**Universidade de São Paulo
Faculdade de Saúde Pública**

**A construção da intersectorialidade: o caso da Rede
Intersectorial Guarulhos Cidade que Protege**

Maria Cristina Trousdell Franceschini

Tese apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Saúde Global e
Sustentabilidade para a obtenção do título de
Doutor em Ciências

Área de concentração: Políticas, sistemas e
instituições de saúde global e ambiente sustentável

Orientador: Prof. Dr. Márcia Faria Westphal
Co-orientador: Prof. Dr. Marco Akerman

**São Paulo
2019**

A construção da intersectorialidade: o caso da Rede Intersectorial Guarulhos Cidade que Protege

Maria Cristina Trousdell Franceschini

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Saúde Global e Sustentabilidade para a obtenção do título de Doutor em Ciências

Área de concentração: Políticas, sistemas e instituições de saúde global e ambiente sustentável

Orientador: Prof. Dr. Márcia Faria Westphal
Co-orientador: Prof. Dr. Marco Akerman

**Versão original
São Paulo
2019**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)
Bibliotecária da FSP/USP: Maria do Carmo Alvarez - CRB-8/4359

FRANCESCHINI, MARIA CRISTINA TROUSDELL
A Construção da Intersetorialidade: o caso da Rede
Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege / MARIA
CRISTINA TROUSDELL FRANCESCHINI; orientadora Marcia Faria
Westphal; coorientador Marco Akerman. -- São Paulo, 2019.
397 p.

Tese (Doutorado) -- Faculdade de Saúde Pública da
Universidade de São Paulo, 2019.

1. Intersetorialidade. 2. Redes. 3. Políticas Públicas.
4. violência. I. Westphal, Marcia Faria, orient. II.
Akerman, Marco, coorient. III. Título.

ERRATA

FRANCESCHINI, M.C.T. **A construção da intersectorialidade: o caso da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege**. 2019. Tese - Faculdade de Saúde Pública da USP. São Paulo, 2019.

Folha Agradecimentos

Linha 9

Onde se lê

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelas bolsas de estudo e pelos recursos, sem os quais essa pesquisa não teria sido possível.

Leia-se

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (Processo nº. 2016/25409-7), pelas bolsas de estudo e pelos recursos, sem os quais essa pesquisa não teria sido possível.

AGRADECIMENTOS

Aos integrantes da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege que acolheram o projeto de pesquisa e compartilharam comigo suas experiências, angústias, logros, desafios, sonhos e expectativas. Agradeço os cafés nas manhãs frias, as conversas – sempre honestas e esclarecedoras, e a disponibilidade para me receber durante a louca rotina de atendimentos, aulas, consultas e reuniões. Conhecer o trabalho de vocês foi uma experiência enriquecedora, instigante e desafiadora. Vocês deram vida, voz, corpo e forma à esta pesquisa.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelas bolsas de estudo e pelos recursos, sem os quais essa pesquisa não teria sido possível.

À minha orientadora, Márcia Faria Westphal, e ao meu co-orientador Marco Akerman, pela confiança, paciência, estímulo e saberes compartilhados. Obrigada por serem parte dessa jornada e me conduzirem no caminho certo, em especial nos momentos de inquietação e hesitação. Vocês me inspiraram e fizeram dessa etapa da minha vida algo muito especial.

Ao meu marido César, pelo apoio incondicional, carinho e afeto nesses anos de trabalho intenso e balbúrdias.

Ao meu filho Paulo Roberto, que sempre me incentivou e torceu pelo meu sucesso. E aos meus filhos Júlia e Pedro, pela paciência com as minhas ausências, com os atrasos para buscá-los na escola, com as longas horas em frente ao computador (e talvez, por um eventual mal humor), e por acharem graça de ter uma mãe “estudante, como eles”. Vocês são o meu maior tesouro, minha maior inspiração.

Aos integrantes da banca de defesa, Rosilda Mendes, Claudia Maria Bógus e Gabriela Lotta, pelas valiosas contribuições e por serem parte desse momento da minha vida.

À Maíra Rodrigues pela parceria na análise dos dados, e por sempre me trazer de volta ao mundo dos nós, estruturas e vínculos quando minha mente teimava em divagar por outras dimensões. Foi um prazer (e uma sorte) te conhecer e compartilhar contigo essa jornada.

À Andressa Villasboas Anastacio, pelo apoio, companheirismo e por estar sempre pronta para me socorrer nas demandas e nos apuros de último minuto, que sempre surgem no desenvolvimento do trabalho. Fez diferença saber que podia contar com você.

À Vânia Santos e à equipe da Pós-graduação do Programa de Saúde Global e Sustentabilidade, pelo profissionalismo e atenção ao longo dos meus anos nessa instituição.

E, finalmente, àquela que já não está entre nós, mas que está sempre comigo, e que fez de mim quem eu sou: minha âncora, meu norte, meu porto seguro, minha avó, Evangelina Gonzaga Franceschini.

FRANCESCHINI, M.C.T. **A construção da intersetorialidade: o caso da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege**. 2019. Tese - Faculdade de Saúde Pública da USP. São Paulo, 2019.

RESUMO

As sociedades contemporâneas passam por processos de transformação social rápidos e profundos. Essas põe em xeque as teorias, conceitos e modelos considerados eficazes para alavancar o desenvolvimento econômico e social e enfrentar as crises sociais decorrentes das iniquidades sociais. É necessário compreender como se dá a inserção de estratégias como a intersetorialidade e a formação de redes que instigam novas formas de gestão para superar as fragmentações sociais e transformar estruturas institucionais e dinâmicas políticas. A pesquisa realiza um estudo de caso sobre como as práticas intersetoriais e o trabalho em rede estão sendo incorporadas na *Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege*, implementada em Guarulhos, São Paulo, desde 2010 para enfrentar a violência que afeta crianças e jovens. Realizou-se um estudo qualitativo para compreender as concepções e significados da atuação intersetorial e em rede para os atores que a desenvolvem e implementam. Também teve como objetivo compreender a estrutura das redes criadas, identificar fatores que intervêm na produção da intersetorialidade e na formação de rede, quais as condicionam e como estas contribuíram para os resultados da iniciativa. A produção de dados baseou-se em 56 entrevistas semi-estruturadas, selecionando-se os sujeitos pela técnica Bola de Neve, observação, revisão documental e Análise de Redes Sociais. Identificaram-se 90 parceiros e 170 parcerias ativas. As atividades realizadas pelas parcerias incluíram discussão de caso, ações de encaminhamento e seguimento, reorientação de práticas de trabalho, matriciamento, projetos conjuntos, ações em conjunto tendo como grupo alvo as famílias e usuários dos territórios, entre outras. Os resultados indicam que as parcerias seguem a lógica da administração pública e das redes de serviços setoriais existentes, com poucas articulações com a sociedade civil e outros setores. Apontam também as potencialidades do trabalho em rede com a consolidação de estruturas de apoio à intersetorialidade, fortalecimento da capacidade dos atores sociais para o trabalho intersetorial, promoção de novas parcerias, fortalecimento de laços de confiança e relações entre atores sociais e ações direcionadas ao enfrentamento da violência. Constatou-se também a gestão intersetorial limitada pois esta se estabelece em estruturas setoriais e fragmentadas, fragilizando sua capacidade de ação e deliberação e a contribuição que esta poderia oferecer às ações de enfrentamento da violência no município. Coloca-se em dúvida a ideia da intersetorialidade como prática social compartilhada ou modelo de gestão de políticas públicas que promova a autonomia e interdependência dos setores envolvidos. Conclui-se propondo dois marcos analíticos: um para apoiar o planejamento da Rede Intersetorial para o enfrentamento da violência a partir do olhar ampliado ao território e em conexão com órgãos da Rede Municipal de Proteção da Criança e do Adolescente, e outro que sistematiza como a intersetorialidade e as redes podem contribuir para as transformações sociais, políticas e institucionais no contexto da sociedade em rede e informacional.

