquisa, iniciou-se no ano de 2012 um grupo de estudos com a intencionalidade referida anteriormente. O grupo acabou por integrar-se às ações do APOIA, visto que em seu termo de cooperação, o programa já previa a criação de grupos de estudos para favorecer o debate sobre a evasão e a infrequência escolar. Devido a esta conexão com o programa, o grupo de estudos foi nomeado Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA) (CARDOSO, 2018, p. 46).

Assim, criado a partir de experiências iniciadas na região oeste catarinense de grupos de estudos sobre temáticas que tangenciam o direito à educação de crianças e adolescentes, o MPSC instituiu no ano de 2015 o Programa Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA). O NISA possui o intuito de fomentar espaços intersetoriais e interdisciplinares para estudos e planejamento de ações que tratem dos direitos de crianças e adolescentes, de forma a mobilizar e fortalecer espaços de articulação entre os atores do SGD (MPSC, 2018).

#### 4.2 DIREÇÃO SOCIAL E METODOLOGIA DE TRABALHO

O NISA é uma proposta metodológica de trabalho que visa fomentar e fortalecer espaços intersetoriais, interdisciplinares e em rede, a fim de que políticas, setores e profissionais possam melhor compreender a importância do trabalho articulado para garantir e efetivar os direitos de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, não é um espaço de execução, mas de mobilização e fortalecimento da rede de atendimento para prevenir e/ou enfrentar os “[...] desafios cotidianos que se impõem nos espaços de trabalho dos atores envolvidos com as políticas públicas afetas à área da infância e adolescência, seja na execução, gestão ou no controle social” (BIASI; BOTEGA; STEFFENON, 2019, p. 6).

Em relação ao trabalho interdisciplinar, compreende-se que a interdisciplinaridade trata da busca pela construção de conhecimentos comuns nas diferentes áreas do saber que permitam a aproximação de princípios, de forma a ampliar o olhar profissional sob as demandas que se colocam no cotidiano de trabalho (ELY, 2003).

Quanto à intersetorialidade, parte-se da compreensão da articulação em torno do planejamento, da execução e da avaliação de políticas públicas. No entanto, esta não significa apenas o desenvolvimento de ações integradas e/ou

articuladas, mas de mudanças na organização institucional e no conteúdo das políticas sociais (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013). Para tanto,

[...] é necessário construir espaços com objetivos comuns que possibilitem comunicação entre as políticas sociais, com trocas de saberes interdisciplinares, interações no processo de elaboração, formulação e execução da política, com disponibilidade dos técnicos e gestores no processo de planejamento e concomitante apoio político para o desenvolvimento de ações que respondam às reais necessidades da população (BIASI; BOTEGA; STEFFENON, 2019, p. 4).

Em relação ao trabalho em rede, Pereira e Teixeira (2013) apresentam distintas concepções sobre redes, como as redes primárias, sociocomunitárias, movimentalistas e intersetoriais<sup>14</sup>. Para fins do presente estudo, aborda-se o trabalho com redes intersetoriais, no qual tanto organizações governamentais, não governamentais e comunidade visam abranger as demandas da população em torno de objetivos comuns.

Todavia, cabe frisar que o trabalho com redes visa reafirmar as responsabilidades estatais e construir no âmbito das políticas sociais ações comprometidas com a realidade social. Não se trata da desresponsabilização do Estado de suas funções, mas da importância da participação de diferentes segmentos nos processos de gestão e controle social (MIOTO, 2002).

Portanto, no atendimento a crianças e adolescentes fundamentado na Doutrina da Proteção Integral, as práticas intersetoriais mostram-se como uma metodologia de trabalho para atender as demandas do público-alvo, como a infrequência e a evasão escolar na rede de ensino.

Nessa perspectiva, para Lolis e Moreira (2016), faz-se necessário que haja nas redes intersetoriais diretrizes e princípios estabelecidos coletivamente para possibilitar a construção de objetivos comuns entre os atores da rede.

---

<sup>14</sup> Pereira e Teixeira (2013, p. 120-121) caracterizam as redes a partir das seguintes tipologias: “[...] redes primárias ou de proteção espontânea (sustentadas pelos princípios da solidariedade e do apoio mútuo, são constituídas pelo núcleo familiar, pelas relações de amizade e de vizinhança); redes sociocomunitárias (são constituídas por organizações comunitárias, por associações de bairro e por organização filantrópicas [...]); redes sociais movimentalistas (são formadas por movimentos sociais, cujo objetivo gira em torno da defesa dos direitos, da vigilância e da luta pela garantia da participação popular); redes setoriais públicas (formadas por serviços de natureza especializada, resultantes da ação do Estado por meio das políticas públicas); redes de serviços privados (formadas por serviços especializados fornecidos pela iniciativa privada àqueles que por eles podem pagar); redes regionais (constituídas por serviços de diversas políticas públicas compartilhados entre municípios de uma mesma região); e, redes intersetoriais (são aquelas que compartilham serviços das organizações governamentais, não governamentais, do setor privados e até mesmo da comunidade, tendo em vista o atendimento integral das demandas sociais)”.

O Programa NISA, segundo projeto institucional, é pautado pelos seguintes princípios e diretrizes:

Quadro 1 - Princípios e diretrizes do NISA

PRINCÍPIOS	DIRETRIZES
Proteção integral e integralidade	Municipalização
Prioridade absoluta	Controle social
Melhor interesse da criança e do adolescente	Planejamento participativo do orçamento
Condição peculiar da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento	Descentralização político-administrativa
Convivência familiar e comunitária	Ênfase no trabalho inter e intrasetorial, interdisciplinar e em rede
Respeito às identidades	Especialização profissional
Autonomia e protagonismo	Formação continuada
Relações democráticas	Pesquisa e produção de conhecimento
Construção de uma sociedade livre, justa e solidária	Corresponsabilidade e horizontalidade nas relações profissionais
Redução das desigualdades sociais e regionais	Participação deliberativa

Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (2018, p.4).

A direção social do NISA, impressa nos princípios e diretrizes citados, baseia-se nos marcos legais abordados ao longo do presente trabalho, como a Constituição Federal de 1988, Artigos 227, e o ECA, especialmente o Artigo 70-A, inciso VI, que reconhece a importância de espaços intersetoriais locais:

VI - a promoção de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta focados nas famílias em situação de violência, com participação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1990).

Ambos os marcos legais são fundamentados pela Doutrina da Proteção Integral, o que implica, para Konzen (2012, p. 92), a importância de compreender os princípios e os fundamentos que conferem a razão de ser de determinado paradigma. Segundo o autor, a Doutrina da Proteção Integral pode ser compreendida a partir de três princípios reitores. São esses: 1) o princípio de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e com direito à participação e,

portanto, seus direitos e necessidades devem ser protegidos; 2) o princípio de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, que possuem “[...] além dos universais, necessidades e interesses adicionais. Em consequência, direitos adicionais e diferenciadas formas de garantia” (KONZEN, 2012, p. 95); e 3) o princípio da prioridade absoluta, que se refere à primazia no atendimento nos serviços públicos, na elaboração e execução de políticas públicas e na destinação de recursos orçamentários.

Para o autor, tais princípios reitores devem dialogar permanentemente com os demais princípios que orientam a interpretação e a intervenção dos atores do SGD. Dessa forma, ao trazer como princípios e diretrizes a proteção integral e a integralidade; a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento; a autonomia e o protagonismo; a ênfase no trabalho intersetorial, interdisciplinar e em rede; a formação continuada; a participação e o controle social, a direção social do NISA imprime os fundamentos dispostos pela Doutrina da Proteção Integral.

Reafirma-se assim a importância de fortalecer a rede de proteção numa perspectiva intersetorial, pautada pelos princípios da proteção integral e prioridade absoluta na formulação e execução de políticas públicas.

Em relação aos objetivos do Programa, destaca-se que o NISA visa: fomentar e fortalecer a articulação da rede de serviços nos municípios; criar espaços interdisciplinares e intersetoriais para estudos de temáticas que tangenciam os fenômenos da infrequência e evasão escolar, bem como promover espaços para estudos e elaboração de planos de atuação conjunta; construir metodologias de trabalho que articulem os atores do SGD; fomentar a formação continuada dos profissionais que atuam nos espaços de controle, promoção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, dentre outros (MPSC, 2018).

Para atingir seus objetivos, o NISA se desenvolve a partir de dois eixos: o eixo ético-político e o eixo teórico-metodológico. O eixo teórico-metodológico abrange as ações metodológicas de articulação entre os profissionais envolvidos na rede de atendimento, visando implantar e desenvolver os NISAS nos municípios de Santa Catarina (BIASI; BOTEGA; STEFFENON, 2019).

Já o eixo ético-político imprime a direção social do NISA, contemplando as demandas relacionadas ao refinamento teórico e ao alinhamento conceitual dos atores que compõem os núcleos nos municípios. Este eixo representa um desafio à

gestão do programa, na medida em que busca fomentar a formação continuada dos atores envolvidos nos processos de planejamento, execução e avaliação das políticas setoriais que atendem o segmento. Afinal esses atores “[...] exercem suas funções e desenvolvem seus papéis conduzidos também com base em suas experiências, valores, visão de mundo e contexto no qual estão inseridos” (SANTOS, 2011, p. 19). Nesse aspecto, vale ressaltar que a formação continuada se mostra fundamental, considerando-se, por vezes, a frágil compreensão acerca dos princípios da Doutrina da Proteção Integral, a qual compromete a atuação dos atores do SGD.

No que se refere à operacionalização do Programa, a nível estadual o NISA possui um Grupo Gestor, implantado em 2018, formado pela Equipe de Referência do MPSC/CIJ, por representantes de NISAs municipais, por instituições de ensino superior e por representantes que firmaram o Acordo de Cooperação Técnica nº 039/2019/MP<sup>15</sup>, que envolve as seguintes instituições: Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC); Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC); Secretaria de Estado da Educação (SED); Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPSC); Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS); Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA); Federação Catarinense de Municípios (FECAM); e Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares (ACCT) (MPSC, 2019c).

O Grupo Gestor é responsável pela gestão estadual do NISA e tem o objetivo de alinhar as ações desenvolvidas pelos grupos implantados nos municípios com a direção social do Programa, construindo metodologias de trabalho e ações para fortalecimento das práticas profissionais. Esse coletivo possui como atribuições a “[...] socialização de projetos exitosos por meio do Portal do Promotor; elaboração de notas técnicas para nortear intervenções coletivas; criação de material de suporte teórico; produção de conhecimentos, por meio de grupos de estudos, de projetos de extensão e de projetos de pesquisa” (MPSC, 2018, p. 9).

No que se refere à operacionalidade do NISA, cabe à Equipe de Referência do CIJ/MPSC o desenvolvimento de ações voltadas para a estruturação organizacional do Programa. Esta Equipe de Referência é formada

---

<sup>15</sup> O Acordo de Cooperação Técnica nº 039/2019/MP firmado em 2019 com as sete entidades citadas tem vigência de cinco anos e possui como objetivo instituir o NISA no estado de Santa Catarina. O Acordo compromete as instituições signatárias a adotarem medidas para criação e manutenção dos NISAs no estado (MPSC, 2019c).

interdisciplinarmente por profissionais das áreas de Serviço Social<sup>16</sup>, Direito e Pedagogia.

A Equipe de Referência do CIJ/MPSC trata “[...] da estrutura organizacional, da implantação, do monitoramento, da avaliação, e da orientação aos grupos [...]”, tendo como escopo de atuação: a organização e promoção de encontros estaduais; a realização de oficinas de capacitação e implantação do NISA, bem como oficinas sobre temáticas relacionadas a políticas públicas, direitos humanos e infância e juventude; a elaboração de instrumentais para auxiliar o trabalho dos grupos NISAs e de fluxos de trabalho; a execução de ações de orientação e apoio aos grupos, dentre outras ações (MPSC, 2018, p. 9).

No âmbito municipal, a metodologia do NISA consiste na criação de grupos de trabalho formado por profissionais da rede de atendimento à criança e ao adolescente que atuam em órgãos, políticas ou setores localizados no município e/ou território, como o Conselho Tutelar, a Assistência Social, a Saúde, a Educação, os Conselhos Municipais de Direito, o Poder Judiciário, as Instituições de Ensino Superior, o Ministério Público, e os movimentos sociais (MPSC, 2018).

Esses grupos, organizados em uma Coordenação-Geral e em Grupos de Trabalho (GTs), têm como objetivo proporcionar espaços de articulação para estudos e planejamento de ações conjuntas a partir de dados da realidade concreta, bem como produzir reflexões sobre as práticas profissionais e as políticas públicas (MPSC, 2018).

Quanto à Coordenação-Geral, esta visa ser o núcleo articulador do trabalho no território a fim de garantir a operacionalidade do NISA e manter vínculos com a gestão estadual do Programa. Orienta-se que a composição mínima desse espaço seja composta por representantes das políticas de Assistência Social, Saúde e Educação, bem como por representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário, do

---

<sup>16</sup> Articulado com demais áreas do saber, faz-se um destaque para a atuação do Serviço Social nesse âmbito de atuação do Programa. O Serviço Social é uma profissão investigativa e interventiva que atua na perspectiva de defesa dos direitos sociais. Nesse sentido, o trabalho da(o) assistente social não está limitado a execução direta de políticas públicas, isto é, volta-se também para ações de gestão, mobilização e investigação. O Código de Ética da(o) Assistente Social de 1993 e a Lei de Regulamentação da Profissão, Lei nº 8.662/1993, Artigos 3º e 4º, estabelecem que a(o) assistente social possui dentre suas competências e atribuições profissionais a elaboração, coordenação, execução e avaliação de planos, programas e projetos de âmbito do Serviço Social (BRASIL, 1993b). Assim, na gestão e operacionalização estadual do NISA, o Serviço Social compõe a Equipe de Referência do Programa e executa as ações supracitadas.

Conselho Tutelar, dos Conselhos de Direitos, de Instituições de Ensino Superior, dentre outros profissionais (MPSC, 2018).

Já os Grupos de Trabalho, formados por profissionais da rede de atendimento que atuam no território, visam estudar, debater e elaborar planos de ações intersetoriais frente às demandas presentes na realidade do município, visando a “[...] análise macro das políticas públicas, ao funcionamento da rede, aos estudos de casos concretos e aos respectivos fluxos de trabalho, entre outros objetivos” (MPSC, 2018, p. 12).