Descritores: colaboração intersetorial, políticas públicas, violência

Palavras-chave: redes, sociedade em rede.

FRANCESCHINI, M.C.T. **The construction of intersectoriality: the case of the Intersectoral Network Guarulhos Cidade que Protege (“Guarulhos, the City that Protects”)**. 2019. Doctoral Thesis – School of Public Health, University of Sao Paulo. São Paulo, 2019.

ABSTRACT

Contemporary societies are undergoing rapid and intense transformations. These challenge current theories, models and concepts that are considered effective to promote economic and social development and to address social crises that arise from social inequities. It is important to understand how strategies such as intersectoriality and network development are incorporated into such context as they promote new management models to address social fragmentation and transform institutional structures and political dynamics. The research conducted a case study on how intersectoral practices and network models are being developed within the Intersectoral Network Guarulhos Cidade que Protege (“Guarulhos, City that Protects”), implemented in the city of Guarulhos, São Paulo, since 2010 to tackle violence that affects children and adolescents. A qualitative study was conducted to understand the conceptualizations and significance of intersectoral action and networking for those who are developing and implementing them. The study also aimed to comprehend the structure of the networks created, which factors intervened in the production of intersectoriality and network development and which ones conditioned them, and how these processes contributed to the initiative’s results. Fifty-six (56) semi-structured interviews were conducted; subjects were selected through the snowball technique. The study also included observation and document analysis. Ninety partners and 170 partnerships were identified. Activities conducted by these partnerships included case discussions, community mapping, referrals and follow-ups, reorientation of work and team practices, joint projects, development of activities with families and users in territories, among others. Results pointed out that partnerships usually followed the logic of the public administration structure and service networks with few partnerships being developed with civil society and others. The data highlight the potential of networks to help consolidate supporting structures for intersectoral action, strengthening the capacity of social actors for intersectoral work, promoting new partnerships, increasing trust, improving relationships among social actors and fostering actions aimed at addressing violence. It also highlighted that intersectoral management was limited given that such arrangements took place within sectoral and fragmented structures, a situation which weakened the capacity of the intersectoral actions undertaken and the contribution that they could make to decreasing violence in the city. The results challenge the assumption that intersectorial collaboration is a socially shared practice or a management model of public policies that promotes autonomy and interdependence among the sectors involved. The study concludes with the proposal of two analytical frameworks: one aimed at supporting better planning for the Intersectoral Network to address violence by considering a greater scope of social actors in the territory and seeking better connections with other entities that conform the Municipal Network for the Protection of Child and Adolescents, and another model that synthesizes how intersectoral action and networks can contribute to social, political and institutional transformations in the context of our network and informational society.

Key words: intersectoral collaboration, public policy, violence, network

SIGLAS UTILIZADAS

ARS	Análise de Redes Sociais
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDCA	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada da Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
DC	Diário de Campo
DSS	Determinantes Sociais da Saúde
DRS	Distrito Regional de Saúde
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EPG	Escola da Prefeitura de Guarulhos
GGI	Grupo Gestor Intersetorial
IBEAC	Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário
MVCI	Mortes Violentas com Causa Indeterminada
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPS	Política Nacional de Promoção da Saúde
Rede GCP	Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege
SASP	Secretaria para Assuntos de Segurança Pública
SDAS	Secretaria de Desenvolvimento de Assistência Social
SECEL	Secretaria de Cultura, Educação e Lazer
SeTP	Saúde em Todas as Políticas
SGDCA	Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UBS	Unidade Básica de Saúde
UPR	Unidade de Planejamento Regional

LISTA DE FIGURAS

Capítulo 1: A intersectorialidade e as redes na sociedade contemporânea

Figura 1.1. Tipologia de intersectorialidade e sua conexão com a visão de saúde da sociedade	56
Figura 1.2. Diagrama conceitual analítico de SOLAR (2013)	57
Figura 1.3. Dimensões para a efetivação da intersectorialidade segundo GARAJAU (2013)	60

Capítulo 2: O percurso metodológico

Figura 2.1. Descrição da metodologia da pesquisa	93
Figura 2.2. Unidades de análise em estruturas relacionais	94
Figura 2.3. Fluxograma para definição de universo empírico da pesquisa	102
Figura 2.4. Exemplo de sociograma produzido a partir da ARS da pesquisa	117

Capítulo 3: Cenário do estudo: Cidade de Guarulhos

Figura 3.1. Localização do município de Guarulhos na Área Metropolitana de São Paulo	128
Figura 3.2 Mapa de Guarulhos, indicando bairros e regiões de atuação da Rede GCP	130
Figura 3.3. Distribuição da população por sexo e grupos etários	133
Figura 3.4. Distribuição das Redes Regionais de Atenção à Saúde (ano base 2013)	137
Figura 3.5. Regiões e Distritos Saúde de Guarulhos, SP	138
Figura 3.6. Distribuição de UBS e equipamentos de saúde, por região e distrito de saúde no município de Guarulhos	140
Figura 3.7. Taxas de mortalidade infantil por distritos de saúde em Guarulhos	143
Figura 3.8. Indicadores selecionados de Guarulhos, por distrito de saúde (estudo Urban Heart)	145
Figura 3.9 Distribuição das escolas no município de Guarulhos (2019)	146
Figura 3.10. Valores do IDEB para etapa com final na 4a. série, anos 2005 a 2017	149
Figura 3.11. Valores do IDEB para etapa com final na 8a. série, anos 2005 a 2017	149
Figura 3.12. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social do Município de Guarulhos	156
Figura 3.13. Divisão regional da Secretaria de desenvolvimento e Assistência Social de Guarulhos	158
Figura 3.14. Distribuição dos beneficiários de Programas de Transferência de Renda em Guarulhos (2018)	161
Figura 3.15. Divisão Regional das Inspetorias e pontos da GCM de Guarulhos	163

Capítulo 5: Considerações Finais

Figura 5.1. Resumo das atividades realizadas nos encontros e seus efeitos	349
Figura 5.2. Marco analítico da atuação da Rede GCP para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescente no município de Guarulhos,SP	357

Figura 5.3. Marco Analítico: a intersectorialidade e as redes como catalizador de transformações sociais

360

LISTA DE QUADROS

Capítulo 1: Introdução

Quadro 1.1 Intensidades da ação intersetorial segundo graus de integração dos mecanismos de gestão, execução e estruturas organizativas	58
---	----

Capítulo 2: O percurso metodológico

Quadro 2.1. Documentos levantados na pesquisa	112
Quadro 2.2. Listas de presença revisadas dos encontros de 2017	113
Quadro 2.3. Listas de presença revisadas de encontros de 2018	113
Quadro 2.4. Participação da pesquisadora em encontros da Rede GCP	114
Quadro 2.5. Categorias definidas para a análise qualitativa	119