No intuito de auxiliar e subsidiar metodologicamente o desenvolvimento desses grupos, a gestão estadual disponibiliza aos NISAs modelos e instrumentais de trabalho, denominados de “KIT NISA”, que compreendem modelos de ata e lista de reunião, até modelos para mapeamento de dados sobre a realidade municipal e planejamento intersetorial de intervenções em rede.

Nesse aspecto, em relação ao planejamento intersetorial, Monnerat e Souza (2015b, p. 6-7) destacam que:

[...] para o alcance de ações públicas integradas, ganha centralidade o debate acerca do planejamento de intervenções conjuntas. Pode-se dizer que esta ferramenta aparece como condição imprescindível para articular áreas de conhecimento e de prática marcadas por memórias técnicas e institucionais específicas. Aqui o planejamento não é entendido na perspectiva normativa e prescritiva, mas, ao contrário, considera a negociação de interesses a chave para a construção de sinergias entre diferentes atores e áreas de política. Neste caso, o planejamento deve ser a tradução da articulação entre saberes e práticas setoriais, considerando-se que no âmbito do planejamento conjunto a intersetorialidade deve se concretizar como síntese de conhecimentos diversos (interdisciplinaridade) para atuar sobre problemas concretos.

Destarte, desde a criação do Programa NISA em 2015, diversas ações, como encontros estaduais, reuniões por comarcas<sup>17</sup>, oficinas, assessoramentos técnicos e implantações de NISAs foram realizados nos municípios catarinenses.

#### 4.3 CONFIGURAÇÃO DOS NISAS EM SANTA CATARINA

Tratando-se da configuração dos núcleos implantados em Santa Catarina, cabe destacar inicialmente que o processo de implantação do NISA ocorre via solicitação da Promotoria de Justiça da Comarca que tem interesse em aderir o

---

<sup>17</sup> Comarca é a região de atuação do MPSC. Nela, são as Promotorias de Justiça que desempenham as funções institucionais junto aos municípios que a compõem.

Programa para o CIJ - órgão responsável pela operacionalidade a nível estadual. Este, por sua vez, dá sequência ao processo de implantação, que compreende etapas como a realização de reuniões ampliadas com a rede de atendimento; encaminhamento de materiais do KIT NISA, para subsidiar metodologicamente os grupos; formalização de Termo de Adesão ao Programa; e realização de oficinas de gestão de projetos e processos aplicados ao NISA. Uma vez implantado, os grupos são acompanhados a partir de formulários de pesquisa *on-line*, reuniões e encontros estaduais promovidos pela gestão estadual (MPSC, 2018).

No âmbito do monitoramento dos grupos, um dos processos de acompanhamento realiza-se por meio da aplicação de questionários *on-line*, os quais têm como objetivo ser uma ferramenta de pesquisa para acompanhar sistematicamente o desenvolvimento dos NISAs. Referente a esse processo, foi divulgado no ano de 2020 o “Relatório de Acompanhamento dos Grupos do Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA) em Santa Catarina de 2019”, que apresenta um panorama da configuração dos NISAs no estado, de forma a fortalecer tanto a atuação da gestão junto aos grupos quanto apontar os desafios e potencialidades identificados no Programa (MPSC, 2020b).

O Relatório de Acompanhamento de 2019 foi realizado a partir da aplicação de instrumental *on-line*, denominado de “Questionário de Acompanhamento do NISA”, com 28 grupos implantados até outubro do mesmo ano. Dividido em três eixos (organização, metodologia e conteúdo), o questionário objetivou compreender a realidade dos grupos, abordando aspectos como a institucionalização do Programa, a configuração das coordenações municipais e grupos de trabalho, as demandas e fontes de dados utilizadas para embasar as intervenções da rede, dentre outros elementos. Dos 28 municípios alvos da pesquisa, 26 grupos responderam o questionário, totalizando 93% dos municípios que possuíam o Programa no período (MPSC, 2020b, p. 5).

Com vistas a abordar sobre a intersectorialidade das políticas sociais na proteção integral aos direitos de crianças e adolescentes a partir do NISA, os dados divulgados no Relatório de Acompanhamento dos NISAs de 2019 serão utilizados a seguir para subsidiar as reflexões.

Desde que a criação do NISA enquanto Programa institucional do MPSC até o período de coleta de dados para o Relatório de Acompanhamento de 2019, 28 municípios possuíam NISA, conforme segue: Agronômica, Aurora, Balneário

Piçarras, Bandeirante, Barra Bonita, Bocaina do Sul, Bom Jesus, Chapecó, Faxinal dos Guedes, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Lages, Lontras, Meleiro, Morro Grande, Painel, Paraíso, Penha, Presidente Nereu, Princesa, Rio do Campo, Rio do Sul, Santa Cecília, Santa Terezinha, São José do Cedro, São José do Cerrito, São Miguel do Oeste e Xanxerê (MPSC, 2020b).

Dos 26 municípios que responderam, “[...] 42% dos grupos foram implantados em 2018, 31% em 2019, 11% em 2016, 8% em 2017 e 4% em 2015” (MPSC, 2020b, p.6). Desses, 73% dos grupos foram implantados nos últimos anos, entre 2018 e 2019.

Em relação ao porte e as mesorregiões catarinenses em que estão localizados, segundo divisão geográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), segue quadro abaixo:

Quadro 2 - Mesorregiões e portes dos municípios NISA

Porte Município	Quantidade municípios	Mesorregião Catarinense	Quantidade municípios
Porte Pequeno I (até 20.000 habitantes)	22	Oeste	12
Porte Pequeno II (de 21 mil a 50 mil habitantes)	3	Norte	1
Médio Porte (de 51 mil a 100 mil habitantes)	1	Serrana	5
Grande Porte (de 101 mil a 901 mil habitantes)	2	Vale do Itajaí	8
		Grande Florianópolis	0
		Sul	2
<b>Total</b>	<b>28 municípios</b>	<b>Total</b>	<b>28 municípios</b>

Fonte: Organizado pela autora a partir de dados disponíveis no Relatório de Acompanhamento dos Grupos do Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIO (NISA) em Santa Catarina de 2019 (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2020b, p. 5).

Conforme demonstrado no quadro, 42,9% dos grupos estão localizados no oeste catarinense, 28,6% no Vale do Itajaí, 17,9% na região serrana, 7,1% no sul e 3,5% no norte catarinense. Do total, aproximadamente 80% dos grupos NISAs se encontram em municípios de pequeno porte I, com até 20.000 habitantes. Nesse aspecto, vale destacar que:

[...] a partir do processo de descentralização ocorrido no país nos anos 1990, os municípios passaram a ser responsáveis pela gestão da maior parte dos serviços sociais, o que colocou enormes desafios institucionais e de infraestrutura para este ente governamental. Neste contexto, a intersetorialidade torna-se um instrumento para superar a fragmentação das políticas sociais no interior do aparelho de estado municipal e com isso impactar os indicadores sociais locais (MONNERAT; SOUZA, 2015b, p. 5).

Além de ser um instrumento que possibilita a superação da fragmentação no atendimento às demandas da população usuária, Monnerat e Souza (2015b) apontam que a intersetorialidade se relaciona com mudanças no âmbito organizacional e de conteúdo das políticas públicas. Uma das mudanças está relacionada com a compreensão das demandas e necessidades da população a partir de visões integrais e interdisciplinares, de forma a apreender os fenômenos sociais a partir da sua conexão com a realidade concreta e com múltiplas expressões da questão social.

Assim, em relação aos profissionais das diferentes áreas do saber que compõem os grupos nos municípios, o Relatório de Acompanhamento dos NISAs de 2019 registra a presença de “[...] assistentes sociais, psicólogos(as), pedagogos(as), conselheiros(as) tutelares, enfermeiros(as), professores(as), advogados(as)”, dentre outros profissionais (MPSC, 2020b, p. 6).

Quanto a instituições, políticas sociais e/ou setores que compõem os NISAs, aponta-se a prevalência de profissionais vinculados às políticas de Assistência Social, Saúde e Educação. Além disso, ainda que em menor número, profissionais vinculados a Conselhos Municipais, como Conselho de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Educação e de Saúde também compõem os espaços de mobilização e articulação do NISA (MPSC, 2020b).

A rede de atendimento que compõe os grupos no estado integra tanto o eixo de defesa, quanto da promoção e do controle dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Nessa perspectiva, reafirma-se que o SGD visa romper com ações fragmentadas e ser transversal e intersetorial, com uma articulação em rede junto as diferentes políticas sociais, a fim de garantir os direitos do segmento dentro do campo geral das políticas do Estado (BAPTISTA, 2012). Entre elas, as políticas apontadas no Relatório: Assistência Social, Saúde e Educação, que trazem em suas agendas a proposta intersetorial, aliada a necessidade de concretizar a proteção integral expressa no sistema de proteção social brasileiro (SCHUTZ; MIOTO, 2010).

No que se refere à organização e metodologia dos grupos NISAs, conforme mencionado anteriormente, busca-se que os grupos municipais contem com uma Coordenação-Geral, responsável por garantir a operacionalidade do grupo, e com GTs para estudos e/ou planejamento de intervenções sobre demandas afetas a infância e juventude no município e/ou território (MPSC, 2018).

Conforme os dados apresentados no Relatório de Acompanhamento de 2019, 80% dos grupos afirmaram que possuem uma Coordenação-Geral, enquanto o restante dos grupos não se organiza dessa forma. Sobre a formação de Grupos de Trabalho, 38,4% dos grupos que responderam o questionário possuíam GTs. Dos NISAs que se organizavam em GTs, existiam grupos sobre: “Estruturação da rede socioassistencial; Evasão Escolar; Indisciplina e Violência Escolar; Busca Ativa escolar; Elaboração de fluxograma e protocolo sobre situações de violências contra crianças e adolescentes; Infrequência Escolar [...]” (MPSC, 2020b, p. 9).

Quanto a periodicidade das reuniões dos grupos, 57% dos(as) participantes da pesquisa apontaram que se reuniram ao menos seis vezes ao ano, 31% de quatro a seis vezes e 5% de duas a três vezes no ano. Nesses espaços, a média de profissionais presentes é: de 10 a 15 profissionais (53% dos(as) participantes responderam), mais de 15 profissionais (28% dos(as) participantes responderam) e de cinco a 10 profissionais (15% dos(as) participantes responderam) (MPSC, 2020b).

Em relação à utilização de materiais do KIT NISA, criados para subsidiar metodologicamente os grupos, os principais instrumentos citados foram modelos usados em reuniões, como modelo de lista de presença, de ata e pauta de reunião. Em contrapartida, instrumentais disponibilizados para planejamento das ações em rede e modelos de levantamento de dados sobre a realidade municipal não se apresentaram expressivamente (MPSC, 2020b).

O planejamento envolve processos de tomada de decisões, de mobilização de recursos (humanos, materiais, financeiros), de intervenção, de monitoramento e avaliação. Nessa perspectiva, Monnerat e Souza (2015b) apontam que o debate sobre o planejamento de ações conjuntas nas práticas intersectoriais ganha centralidade, pois é uma condição imprescindível para articular áreas do conhecimento, práticas profissionais, equipamentos e serviços disponíveis no território.

Assim, os dados do Relatório de Acompanhamento de 2019 levantam distintas reflexões e hipóteses, pois o uso de modelos de ata e lista de presença pode estar relacionado com a utilização cotidiana desses materiais nas reuniões de grupo. Ao mesmo tempo, levantam a hipótese da existência de lacunas nos processos de planejamento das ações intersetoriais, próprios do processo histórico de fragmentação das políticas sociais.

Atrelado à questão do planejamento das ações, outro dado apresentado no Relatório de Acompanhamento de 2019 remete às fontes de dados utilizadas para embasar o planejamento dos grupos nos municípios. As principais fontes apontadas pelos NISAs foram as demandas das escolas, do Conselho Tutelar e aquelas apresentadas nas políticas e serviços sociais. Fontes de dados oficiais, como do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Censo do Sistema Único de Assistência Social, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e de Planos Municipais das políticas públicas não foram destacadas como principais fontes utilizadas pelos grupos (MPSC, 2020b).

Dessa forma, considera-se válido ressaltar a importância de atuações intersetoriais na perspectiva da prevenção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes, as quais necessitam de processos de planejamento embasados em diagnósticos da realidade municipal, do território, dos serviços e equipamentos disponíveis com base em dados e fontes confiáveis, não somente das demandas apreendidas no plano do imediato.

Nesse sentido, em relação às demandas apontadas no Relatório de Acompanhamento de 2019, as principais demandas trabalhadas nos grupos afetas à infância e juventude foram: “[...] articulação da rede de atendimento aos direitos da criança e do adolescente; infrequência e evasão escolar; conflitos familiares; indisciplina na escola; acesso a políticas e serviços públicos; violência doméstica; e suicídio e automutilação” (MPSC, 2020b, p. 8).

Ao tratar do termo “demanda”, é importante frisar que as demandas apresentadas nas diferentes políticas sociais não devem ser interpretadas como “[...] problemas individuais/familiares. Ao contrário, tais demandas são interpretadas como expressões de necessidades humanas não satisfeitas, decorrentes da desigualdade social própria da organização capitalista” (MIOTO, 2010, p. 165).

Essa compreensão possibilita desvincular-se da ideia de que as necessidades expressas pelas famílias estão vinculadas ao âmbito privado e

possibilita o redimensionamento das ações profissionais. Isso significa que além do compromisso operativo e técnico, as ações profissionais devem ser pensadas eticamente, referenciadas no campo dos direitos sociais e do Estado enquanto instância responsável pela garantia da proteção social e integral (MIOTO, 2010).

Sendo assim, para que as necessidades e interesses de crianças e adolescentes sejam atendidas nesse cenário, faz-se importante a construção de espaços intersetoriais pautados por objetivos comuns, que envolvam tanto o compartilhamento de saberes profissionais quanto a integração dos processos de planejamento de políticas sociais. A própria temática “articulação da rede de atendimento aos direitos da criança e do adolescente” apresenta-se como uma demanda trabalhada nos grupos NISAs implantados até então.