Capítulo 4: Resultados e Análises

Quadro 4.1. Pauta de encontros territoriais da Rede GCP em 2017	189
Quadro 4.2. Pauta de encontros territoriais da Rede GCP em 2018	191
Quadro 4.3. Os níveis de redes	230

LISTA DE TABELAS

Capítulo 1: Introdução

Tabela 1.1. Notificações de violência contra crianças e jovens entre 0 e 19 anos em Guarulhos em 2016, por raça	73
Tabela 1.2. Dados de notificações de violências em Guarulhos, por região, entre 2009 e 2014	74
Tabela 1.3. Panorama das notificações por ciclo de vida em Guarulhos entre 2009 e 2014	74

Capítulo 2: O percurso metodológico

Tabela 2.1. Resumo do parceiros citados na pesquisa (total e por setor)	103
Tabela 2.2. Situação final das entrevistas considerando critérios de amostra e contatos realizados	103
Tabela 2.3. Caracterização dos sujeitos da Pesquisa	105
Tabela 2.4 Perfil profissional dos entrevistados	108

Capítulo 3: Cenário do estudo: Cidade de Guarulhos

Tabela 3.1. Perfil sócio-demográfico do município de Guarulhos, SP	130
Tabela 3.2. População e IDH dos distritos onde se conduziu a pesquisa	132
Tabela 3.3. Evolução de indicadores de vulnerabilidade social de Guarulhos	134
Tabela 3.4. Indicadores da rede de ensino do município de Guarulhos (2017)	148
Tabela 3.5 - Distribuição de alunos e turmas nas etapas/modalidades de ensino em Guarulhos (2019).	150

Capítulo 4: Resultados e Análises

Tabela 4.1 Tempo dos entrevistados em suas funções atuais	170
Tabela 4.2 Tempo dos entrevistados em suas instituições atuais	170
Tabela 4.3 Tempo dos entrevistados na Rede GCP	171
Tabela 4.4. Conformação da Rede GCP no período da pesquisa	176
Tabela 4.5. Que outros atores deveriam compor a Rede GCP?	180
Tabela 4.6.a. Total de Participantes por Encontro do GGI em 2017	183
Tabela 4.6.b Representatividade por setor nas reuniões do GGI, em 2017	183
Tabela 4.7.a Total de participantes por encontro do GGI, em 2018	184
Tabela 4.7.b Representatividade por setor nas reuniões do GGI, em 2018	184
Tabela 4.8. Número de participantes nos encontros de 2017	193
Tabela 4.9. Número de participantes nos encontros de 2018	193
Tabela 4.10. Participação de equipamentos por setor e região em 2017	195
Tabela 4.11. Participação de equipamentos por setor e região em 2018	197
Tabela 4.12. Que atividades/ações realizaram ou participaram a partir dos encontros nos territórios	204
Tabela 4.13. Como tomou conhecimento da existência da Rede GCP?	221
Tabela 4.14. Razões para começar e manter a participação na Rede GCP	223
Tabela 4.15. Percepções sobre o que é a Rede GCP	238
Tabela 4.16. Percepções sobre o propósito/objetivo da Rede	238
Tabela 4.17. Características gerais e medidas de coesão	259
Tabela 4.18. Medidas de “Indegree”	265
Tabela 4.19 Resumo análise de “outdegree”	266
Tabela 4.20. Análise comparativa de “degree”	267

Tabela 4.21. Tempo de existência da parceria	292
Tabela 4.22. Percepções sobre o significado do conceito de intersectorialidade	307
Tabela 4.23. Percepções sobre o significado do conceito de rede	307
Tabela 4.24. Principais benefícios da intersectorialidade	315
Tabela 4.25. Principais desafios para a intersectorialidade	317
Tabela 4.26. O que mudou a partir das relações intersectoriais promovidas no âmbito da Rede GCP	321

LISTA DE GRÁFICOS

Capítulo 1: Introdução

Gráfico 1.1. Tipos de ocorrências atendidas pela GCM entre meses 01 e 09 de 2018	73
Gráfico 1.2. Tipos de ocorrências de violência sexual atendidas pela GCM entre meses 01 e 09 de 2018	73

Capítulo 3: Cenário do estudo: Cidade de Guarulhos

Gráfico 3.1. Cobertura populacional por equipes de AB entre 2014 e 2017	141
Gráfico 3.2. Taxa de mortalidade infantil - Série Histórica	142
Gráfico 3.3. Taxa de mortalidade prematura em Guarulhos, 2014-2017	144
Gráfico 3.4. Número de alunos na rede municipal de Ensino Fundamental (total de alunos)	151
Gráfico 3.5. Total de alunos da rede municipal de ensino de Guarulhos, ciclo Fundamental I	151
Gráfico 3.6. Evolução histórica de número de matrículas na rede de ensino público no município de Guarulhos (2005-2017)	152
Gráfico 3.7. Série histórica de matrículas no ensino fundamental da rede municipal de Guarulhos	153
Gráfico 3.8. Série histórica de matrículas no ensino fundamental da rede estadual de Guarulhos	153
Gráfico 3.9. Série histórica de matrículas no ensino fundamental da rede privada de Guarulhos	153
Gráfico 3.10. Atendimentos CRAS em 2018	159
Gráfico 3.11. Atendimentos CREAS entre 2016 e 2018	159
Gráfico 3.12. Total de pessoas cadastradas no CADÚNICO entre 2015 e 2017	160
Gráfico 3.13. Atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de Guarulhos entre 2015 e 2017	162

Capítulo 4: Resultados e Análises

Gráfico 4.1. Distribuição das entrevistas por setor	169
Gráfico 4.2. Distribuição das entrevistas por região da Rede	169
Gráfico 4.3. Distritos de Saúde que participam da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege	174
Gráfico 4.4. Número de participantes por encontro, por região em 2017	193
Gráfico 4.5. Número de participantes por encontro, por região em 2018	193
Gráfico 4.6. Participação dos setores nos encontros, por região, em 2017	196
Gráfico 4.7. Participação dos equipamentos nos encontros, por região, em 2018	198
Gráfico 4.8. Familiaridade dos entrevistados com publicações da Rede GCP	237
Gráfico 4.9. Representação geral das relações da Rede GCP segundo parcerias identificadas	248
Gráfico 4.10. A Rede GCP segundo os setores dos parceiros	249
Gráfico 4.11. A Rede GCP segundo as regiões dos parceiros	254
Gráfico 4.12. Rede da Região I - Tranquilidade-Centro	256
Gráfico 4.13. Rede da Região II - Paraíso-Taboão	256
Gráfico 4.14. Rede da Região III - Presidente Dutra-Bonsucesso	257
Gráfico 4.15. Rede da Região IV - Água Chata-Pimentas	257
Gráfico 4.16. Rede do Grupo Gestor Intersetorial	258

Gráfico 4.17. Rede com nós proporcionais de acordo com seu “degree” e por região da Rede	263
Gráfico 4.18. Rede com nós proporcionais ao “degree” e por setor	264
Gráfico 4.19. Rede com nós proporcionais à medida de Betweenness e atributo de setor	270
Gráfico 4.20. Rede com nós proporcionais à medida de Betweenness e atributo de região	271
Gráfico 4.21. Que recursos são disponibilizados para as ações intersetoriais da Rede GCP?	278
Gráfico 4.22. Parceiros identificados pelos entrevistados, por setor	285
Gráfico 4.23. Parceiros identificados pelos entrevistados, por região	290
Gráfico 4.24. Perfil setorial das parcerias	291
Gráfico 4.25. Relevância das parcerias, segundo os entrevistados	296
Gráfico 4.26. Natureza das parcerias, segundo os entrevistados	297
Gráfico 4.27. Razões para o início das parcerias	299
Gráfico 4.28. Conteúdo das parcerias (o que fazem juntos)	304