Outro destaque mencionado no Relatório de Acompanhamento de 2019 faz referência à influência dos conteúdos discutidos nas reuniões da rede e seus encaminhamentos na tomada de decisões na gestão das políticas públicas. Dos municípios alvo da pesquisa, 75% dos(as) participantes apontam que os conteúdos discutidos nas reuniões do NISA subsidiam a tomada de decisões na gestão. Destes, apresentam-se avaliações como:

O trabalho intersetorial na comarca de [...] criou uma Comissão Intersectorial no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes e tem produzido materiais para orientar a prática dos órgãos de proteção no atendimento às crianças e adolescentes em situação de violência (MPSC, 2020b, p. 13).

No que diz respeito aos desafios identificados pelos atores que compõem os grupos NISAs, um dos pontos que o Relatório de Acompanhamento dos NISAs de 2019 demonstra são os desafios relacionados à fragmentação das políticas sociais, a rotinas de trabalho fragmentado dos atores da rede de atendimento e à sobrecarga de trabalho das equipes técnicas - impactando no desenvolvimento e comprometimento nos espaços de articulação.

Todavia, experiências de articulação da rede, como o NISA, são avaliadas como importantes, conforme demonstram as avaliações dos atores que possuem o NISA nos municípios:

É uma importante ferramenta de atuação da rede, pois provoca uma discussão mais ampla e multifacetada de uma mesma problemática que deve ser atendida por todas as políticas públicas envolvidas. Provocou um estreitamento das relações da rede e facilitou o trabalho em equipe e multiprofissional frente as demandas.  
[...]

O NISA contribuiu para fortalecer a articulação já existente, ampliar conhecimentos sobre a realidade local e políticas públicas específicas, estabelecer fluxogramas que favoreçam a promoção de direitos (MPSC, 2020b, p. 14).

Sendo assim, ao passo que estão inscritos desafios estruturais das políticas sociais, a metodologia proposta pelo NISA visa fomentar e fortalecer espaços de trocas de experiências, de socialização de conhecimentos, de reflexões e planejamento de intervenções conjuntas frente às demandas apresentadas nos espaços institucionais.

Ao encontro dessas constatações, os dados dispostos no Relatório de Acompanhamento de 2019 apontam sobre a importância da promoção de discussões multifacetadas acerca de demandas que devem ser atendidas por diferentes instituições e áreas do saber, bem como a importância de experiências intersetoriais no fortalecimento pessoal e profissional frente ao contexto de desmonte das políticas públicas.

#### 4.4 NISA E ATUAÇÃO INTERSETORIAL

A intersectorialidade, enquanto busca permanente para potencializar as ações do NISA, é compreendida como uma estratégia na gestão das políticas públicas, responsável pela integração entre profissionais, setores, instituições governamentais e não-governamentais e a população em torno de objetivos comuns. A temática remete ainda a mudanças no âmbito do planejamento e das dimensões culturais, políticas e administrativas do Estado, de forma a compartilhar objetivos e ações para garantir e ampliar direitos sociais a famílias e indivíduos.

Segundo Monnerat e Souza (2015b, p. 7),

[...] o ponto forte da proposta da intersectorialidade é a possibilidade de se construir uma visão de complexidade dos problemas tendo como requisito o aporte de diferentes acúmulos setoriais. Trata-se, pois, de construir objeto e objetivos comuns, o que difere das propostas que se traduzem na mera sobreposição ou justaposição de ações setoriais.

Para Pereira e Teixeira (2013) as práticas intersetoriais são complexas, tendo em vista que incidem em disputas políticas no aparelho do Estado - historicamente setorial e marcado pelo clientelismo e assistencialismo - assim como em razão de não haver referências diretas ou indiretas de como “[...] desenvolver a

intersetorialidade na implantação ou na gestão das políticas sociais, ou mesmo de como operacionalizá-la” (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 123).

No entanto, algumas estratégias são apontadas para fortalecer as atuações intersetoriais, como a criação de espaços de articulação com metodologias que possibilitem a comunicação horizontal, a superação das práticas fragmentadas e a construção de ações referenciadas territorialmente, pois é no território - entendido aqui para além de um espaço geográfico, pois abrangem dimensões históricas, políticas e culturais - em que a vida das crianças, adolescentes e suas famílias acontecem.

Destaca-se também a importância da participação de profissionais da gestão nos espaços intersetoriais, “[...] uma vez que esta remete a uma reflexão que vai além da esfera operacional terminal das políticas, suscitando análises acerca dos aspectos políticos e estruturais que permeiam o modelo de intervenção das políticas sociais” (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 125).

Tendo em vista o exposto, a proposta metodológica do NISA visa possibilitar a criação e o fortalecimento de espaços intersetoriais nos municípios, para articular a rede de atendimento aos direitos da criança e do adolescente com o objetivo fim de garantir a proteção integral ao segmento.

Há nesse processo um longo caminho a ser trilhado, com desafios e limites estruturais colocados no contexto econômico, político e social de retração de direitos sociais, imposto pela conjuntura neoliberal. Porém, o fomento a essas ações, dado sua importância para atendimento da população usuária, é necessário.

Conforme abordado no Relatório de Acompanhamento dos NISAs de 2019, a atuação fragmentada e setorializada da rede de atendimento é um desafio encontrado pelos grupos NISAs, no desenvolvimento das ações intersetoriais (MPSC, 2020). Ainda, intervenções minoristas, sob a lógica do Código de Menores de 1979 e da culpabilização das famílias sobre “situações irregulares” são desafios colocados na realidade da política de atendimento. Tais perspectivas estigmatizantes influenciam negativamente nas tomadas de decisões e nas intervenções profissionais.

Tumelero e Nogueira (2014), ao trazerem problematizações sobre a temática da intersetorialidade nas políticas públicas, enfatizam a dimensão ético-política na implantação e/ou consolidação de estratégias intersetoriais. Sendo assim, reunir-se

em rede e/ou em espaços de articulação não garante por si só o direcionamento social, sob os preceitos da Doutrina da Proteção Integral.

Ainda, conforme pontuam Lolis e Moreira (2016), as atuações intersetoriais exigem negociações políticas permanentes, pois “[...] o trabalho conjunto entre diversos serviços, órgãos e políticas, por envolver diversos saberes e profissionais, em um contexto que sofre constantes transformações, precisa ser pensado e pactuado durante todo o seu processo” (LOLIS; MOREIRA, 2016, p. 127).

Nessa perspectiva, considera-se necessário destacar dois pontos no desenvolvimento da metodologia de trabalho intersetorial a qual se propõe o NISA. O primeiro refere-se à importância de pautar sistematicamente nos espaços de formação continuada (encontros estaduais, cursos, palestras, grupo de estudos, rodas de conversas) o debate sobre a intersetorialidade. Conforme destacado por Amorim (2017), a política de atendimento à criança e ao adolescente,

[...] como política de segmentos, não tem serviços de atendimento direto para garantir os direitos sociais ao público que representa, mas tem o compromisso de articular com as políticas sociais setoriais quais as demandas e necessidades do público que representa para viabilizar o acesso e a proteção que são fundamentais a esse público (AMORIM, 2017, p. 35).

Portanto, é imprescindível a articulação e a construção de metodologias que proporcionem espaços de comunicação e articulação da rede de atendimento do SGD. Esse processo não é fácil, tampouco simples. Exige conhecimento, ações coletivas, compromisso, responsabilidade técnica e política, além da compreensão de que as instituições e serviços de atendimento possuem limites, fragilidades e áreas de atuação específicas, assim como potencialidades e possibilidades de intervenção.

A construção de planejamentos conjuntos da rede, a definição de agendas de trabalho comuns e a condução democrática dos espaços de articulação são elementos fundamentais para o desenvolvimento do trabalho intersetorial efetivo. Assim como a mobilização e a participação de atores das diferentes instituições, órgãos e políticas sociais que compõem o SGD, como o Conselho Tutelar, o Ministério Público, a educação, a assistência social, as políticas de cultura, lazer e esportes, a saúde, dentre outras.

Sendo assim, considera-se fundamental no processo de formação dos grupos o debate recorrente da intersetorialidade, pois para que ocorram alterações

nos processos de trabalho fragmentado das políticas de atendimento, faz-se necessário a realização de capacitações e formações permanentes.

Outro aspecto fundamental é o acompanhamento aos grupos NISAs constituídos. Tendo em vista a proposta de fomento e mobilização de espaços de articulação entre os atores da rede do SGD, a criação de grupos intersetoriais, por si só, não garante o alinhamento ético-político, teórico e metodológico dos grupos. Coloca-se assim a necessidade do acompanhamento da análise sistemática de suas realidades.

Nesse contexto, a construção de indicadores é importante para avaliar o alcance dos objetivos do NISA, de forma a aperfeiçoar e subsidiar as intervenções profissionais através do acompanhamento das ações desenvolvidas, identificando avanços e necessidades de aprimoramento. Bem como a ampliação de canais de participação entre grupos municipais implantados e a gestão estadual, visando avaliar e identificar conjuntamente avanços e necessidades de mudança no desenvolvimento do Programa.

Dessa maneira, espera-se que o trabalho desenvolvido pelos atores do SGD encontre no NISA uma proposta metodológica de trabalho articulado, no qual as demandas de crianças e adolescentes possam ser trabalhadas e atendidas em sua complexidade - refletindo na diminuição da judicialização de questões eminentemente sociais que tangenciam o direito à educação do segmento.

Por fim, destaca-se que o NISA é uma proposta metodológica de articulação. Porém, a criação e o desenvolvimento de espaços intersetoriais da rede de atendimento é um desafio na trajetória da garantia dos direitos da população infantojuvenil.

Logo, pode-se concluir que o debate sobre a intersectorialidade é necessário e deve estar pautado na agenda das políticas de atendimento, pois possibilita a criação de espaços compartilhados de decisões entre profissionais e setores; o planejamento, a articulação e a integração de ações e serviços disponíveis nos territórios; a apreensão da população usuária na sua totalidade, a partir de abordagens de diferentes áreas do saber; bem como demanda a participação da população e de movimentos sociais nos processos de tomada de decisões para construir e efetivar a proteção integral de crianças e adolescentes.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao traçar como objetivo geral a análise da intersectorialidade na proteção integral à criança e ao adolescente, articulada à experiência do Programa Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA, sintetizam-se, nesse item, as reflexões obtidas no processo de construção do presente Trabalho de Conclusão de Curso.

Em relação à intersectorialidade das políticas sociais no atendimento integral aos direitos da população infantojuvenil, cabe retomar que a história do atendimento ofertado à criança e ao adolescente no Brasil ocorreu tanto por intervenções filantrópicas, religiosas e assistencialistas, quanto por intervenções do Estado que os tratavam como objetos de tutela. Como marcos desse percurso histórico, os Códigos de Menores de 1927 e 1979.

Mudanças expressivas no atendimento ofertado a este segmento ocorreram com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com o ECA. Com esses adventos, crianças e adolescentes passaram a ser considerados sujeitos de direitos em situação peculiar de desenvolvimento, no qual se atribuiu ao Estado, à família e à sociedade a responsabilidade de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais dessa população.

Destaca-se que as políticas de atendimento ao segmento devem ser efetivadas a partir da articulação de instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, através de mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos: o Sistema de Garantia de Direitos.

Nessa perspectiva, um dos grandes desafios do ECA é a articulação intersectorial e integrada das políticas de atendimento, considerando que a plena realização de um direito está vinculada com a realização de todos os demais – civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

No que tange à intersectorialidade das políticas sociais no atendimento ao público-alvo, não pode ser perdido de vista a relação histórica e complexa em que o sistema de proteção social no Brasil foi construído. Na conjuntura atual, num contexto de desmonte de direitos sociais e focalização das políticas sociais - advindos das políticas neoliberais - reafirma-se a importância da articulação intersectorial dos atores do SGD, como estratégia de qualificar o atendimento prestado a crianças e adolescentes.

Esse processo requer alterações nas dinâmicas, nos processos institucionais e no conteúdo das políticas setoriais, o que torna imprescindível o reconhecimento das atribuições de cada setor, para o seu efetivo cumprimento, bem como das diferentes áreas de conhecimento para se ampliar a interação na troca de saberes, visando identificar as expressões da questão social para o seu enfrentamento coletivo.

Portanto, a intersetorialidade possibilita articular políticas e serviços públicos junto a população para atuar em torno de objetivos comuns, construídos coletivamente a partir de processos horizontais entre os atores do SGD.

Em relação à experiência de trabalho proposta pelo Programa NISA, é importante frisar que este possui enquanto direção social os princípios e diretrizes fundamentados na Doutrina da Proteção Integral, apresentando-se como uma metodologia de trabalho que envolve a rede de atendimento do SGD para estudos e planejamento de intervenções intersetoriais frente a demandas que se colocam no cotidiano de intervenção dos profissionais nos municípios.

Por ser um Programa em que 73% dos grupos foram implantados nos anos de 2018 e 2019, as informações obtidas no processo de acompanhamento pela gestão estadual ainda são iniciais. Contudo, desafios e potencialidades da articulação intersetorial devem ser trabalhados a partir dessas experiências.

Constata-se, por exemplo, a partir do panorama dos NISAs apresentado no Relatório de Acompanhamento de 2019, que os grupos encontram desafios no processo de trabalho intersetorial, como a prática de fragmentação das políticas sociais no atendimento à população usuária. Por isso, a intersetorialidade é tida como uma estratégia que permite a construção de agendas e objetivos comuns entre os atores da rede - ultrapassando a lógica de fragmentação ao construir objetivos e intervenções que articulem recursos, saberes profissionais e serviços disponíveis.

Sendo assim, a metodologia proposta pelo NISA reafirma a importância da criação de espaços de articulação e comunicação da rede de atendimento, tendo em vista a construção de planejamentos intersetoriais e a troca de experiências e saberes profissionais como elementos estratégicos na gestão das políticas públicas afetas à promoção e defesa dos direitos da população infantojuvenil.