SUMÁRIO

Capítulo 1: A intersectorialidade e as redes na sociedade contemporânea	
Parte I: Introdução	19
1.1. Introdução	20
Parte II: Referencial Teórico	24
1.2. Referencial Teórico	25
1.2.1. O “intersectorial” e as redes na sociedade contemporânea: é possível transformar?	25
1.2.2. O conceito de intersectorialidade: o que diz a literatura?	28
1.2.3. Intersectorialidade no contexto histórico brasileiro	33
1.2.4. Os propósitos da intersectorialidade: o que dizem os distintos campos disciplinares?	34
1.2.4.1. Intersectorialidade no campo da saúde	35
1.2.4.2. Intersectorialidade na administração pública	39
1.2.4.3. Intersectorialidade e a Educação	42
1.2.4.4. Intersectorialidade e a Assistência Social	44
1.2.4.5. A intersectorialidade no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes nos Sistemas de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente	45
1.2.4.6. Intersectorialidade e Redes	51
1.2.5. A construção da intersectorialidade: o que dizem os modelos teóricos?	55
1.2.6. A construção da intersectorialidade. o que diz a prática?	62
Parte III: A concepção da pesquisa	67
1.3. A concepção da pesquisa	68
1.3.1 A Rede Intersectorial Guarulhos Cidade que Protege: um breve resumo para a contextualização do problema da pesquisa	68
1.3.2. O problema da pesquisa: a construção da intersectorialidade	75
1.3.3 Objetivos da pesquisa	78
Referencias bibliográficas	80
Capítulo 2: O percurso metodológico	
2.1. Natureza da pesquisa	92
2.1.1. Análise de Redes Sociais	94
2.1.2. Percepções, conceitos, experiências e significados da ação intersectorial para os atores sociais	95
2.1.3. Análise documental	96
2.1.4. Observação participante	97
2.2. Sujeitos da pesquisa	97
2.2.1. Local da pesquisa	97
2.2.2. Sujeitos do estudo	98
2.2.2.1. Caracterização do universo empírico e sua composição final	102
2.3. Instrumentos para a produção de dados	109
2.3.1. Questionário semiestruturado	109
2.3.2. Diário de campo	110

2.3.3. Guia para observação de atividades da Rede	110
2.4. Procedimentos	110
2.4.1. Análise documental	111
2.4.2. Observação das atividades da Rede	114
2.4.3. Entrevistas semiestruturadas	115
2.5. Tratamento e interpretação dos dados	116
2.5.1. Tratamento dos dados de ARS	116
2.5.2. Tratamento dos dados qualitativos das entrevistas	119
2.5.3. Tratamento dos dados da análise documental	120
2.5.4. Tratamento dos dados de observação participante	120
2.6. Limitações e dificuldades encontradas na pesquisa	121
2.6.1. Falta de Disponibilidade ou Baixa Qualidade de Documentos	121
2.6.2. Questões Relacionadas ao Trabalho de Campo	121
2.6.3. Questões Relacionadas com Aspectos Metodológicos	123
2.7. Aspectos éticos	123
Referencias bibliográficas	124
 Capítulo 3: Cenário do estudo: A cidade de Guarulhos	
3.1. Introdução	127
3.2. Perfil sociodemográfico	129
3.3. Fontes de dados e organização do cenário do estudo	134
3.4. A Prefeitura de Guarulhos	136
3.5. Situação de saúde do município de Guarulhos	137
3.6. Situação de educação do município de Guarulhos	146
3.7. Situação de vulnerabilidade social do município de Guarulhos	154
3.8 A situação da segurança pública de Guarulhos	162
Referencias bibliográficas	165
 Capítulo 4: Resultados e Análises	
4.1. Introdução	168
4.2. Análise do perfil dos entrevistados	168
4.3. Características gerais da rede GCP	172
4.3.1. Como a rede GCP está organizada	172
4.3.2. Como a Rede GCP funciona: Arranjos e dispositivos intersetoriais	182
4.3.2.1. O Grupo Gestor Intersetorial	182
4.3.2.2. Os encontros territoriais	187
4.3.2.2.1. Percepções sobre os Encontros: Potencialidades e Desafios	199
4.3.2.2.2 Efeitos e Desdobramentos dos Encontros	203
4.3.2.2.3 Fatores que Afetam a Participação e a Continuidade das Ações Intersetoriais	210
4.3.2.3. Pontos focais para apoio aos territórios	215
4.3.2.4. Seminário Anual de Direitos Humanos	216
4.3.3. Trajetórias: como os parceiros chegam à Rede GCP?	218
4.3.4. Propósito da Rede GCP: a construção do problema intersetorial	231
4.4. Características Estruturais da Rede GCP (Análise de Redes Sociais)	247
4.4.1. Análise de medidas de centralidade	258
4.4.1.1. Análise de coesão	258

4.4.1.2. Análise de “degree”	262
4.4.1.3. Medidas de Betweenness	269
4.5. Estruturas de apoio para a ação intersetorial	272
4.5.1. Ferramentas de informação para apoiar a ação intersetorial	272
4.5.2. Mecanismos de financiamento	277
4.5.3. Legislação adequada	280
4.5.4. Desenvolvimento de parcerias efetivas	282
4.6. Afinal, o que são rede e intersetorialidade? As percepções dos agentes da Rede GCP	306
Referencias bibliográficas	330
 Capítulo 5: Considerações Finais	
5.1. Quando o fim é apenas o começo...	334
5.2. Repensando a gestão intersetorial a partir da experiência da Rede GCP	335
5.3. Os conceitos de intersetorialidade e redes: sinergias e dissonâncias	340
5.4. Fatores críticos para a intersetorialidade e as redes	343
5.5 O enfrentamento da violência contra as crianças e os adolescentes a partir da Rede GCP	350
5.6 Conclusão e recomendações	350
Referências bibliográficas	361
 Anexos:	
Anexo 1. Instrumento de coleta de dados	363
Anexo 2. Fluxos de atendimentos e encaminhamentos dos setores da rede GCP	383
Anexo 2a. Registro Escolar da Violência Intrafamiliar e Sexual contra Criança e Adolescente	384
Anexo 2b. Ficha de Encaminhamento de Alunos ao Conselho Tutelar	386
Anexo 2c. Ficha de Notificação de Violência Interpessoal e Autoprovocada do Ministério da Saúde (SINAN)	387
Anexo 2d. Formulário de Boletim de Ocorrência GCM	389
Anexo 3. Resultados da Avaliação da Rede GCP em 2017	390
Anexo 4. Medidas de Indegree e OutDegree	392
Currículo Lattes da orientadora	396
Currículo Lattes da pesquisadora	397

Foto: acervo da autora.

1 A INTERSETORIALIDADE E AS REDES NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

“A verdade não é complexa, nós é que somos.”

Oscar Wilde

PARTE I: INTRODUÇÃO

1.1 INTRODUÇÃO

As sociedades contemporâneas e o sistema mundial em geral estão passando por processos de transformação social rápidos e profundos, pondo definitivamente em causa as teorias, os conceitos e os modelos anteriormente considerados eficazes para alavancar o desenvolvimento econômico e social e enfrentar as crises sociais decorrentes das iniquidades sociais, que se ampliaram em territórios de diversos países.

Estudos e observações de diferentes analistas sociais e econômicos responsabilizam o processo de globalização econômica e informacional por essa transformação global, juntamente com o processo de urbanização crescente, que agrava as iniquidades sociais mundiais, na medida em que impulsiona novas dinâmicas sociais, políticas e econômicas (CASTELLS, 2002; GIDDENS, 1986).

Se, por um lado, como resultado da sociedade digital e de informação, as sociedades estão cada vez mais interconectadas, por outro, as relações seguem fragmentadas e voláteis (GIDDENS, 1986, CASTELLS, 2002). Nesse contexto, é necessário compreender como se dá a inserção de estratégias como a “intersectorialidade” e a “formação de redes”, que instigam novas formas de gestão, visando superar as fragmentações sociais a partir de transformações de estruturas institucionais e dinâmicas políticas.

A intersectorialidade é destacada em agendas, políticas, programas e modelos nacionais e internacionais como um eixo central para a elaboração e a implementação de políticas públicas e como uma estratégia de gestão capaz de gerar transformações sociais. O debate ganha complexidade no mundo atual, caracterizado por mudanças que ocorrem em ritmos acelerados e intensos (CASTELLS, 2002).

A construção da intersectorialidade constitui um grande desafio, uma vez que coexistem diferentes concepções e propostas para a sua inserção no cotidiano de políticas públicas, como as de Saúde, Assistência Social, Educação, Segurança Pública, entre outras. Os modelos setoriais predominantes não preveem a dinâmica de relações necessárias no mundo atual e adotam lógicas que não refletem adequadamente os problemas e as dinâmicas sociais, nem concebem o indivíduo como um todo e dentro do seu contexto (SANTOS, 2011).

Diante do desafio de garantir direitos em contextos de iniquidades e exclusão social, emerge também a necessidade de definir estratégias que viabilizem a ação em realidades locais complexas. Cada vez mais, a proposta de fortalecer ou criar redes (sociais, intersectoriais e comunitárias) surge como uma alternativa para implementar a intersectorialidade e garantir a efetivação de políticas públicas e o olhar integral aos problemas sociais. Compreender a

relação e a interdependência entre intersetorialidade e redes no mundo contemporâneo adiciona novas dimensões à questão.

Na prática, a intersetorialidade ainda é descoordenada e ambígua, resultando em um processo técnico, político e institucional repleto de contradições, restrições e resistências. Há uma escassa problematização sobre a intersetorialidade (CUNILL-GRAU, 2014). Foi somente nos últimos anos que começaram a surgir esforços para a sua normatização em programas e projetos, com a formulação de orientações a instituições e municípios sobre quais ações e estratégias configuram uma ação intersetorial e o trabalho em rede (SANTOS, 2011).

Apesar dos diversos modelos e abordagens construídos ao redor da importância da articulação intersetorial e da formação de redes, concebê-los como algo tangível e alcançável continua sendo um desafio. Diversos estudos analisaram experiências de práticas intersetoriais, porém estes incluem poucos detalhes sobre processos, contextos, logros e desafios do trabalho intersetorial, e destacam-se as dificuldades de identificar seus resultados (TESS e AITH, 2014; CHIARI et al., 2018). Desafios relacionados com a implementação de estratégias intersetoriais e de trabalho em rede geram uma série de interrogativas sobre a sua viabilidade, sua capacidade de mobilização, seus benefícios e riscos, e sobre a existência de mecanismos e soluções efetivas (KRANZLER et al., 2013).

A literatura indica que as informações sobre a intersetorialidade são escassas, descritivas e apresentadas sob perspectivas isoladas (AKERMAN et al., 2014; CHIARI et al., 2018). Para SHANKARDASS et al. (2011), os estudos de caso sobre a colaboração intersetorial são, em geral, superficiais, pouco analíticos e não abordam corretamente os temas sob as perspectivas dos vários atores envolvidos. Todas essas questões apontam para a fragilidade da ação intersetorial e evidenciam a importância de mais estudos focados na sua compreensão.

Essas brechas teóricas e práticas afetam a consolidação e o desenvolvimento de abordagens construídas ao redor da intersetorialidade. Pesquisadores no campo da promoção da saúde apontam a falta de uma compreensão sólida a respeito dos mecanismos intersetoriais como um dos desafios para o avanço do modelo de Saúde em Todas as Políticas (SeTP), preconizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e que tem como eixo central a intersetorialidade (KICKBUSH, 2010; McQUEEN et al., 2012). Experiências de países europeus que implementaram iniciativas baseadas na abordagem de SeTP demonstram seu potencial para gerar políticas com forte foco em dimensões-chave para a promoção da saúde, como a equidade, a justiça social e a redução do impacto da pobreza. Porém, pouco se sabe a

respeito do que aconteceu no interior dessas experiências e que possibilitou a criação dessas políticas (McQUEEN et al., 2012).

Essas questões tornam-se ainda mais pertinentes no contexto brasileiro atual, no qual se destaca a necessidade de dar-se maior atenção às urgências sociais, de melhorar a sintonia entre os processos políticos e de fortalecer a capacidade destes em influenciar agendas e decisões estratégicas (BORDE, AKERMAN e PELLEGRINI FILHO, 2014).

Atualmente, inúmeros temas e agendas nacionais e internacionais permeiam o desenvolvimento de políticas, ações e estratégias de enfrentamento das iniquidades e a melhoria da qualidade de vida no Brasil. Exemplos incluem as agendas de determinantes sociais da saúde, desenvolvimento sustentável, saúde urbana, doenças não-transmissíveis, municípios e comunidades saudáveis, entre outras. A definição do papel da intersetorialidade e do trabalho em rede, nesse contexto, deve passar pela reflexão sobre em que pontos e como essas diferentes agendas convergem (ou não) e de que forma as abordagens intersetoriais poderiam se somar a esses esforços.

Mais estudos são necessários para entender o dia a dia do trabalho intersetorial, seus processos internos, a forma como abordar os distintos setores, as estratégias de comunicação efetivas e os fatores que impactam as decisões dos setores e dos atores envolvidos. Também é necessário compreender como a intersetorialidade insere-se no contexto da sociedade em rede e de informação e a relação entre a ação intersetorial e a formação de redes. Entre os desafios para o desenvolvimento e a análise crítica dessa prática estão: o desenvolvimento de teorias e marcos de análise para a pesquisa e a avaliação da intersetorialidade; a documentação de experiências e a construção de evidências.

Esta pesquisa contribui com esse debate por meio de um estudo de caso sobre como as práticas intersetoriais e o trabalho em rede estão sendo incorporados nas ações da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege (Rede GCP), implementada em Guarulhos/SP, desde 2010, com o objetivo de coordenar estratégias para o enfrentamento da violência contra crianças e jovens, a partir do fortalecimento da rede de proteção e da garantia de direitos da criança e do adolescente no município. Busca, ainda, compreender as distintas concepções e significados da atuação intersetorial e em rede para os atores que a desenvolvem e implementam. Também é propósito deste estudo identificar que fatores intervêm na produção da intersetorialidade e na formação de rede, quais as condicionam e como estas contribuíram para os resultados da iniciativa.

O caráter inovador desta pesquisa está na proposta de compreender a experiência e o significado dessas ações a partir da perspectiva dos vários setores envolvidos – e não de

perspectivas de setores isolados (sendo esta uma das brechas apontadas na literatura) – e de identificar os processos internos relacionados com o cotidiano de trabalho dos agentes sociais e os resultados ou efeitos que esses agentes associam às ações intersetoriais e ao trabalho em rede (sendo esta também uma brecha reconhecida da literatura).