Ao fim, vale destacar que o debate sobre a intersetorialidade das políticas sociais também deve estar pautado nas discussões do Serviço Social, dada a natureza interventiva da profissão nas diferentes políticas de atendimento a crianças

e adolescentes. Debater sobre essa temática possibilita traçar reflexões sobre a natureza das práticas intersetoriais advindas das ações do Estado, sobre o direcionamento ético-político das intervenções profissionais, bem como a troca de experiências com outras áreas do saber e a ampliação de respostas às demandas apresentadas nos espaços sócio ocupacionais.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Deborah Cristina. **A Doutrina de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes nas Políticas Sociais: a realidade de Chapecó**. 2017. 161 p. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/182613/349072.pdf?sequene=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 mar. 2020.
- ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de Crianças no Brasil – A criminalização da criança pobre. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (org.). **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Universitária Santa Úrsula, 1995. p. 207-218.
- BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a10n109.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2020.
- BARROSO, Evelyn da Silva. Redes de proteção aos direitos de crianças e adolescentes: a intersectorialidade na interface entre proteção integral e Política de Assistência Social. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 1, 2015, **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2015. p. 1-9. Disponível em: <[http://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Eixo\\_3\\_079.pdf](http://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_079.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2019.
- BIASI, Ana Soraia Haddad; BOTEGA, João Luiz de Carvalho; STEFFENON, Rosante. Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA): uma experiência do Ministério Público/SC no fortalecimento de políticas públicas. In: IX JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9, 2019, São Luís/Maranhão. **Anais...** São Luís: UFMA, 2019. p. 1-11.
- BIASI, Ana Soraia Haddad; KEITEL, Liane; PIAZZA, Vânia Augusta Cella. O Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude de Chapecó: Desafios e Perspectivas na Atuação em Rede. **Atuação**, Florianópolis, v. 17, p. 107-130, jul./dez. 2010. Disponível em: <<https://documentos.mp.sc.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=666>>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Brasília. 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília. 1993a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8662, de 07 de junho de 1993**. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Brasília. 1993b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8662.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Indicadores educacionais – Taxas de transição 2016/2017**. 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

CARDOSO, Tuany Lohn. **O programa APOIA e a proteção dos direitos da criança e do adolescente**: um debate acerca de sua atuação no município de Palhoça. 2018. 99 p. TCC (Graduação) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: Acesso em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/189254>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

CHIZZOTTI, Antônio. Da pesquisa Qualitativa. In: CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991. p. 77-87.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 113/2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conanda. D.F. 2006. Disponível: <<https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 170/2014**. Altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. D.F. 2014. Disponível: <<https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/170-resolucao-170-de-10-de-dezembro-de-2014/view>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

CRUZ, Maria da Conceição da Silva. A categoria “questão social” e o combate a pobreza na atualidade. In: VII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 7, 2015, São Luís/Maranhão. **Anais...** São Luís: UFMA, 2015. p. 1-12. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo4/a-categoria-questao-social-e-o-combate-a-pobreza-na-atualidade.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2019.

ELY, Fabiana Regina. Serviço Social e interdisciplinaridade. **Katálysis**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 113-117, jan./jun. 2003.

FERREIRA, Adeilza Clímaco. O Sistema de Garantia de Direitos e os desafios na efetivação da Proteção Integral. In: VI JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6, 2013, São Luís/Maranhão. **Anais...** São Luís: UFMA, 2013. p. 1-9. Disponível em:

<<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo8-direitosepoliticaspUBLICAS/osistemadegarantiadedireitoseosdesafiosnaefetivacaodaprotecaointegral.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

FRANZINI, Andrea. A intersectorialidade como princípio inovador da gestão das políticas de assistência social, saúde e educação na garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de evasão escolar e violência sexual. In: VIII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 8, 2017, São Luís/Maranhão. **Anais...** São Luís: UFMA, 2017. p. 1-12. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo7/ainterssetorialidadecomoprincipioinovadordagestaodaspoliticaspUBLICASdeassistenciasociaisaudedeeducacaonagarantiadireitoshumanosdecriançaseadolescentesemsituacaodeevasaoescolareviolenciassexual.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 177 p.

GONÇALVES, Maria Elizete; RIOS-NETO, Eduardo; CÉSAR, Cibele Comini. Evasão no ensino fundamental brasileiro: identificação e análise dos principais determinantes. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16, 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2008. p. 1 - 20. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1869/1828>>. Acesso em: 07 jul. 2020.

INOJOSA, Rose Marie. Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 35-48, mar./abr. 1998.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p. 102-110, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 11- 22, mar./abr. 1998.

KOGA, Dirce. A incorporação da topografia social no processo de gestão de políticas públicas locais. **RAP**, Rio de Janeiro, p. 635-654, mai./jun. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6782/5364>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

KONZEN, Afonso Armando. Fundamentos do Sistema de Proteção da Criança e Adolescente. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 71, p. 85-111, jan./abr. 2012. Disponível em: <[https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1342124519.pdf](https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1342124519.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2020.

LOLIS, Dione; MOREIRA, Fernanda de Souza. Trabalho em rede: um olhar sobre a garantia da integralidade dos direitos da criança e do adolescente a partir da política de saúde em Curitiba-PR. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 109, jul./dez. 2016.

MANFRINI, Daniele Beatriz. **A Intervenção Profissional do Serviço Social no Ministério Público de Santa Catarina e as Questões de Gênero**. 2007. 143 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Pesquisa. In: MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 155-172.

MARTINS, Daniele Comin. **Estatuto da Criança e do Adolescente & Política de atendimento**. Curitiba: Juará, 2003. 110 p.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Atribuições do CIJ**. Florianópolis: Procuradoria Geral de Justiça. 2019a. Disponível em: <<https://www.mp.sc.br/infancia-e-juventude/atribuicoes>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. **Plano de Projeto: Núcleo Intersectorial de Suporte ao APOIA (NISA)**. Florianópolis: MPSC, 2018. 12 p. Disponível em: <[https://ead.mp.sc.br/pluginfile.php/109402/mod\\_resource/content/1/Projeto%20N%C3%BAcleo%20Intersectorial%20de%20Suporte%20ao%20APOIA%20%28NISA%29.pdf](https://ead.mp.sc.br/pluginfile.php/109402/mod_resource/content/1/Projeto%20N%C3%BAcleo%20Intersectorial%20de%20Suporte%20ao%20APOIA%20%28NISA%29.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Centros de Apoio Operacional**. Florianópolis: MPSC, 2020a. Disponível em: <<https://mp.sc.br/o-ministerio-publico/centros-de-apoio-operacional>>. Acesso em: 09 out. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. **Relatório de Acompanhamento dos Grupos do Núcleo Intersectorial de Suporte ao APOIA (NISA) 2019**. Florianópolis: MPSC, 2020b. 17 p. Disponível em: <<https://www.mp.sc.br/noticias/relatorio-de-acompanhamento-dos-nisas-em-2019-aponta-fortalecimento-da-rede-de-apoio-a-crianca-e-ao-adolescente>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Entenda o Ministério Público**. Florianópolis: Procuradoria Geral de Justiça. 2019b. Disponível em: <<https://www.mp.sc.br/o-ministerio-publico/entenda-o-ministerio>>. Acesso em: 21 abr. 2019. n.p.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Manual do Promotor de Justiça da Infância e da Juventude: Volume I**. 3. ed. Florianópolis: MPSC, 2013a. 271 p. Disponível em:

<<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=698>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Manual do Promotor de Justiça da Infância e da Juventude**: Volume II. 2. ed. Florianópolis: MPSC, 2013b. 341 p. Disponível em: <<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=699>> . Acesso em: 27 mar. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **MPSC firma acordo com sete entidades para instituição do NISA no estado**. 2019c. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-firma-acordo-com-sete-entidades-para-instituicao-do-nisa-no-estado>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

MIOTO, Regina Célia. Família, trabalho com famílias e Serviço Social. **Serviço Social em Revista**, v. 12, n. 2, p. 163-176, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/7584/6835>>. Acesso em: 09 jul. 2020.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. O Trabalho com Redes como procedimento de intervenção profissional: o desafio da requalificação dos serviços. **Katálisis**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 51-58, jan./jun. 2002.