PARTE II – REFERENCIAL TEÓRICO

1.2 REFERENCIAL TEÓRICO

1.2.1 O “Intersetorial” e as Redes na Sociedade Contemporânea: É Possível Transformar?

A relação entre a sociedade atual, a economia e os Estados é intermediada pela revolução tecnológica e informacional (CASTELLS, 2002). Esse processo é caracterizado pela flexibilização, descentralização, individualização e pelo acesso à informação. Ao mesmo tempo, enfatizam-se a conectividade, o novo papel da cidadania, as novas oportunidades de participação e o potencial das formas de organização em rede (GIDDENS, 1984; CASTELLS, 2002; DOWBOR, 2005). Trata-se de um contexto ao mesmo tempo dinâmico, promissor, contraditório e repleto de divergências.

CASTELLS (2002) chama a atenção para o poder de transformação cultural, social e política que o paradigma tecnológico contemporâneo traz. As novas tecnologias e a revolução digital proporcionam mais autonomia e capacidade de ação para direcionar esforços que venham melhorar a qualidade de vida das pessoas. A emergência dessa nova estrutura social, conectada ao informacionalismo e a um novo modo de desenvolvimento, manifesta-se em novas identidades, culturas e instituições, as quais são estruturadas em novas formas de produção, poder e experiências (CASTELLS, 2002).

A lógica de redes surge como uma das principais características desse novo paradigma cultural. Para CASTELLS (2002), as redes constituem a nova morfologia social capaz de modificar processos produtivos, relações, organização de poder e cultura. Elas oferecem a flexibilidade de adaptar-se à “crescente complexidade da interação” e “estruturar o não estruturado”, algo necessário uma vez que “o não estruturado é a força motriz da inovação na atividade humana” (CASTELLS, 2002, p. 78). Na atualidade, emergem também as estratégias que apoiam a interconexão e a participação de atores, como é o caso da intersectorialidade. Novos sistemas e canais de comunicação promovem maior integração local e global e a disseminação de informações (CASTELLS, 2002).

DOWBOR (2005) propõe que os novos meios de informação e comunicação podem transformar e criar novas perspectivas para a “racionalização” de processos econômicos e sociais. Porém, segundo o autor, faltam ferramentas que permitam a organização desse novo conhecimento para a ação cidadã. Para ele, a informação organizada como conhecimento seria

a base para novos espaços democráticos e de tomada de decisão da cidadania. O desafio colocado por DOWBOR (2005) não é simples, nem pequeno.

O atual momento histórico é marcado pela ênfase na descentralização, pela amplificação de demandas sociais complexas e heterogêneas e pela valorização de identidades locais. É também marcado pela dificuldade dos Estados de adaptar-se e dar conta do novo contexto e suas demandas (FREY, 2004).

O Estado está diante do desafio de encontrar novas formas de gerenciar suas responsabilidades para atender às demandas da sociedade e, ao mesmo tempo, implementar sistemas de gestão democráticos. Isso impõe-lhe superar sua visão tradicional, tecnocrática e burocrática e buscar formas de ampliar processos participativos e interacionais que permitam à sociedade civil ser cogestora de políticas públicas. A inclusão de novos agentes, a construção de novos espaços de negociação e intermediação e a gestão compartilhada são alguns dos desafios para a governança, na sociedade atual (FISCHER, 1997).

As novas tecnologias permitem aos Estados ampliarem a participação das pessoas nos processos decisórios e de formulação de políticas (LOIOLA e MOURA, 1997). O potencial de desenvolvimento da sociedade tecnológica está ligado à capacidade dos Estados de investir e incorporar as inovações tecnológicas (CASTELLS, 2002) em prol dos interesses públicos. A habilidade ou a inabilidade das sociedades de lidar com a tecnologia, em especial por meio da intervenção do Estado, pode significar um avanço acelerado no sentido da modernização, ou a estagnação ou sufocamento da tecnologia. A tecnologia (ou sua falta) é, portanto, um dos aspectos decisivos na atualidade e traz em seu cerne a capacidade de transformação das sociedades (CASTELLS, 2002).

Se, por um lado, esse novo paradigma está fundamentado na presença de redes, na transformação de processos políticos e no impulso a movimentos sociais, por outro, os processos de trabalho são cada vez mais individualizados, com trabalhadores desagregados em várias tarefas e, ao mesmo tempo, integrados na consecução de resultados (CASTELLS, 2002).

Essa disputa entre uma sociedade em rede e o trabalho individualizado gera contradições centrais nos processos de transformação social: quais seriam então as possibilidades de se reorganizarem relações, instituições, atores e processos políticos? Que características estes precisariam desenvolver para intermediar as demandas por integração e conexão, em um mundo individualizante e segregador? Se, por um lado, há mais dinamismo e oportunidades de conexão, por outro, persistem os desafios de se questionarem estruturas, paradigmas, processos e práticas predominantes. Essas perguntas geram questionamentos

sobre o potencial da ação intersetorial e das redes de colocarem em movimento as mudanças sociais preconizadas.

À medida que processos de democratização e descentralização ganharam proeminência, os conceitos de rede e intersetorialidade começaram a gerar mais interesse no âmbito das políticas públicas, como estratégias político-administrativas. Esse fenômeno está ligado ao fortalecimento de poderes locais, assim como à dinamização dos processos informacionais e ao uso crescente de novas tecnologias, que geram pressão para a redução dos modelos tradicionais de hierarquias administrativas e abrem espaço para a horizontalização das relações organizacionais, promovendo novas práticas de governança e colaboração interinstitucional (FREY, 2004). Esses processos são permeados por tensões e potencialidades, pois, conforme aponta STOKER (2000 apud FREY, 2004, p. 121), “governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente”.

Nessa disputa entre estruturas e agentes, GIDDENS (1984) contribui com outra perspectiva. Segundo esse autor, as estruturas sociais não estão definidas nem pela totalidade social, nem pelas experiências de cada ator individualmente; elas emergem e são o reflexo de múltiplas práticas sociais que ocorrem no tempo e no espaço (GIDDENS, 1984). A Teoria da Estruturação de GIDDENS (1984) considera então como elementos de transformação: o agente, a agência, o poder, a estrutura e a estruturação. A estrutura social emergiria na interação e nos encontros desses elementos no tempo e no espaço (GIDDENS, 1984 apud O'DWYER, 2015). O autor ainda define a “ação” como algo além de atos, que está relacionada com um conjunto de processos de racionalização e motivação que envolve não apenas a conduta individual, mas também a conduta de outros (GIDDENS 1984, apud O'DWYER, 2015).

GIDDENS (1984) considera que a ação social é estruturada por regras e pela utilização de recursos por agentes que possuem habilidades e conhecimentos. A produção da ação implica a reprodução das condições que tornam possível a ação (conhecimentos, recursos, estruturas). As práticas dos agentes emergem então da sua capacidade de mobilização dos recursos estruturais acessíveis, a partir de seus conhecimentos e capacidades. Nessa relação, estaria a dualidade entre estrutura e ação, na construção das práticas sociais.