MIRANDA, Monize Rodrigues; FREITAS, Leana Oliveira. A incompletude das políticas sociais e a exigência da intersetorialidade na garantia de direitos. In: II SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 2, 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2017. p. 1-10.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Intersectorialidade e Políticas Sociais: Contribuições ao Debate Contemporâneo. In: I CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 1, 2015, Paraná. **Anais...** Londrina: UEL, 2015a. p. 1-12. Disponível em: <[http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo2/oral/35\\_intersectorialidade....pdf](http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo2/oral/35_intersectorialidade....pdf)>. Acesso em: 27 out. 2019.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Políticas sociais e o debate emergente sobre a intersectorialidade. In: I SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 1, 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2015b. p. 1-9. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180827/Eixo\\_3\\_221.pdf?seuence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180827/Eixo_3_221.pdf?seuence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 27 out. 2019.

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

PEREIRA, Julia Rossato Oliveira; SANTOS, Moacir José dos; INOCENTE, Nancy Julieta. As redes, seus desafios de implementação e o desenvolvimento sustentado. **Latin American Journal Of Business Management**, Taubaté, v. 2, n. 2, p. 54-68, jul./dez. 2011.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, L. C.; NOGUEIRA, V. M. R.; SILVA, V. R., (org.). **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. p. 15-26.

PEREIRA, Potyara. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana M. M.; MIOTO, Regina C. T., (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-108.

PEREIRA, Tânia da Silva. Direito da Criança e do Adolescente: A Doutrina da Proteção Integral e o Estatuto (Lei nº 8.069/90). In: PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 10-42.

PIERINI, Alexandre José; SANTOS, Sônia Maria Cardoso. O combate à infrequência escolar de crianças e adolescentes: a participação da Rede de Proteção Social no Programa APOIA. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 1-11, 2016. Disponível em: <<https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/369>>. Acesso em: 13 out. 2020.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR: Ministério da Cultura: USU Editora Universitária, 1997.

SANTOS, Danielle Maria Espezim dos. **O sistema de garantias de direitos sociais da criança e do adolescente**. 2007. 199 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/90545>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SANTOS, Natalia Navarro dos. **A Intersectorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos**. 2011. 166 p. Dissertação (Mestrado) - Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, p. 59-75, jan./jun. 2010.

SIMOES, Gabriel Lima; SIMOES, Janaina Machado. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. In: VII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 7, 2015, São Luís/Maranhão. **Anais...** São Luís: UFMA,

2015. p. 1-13. Disponível em:

<<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2019.

TEIXEIRA, Solange Maria. Família e proteção social: uma relação continuamente (re) atualizada. In: TEIXEIRA, Solange Maria. **A Família na Política de Assistência Social: concepções e tendências do trabalho social com família nos CRAS de Teresina – PI.** Teresina: EDUFPI, 2013. p. 23- 41.

TUMELERO, Silvana Marta; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estratégias da ação intersectorial nas políticas públicas. In: FAGUNDES, Helenara Silveira; SAMPAIO, Simone Sobral (orgs.). **Serviço Social: questão social e direitos humanos.** Florianópolis: UFSC, 2014. p. 25-42.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente.** São Paulo: LTr, 1999. 208 p.

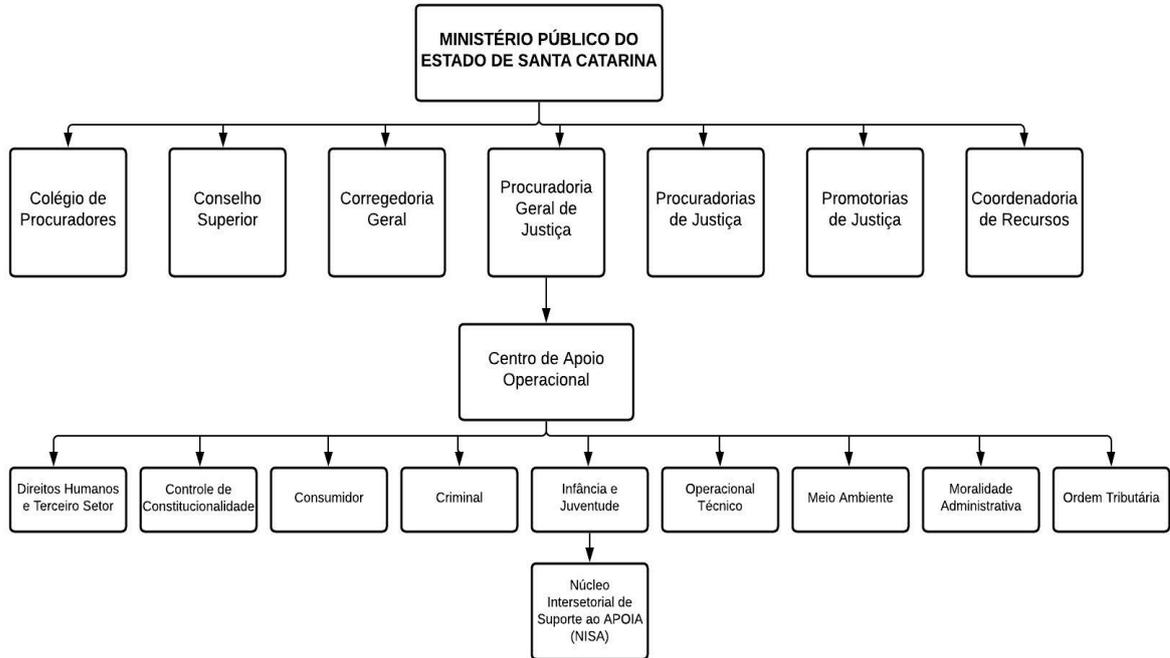
VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de direito da criança e do adolescente.** São Paulo: LTr, 1997. 127 p.

VIEIRA, Cleverton Elias. Da categoria menor à categoria criança e adolescente: o advento da Doutrina Jurídica da Proteção Integral. In: Theophilos Rifiotis e Tiago Hyra Rodrigues (orgs.). **Educação em direitos humanos: discursos críticos e temas contemporâneos.** Florianópolis: UFSC, 2008. p.181-191.

YAZBEK, Carmelita. Estado e políticas sociais. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 72-94, 2008.

## APÊNDICE A - Organograma Institucional do MPSC

Figura 1 - Organograma Institucional do MPSC e vinculação do NISA



Fonte: Elaborado pela autora a partir da página virtual MPSC (2020a).