Para a pesquisa, pode-se questionar, portanto, se a crescente ênfase na ação intersetorial e na constituição de redes significa realmente uma nova tendência de organização e práticas sociais, ou se se trata de uma disputa entre perspectivas organizacionais novas e tradicionais, que coexistem na sociedade atual. Como fazer frente a padrões tecnocráticos,

paternalistas e hierárquicos dos modelos de gestão de políticas tradicionais e, ao mesmo tempo, consolidar modelos horizontais, compartilhados, que adotem práticas democráticas e inovadoras? Há realmente potência para o desenvolvimento de novas morfologias sociais, políticas e institucionais para além de boas práticas de poder local e experiências inovadoras de gestão? Essas são algumas das questões a serem consideradas na análise do contexto no qual a intersectorialidade e as redes despontam como práticas promissoras que podem contribuir para a transformação de uma sociedade de crescente complexidade.

1.2.2 O Conceito de Intersetorialidade: O Que Diz a Literatura?

Um termo, várias interpretações: a polissemia da intersectorialidade

Apesar da vasta literatura referindo-se à necessidade e à importância da intersectorialidade, prevalece uma falta de consenso sobre sua definição. Uma revisão bibliográfica realizada por DUBOIS, ST-PIERRE e VERAS (2015) ressalta a variedade de termos que se referem aos processos intersectoriais e que são utilizados indistintamente, como: “ação intersectorial”, “colaboração intersectorial”, “intersectorialidade em Saúde”, “ação intersectorial para a Saúde” e “políticas intersectoriais”.

Uma análise sobre como a intersectorialidade expressa-se em políticas públicas, no Brasil, verificou que frequentemente não se utiliza o termo “intersectorialidade”, mas expressões relacionadas com a atuação intersectorial: “estabelecer parceria”, “trabalho cooperativo”, “ações integradas”, “promover integração” ou “articulação interministerial” (NASCIMENTO, 2010). Uma revisão de ações intersectoriais existentes no campo da Saúde Pública no Brasil observou que nenhum dos programas analisados explicitava a definição de intersectorialidade na qual estavam embasados e não apresentavam informações sobre sua continuidade e sustentabilidade (GARCIA et al., 2014 apud CHIARI et al., 2018).

A definição da intersectorialidade e de seus objetivos e finalidades tem sido objeto de intensos debates nos últimos anos. Alguns autores a definem como a integração de diversos setores governamentais, não-governamentais e da sociedade civil, com vistas à solução de problemas sociais (CUNILL-GRAU, 2005; JUNQUEIRA, 2005; ALVES, 2003). A ideia de integração aparece em diferentes graus, indo desde a definição de metas ou objetivos comuns até propostas mais complexas, como a integração conceitual, administrativa, organizacional ou estrutural (SANTOS, 2011; CUNILL-GRAU, 2014).

CUNILL-GRAU (2005) define duas premissas fundamentais da intersectorialidade. A primeira seria a premissa política, que implicaria a integração de setores para a busca de soluções integrais para problemas sociais por meio de políticas públicas. A segunda premissa daria respeito ao fundamento técnico, que implicaria criar melhores soluções que permitiriam o compartilhamento de recursos, saberes, poder e outros. O fundamento político é o que seria específico da intersectorialidade, por estar associado à integralidade e à transformação de sujeitos sociais (CUNILL-GRAU, 2005).

GOIS (2013) e WARSCHAUER e CARVALHO (2014) consideram a intersectorialidade como uma abordagem que possibilita a construção de novos conceitos, linguagens, saberes e conhecimentos, com o objetivo de superar a fragmentação de práticas e de estruturas sociais. GOIS (2013) utilizou o conceito no plano da prática, apontando que a intersectorialidade supõe um grau elevado de institucionalidade, de partilha nos espaços de trabalho, definidos por meio de: (a) explicações claras e flexíveis sobre as ações a serem desenvolvidas; (b) indicação dos responsáveis primários e secundários por essas ações e (c) estabelecimento de canais formais de comunicação e interação entre os agentes e as organizações.

A transversalidade como articuladora intersectorial de saberes e práticas

INOJOSA (2001) faz a crítica ao uso do prefixo “inter”, ao discutir que a intersectorialidade utiliza o termo transectorialidade, em referência à potencialidade de articulação de saberes e experiências, assim como da geração de soluções sinérgicas para problemas complexos. A autora define a ação intersectorial ou transectorial como algo que vai além da justaposição de projetos formulados setorialmente, que deve cuidar da transformação da sociedade e da promoção do desenvolvimento social. Para ela, a intersectorialidade está conectada ao estabelecimento de novas estratégias de gestão na administração pública, relacionando sua efetivação com a participação, a descentralização e o controle social (INOJOSA, 2001).

BRONZO (2010) também aborda a questão da transversalidade, indicando a estruturação de dois eixos: (1) conhecimento e capacidade de análise e formulação de estratégias e (2) capacidade relacional e de integração das políticas e programas setoriais. Em sua análise, a gestão transversal destaca-se como um novo arranjo institucional e organizacional, necessário principalmente no âmbito municipal, devido à proximidade com a população-alvo e suas demandas. SERRA (2005) diferencia a intersectorialidade da

transversalidade; esta última seria uma estratégia intraorganizativa e não teria como pretensão substituir estruturas setoriais, mas sim alterar a forma de trabalho dos distintos setores, ao introduzir novos pontos de vista, objetivos e linhas de trabalho.

A intersectorialidade como estratégia para superar fragmentações em políticas públicas

Outros autores situam a intersectorialidade como uma estratégia que possibilita superar a fragmentação e a fragilidade das políticas sociais e, assim, combater as iniquidades sociais e situar o cidadão na sua totalidade (CAVALCANTI et al., 2013). Para JUNQUEIRA (1997), a intersectorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, de forma a garantir um acesso igual pelos desiguais. Intrínseca à problematização sobre a intersectorialidade está a reflexão sobre quais seriam seus princípios básicos: senso de responsabilidade e de compartilhamento, parceria, comprometimento, cooperativismo, participação, diálogo, trabalho em rede, entre outros (GARAIAU, 2013).

O conceito de intersectorialidade é frequentemente problematizado como parte do processo de formulação de políticas públicas. A intersectorialidade seria necessária quando a consecução dos objetivos de uma determinada política dependesse da implementação de outras políticas e tivesse como função criar zonas de confluências entre políticas. AZEVEDO (2003) trata da intersectorialidade como uma “interface” que permite a inter-relação entre políticas e teria como desafio mudar a tendência de especialização do poder público e de maximização do desempenho dos órgãos do setor estatal.

OLIVEIRA (2012) coloca essa discussão no plano institucional e aponta que as zonas de confluência entre políticas precisam ser compartilhadas por atores institucionais que se disponham a transitar entre elas e gerar as necessárias sinergias entre as ações a serem implementadas. Para tanto, além da existência de pessoas com capacidade para interpretar as políticas e fazer a convergência do setorial para o intersectorial, seria necessário garantir a existência de mecanismos institucionais que permitissem o fluxo de trabalho intersectorial e de espaços para a tomada de decisões compartilhadas que pudessem ser efetivamente levadas a cabo.

Autores que argumentam nessa linha colocam que a gestão de arranjos intersectoriais requer: (a) gestores com capacidade de redirecionar a ação por meio de acordos, pactos e consensos; (b) da criação de novas estruturas e instrumentos de gestão; e (c) processos de trabalho que alterem a lógica das ações, destacando aqui o trabalho dos técnicos alocados nas

distintas instituições, que se encarregam de operacionalizar a ação intersetorial no dia a dia (BRONZO e VEIGA, 2007; ANDRADE e MENDES, 2015).

Intersetorialidade como prática social

Várias definições sobre a intersetorialidade revolvem ao redor de objetivos de saúde. Para FEUERWERKER e COSTA (2000), mais que um conceito, a intersetorialidade é uma prática social construída com base na insatisfação com as respostas do setor da Saúde aos complexos problemas do mundo moderno. A OMS define a ação intersetorial para a Saúde como a inclusão de vários setores, além do próprio setor da Saúde, para o desenho e a implementação de políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida, com o objetivo de gerar mais consciência sobre as consequências de decisões políticas e práticas organizacionais para a Saúde e para a equidade em Saúde (PHAC e WHO, 2008). Discussões mais recentes, porém, põem em xeque a ideia de que seja necessária a liderança do referido setor para que a intersetorialidade traga benefícios à saúde, considerando que esta seria uma dimensão da vida, e não a responsabilidade de um setor (PHAC e WHO, 2008).

Intersetorialidade e interdisciplinaridade: criando pontes para novos saberes e práticas

Na literatura, são recorrentes as análises que relacionam a intersetorialidade com a interdisciplinaridade. Historicamente, a compartimentalização e a especialização tornaram-se elementos fundamentais na gestão do conhecimento, refletindo na organização setorial da administração pública (ANDRADE e MENDES, 2015). Porém, esse modelo não permite atender às demandas da população de forma efetiva (GONÇALVES e GUARÁ, 2010). Como resultado, a interdisciplinaridade associada à intersetorialidade tornou-se característica importante dos programas e das políticas sociais – em especial, nos campos da Saúde, da Assistência Social e da Educação.

A discussão sobre a conexão entre a intersetorialidade e a interdisciplinaridade gira em torno da criação de novos saberes, sinergias e “conhecimentos comuns”. Parte também do reconhecimento de que cada setor tem suas especificidades e responsabilidades na resolução de problemas sociais. PEREIRA (2014) destaca a intersetorialidade como um instrumento de otimização de saberes, competências e relações sinérgicas, em prol de um objetivo comum. Para FAUSTINO (2016), a intersetorialidade implica a articulação entre áreas que partem de suas especificidades e experiências particulares para criar propostas e estratégias conjuntas.

Para ANDRADE e MENDES (2015), o desafio não seria a superação da setorialidade e do conhecimento disciplinar, mas a valorização do saber de cada política e de suas bases teóricas.

Compreender a intersetorialidade a partir da ótica de articulação de saberes requer considerar a dinâmica dos atores envolvidos no cotidiano desse processo. Para SPOSATI (2006), a intersetorialidade seria um campo de aprendizagem dos atores institucionais. Para OLIVEIRA (2012), é necessário pensar a intersetorialidade “a partir de baixo” e refletir sobre os princípios que orientam esses processos desde a base, como a autonomia e a participação. A mesma autora argumenta que “como princípio potencializador, essa concepção de intersetorialidade ainda não alcançou fruição institucional” (OLIVEIRA, 2012, p. 3).

GARAJAU (2013) destaca que articular saberes requer adequar os serviços ofertados pela gestão pública, além de uma nova postura dos sujeitos envolvidos, considerando que os planos e as ações desenvolvidas pelos respectivos setores são formulados a partir da perspectiva de técnicos e especialistas. ANDRADE e MENDES (2015), por sua vez, apontam que o trabalho em redes intersetoriais é considerado um facilitador na troca de saberes e práticas entre atores envolvidos nas ações intersetoriais.

Uma análise sobre as tendências da intersetorialidade em políticas públicas brasileiras concluiu que a incorporação da intersetorialidade nas políticas públicas trouxe a articulação de saberes técnicos (NASCIMENTO 2010); isso se deveu à integração de especialistas de diferentes áreas em agendas coletivas e à construção de objetivos comuns. Segundo a autora do estudo, a intersetorialidade e a interdisciplinariedade poderiam então beneficiar a população, ao facilitar a organização de ações e centrar as políticas públicas nos territórios.

VEIGA e BRONZO (2014), por sua vez, apontam que, para além do plano das relações e políticas, a intersetorialidade tem o potencial de gerar mudanças nas dinâmicas de planejamento, uma vez que requer uma nova compreensão dos problemas, a partir de uma ótica interdisciplinar. Porém, a interpretação por parte dos gestores das políticas e de documentos oficiais que incorporam a proposta da intersetorialidade continua sendo um desafio.

A intersetorialidade como um conceito em construção

A revisão da literatura apresentada aqui não é exaustiva, mas é suficiente para apontar a diversidade e a complexidade das compreensões sobre a intersetorialidade – com seus conceitos, processos, princípios, propósitos e intencionalidades. CAVALCANTI e NICOLAU (2012 apud CAVALCANTE et al., 2013) advertem que situar a intersetorialidade na literatura

atual requer cautela. Existe convergência de ideias entre autores considerados como referências na área (JUNQUEIRA, 1997; INOJOSA, 2001), porém encontram-se construções teóricas divergentes que empregam o termo “intersectorial” como se este pudesse abordar, em si, a diversidade de questões que afetam a gestão das políticas sociais.

AKERMAN et al. (2014) discute a polissemia do termo e a falta de teorias que consagrem a intersectorialidade como categoria de pesquisa e de avaliação. Ressalta-se, desta discussão, a importância da elaboração de mais aportes teóricos e marcos analíticos que possibilitem compreender a ação intersectorial, seus processos, mecanismos e efeitos. Em especial, destaca-se a importância de situar a intersectorialidade no contexto contemporâneo, que, se por um lado, coloca a integração e a conexão como a nova forma de relacionar-se e organizar o mundo, por outro, ainda é produzida em contextos engessados, fragmentados e fortemente setorializados.

1.2.3 Intersectorialidade no Contexto Histórico Brasileiro

No Brasil, a intersectorialidade ganhou força ao ser associada aos processos de descentralização e democratização política desencadeados a partir da década de 1980, nos países da América Latina (JUNQUEIRA, 1997; FLEURY, 2008), e de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, também conhecida como Constituição Cidadã.

Nesse momento, o princípio da descentralização surgiu como um processo de transferência de poder, competências e recursos dos níveis centrais para os periféricos, como uma estratégia para reestruturar o aparelho estatal e torná-lo mais eficaz e ágil (ROCHA, 2006). No campo social, a Constituição Federal de 1988 também foi inovadora, ao fortalecer processos de controle social com incentivos à participação social e de coletivos nos processos políticos.

Um importante novo conceito na Constituição Federal de 1988 foi o de seguridade social, que inclui o tripé “Saúde, Previdência e Assistência Social”. O texto da Constituição explicita que: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, art. 194); ela busca garantir ações que protejam, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais e pessoais.

Foi nesse contexto que surgiram a Política de Assistência Social, a Política de Saúde e seus correspondentes, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de

Saúde (SUS), respectivamente. Apesar de serem políticas setoriais, elas remetem à importância da política do atendimento das demandas da população, à universalização e garantia de acesso, à regionalização e territorialização.

Foi nesse período também que o conceito de intersetorialidade ganhou espaço, à medida que se reconheceu que as questões complexas da sociedade requeriam uma abordagem integral. A intersetorialidade surgiu então como uma proposta para facilitar a articulação e a execução das políticas no cenário mais próximo da população e suas demandas, de forma prática e efetiva (JUNQUEIRA, 1998; ANDRADE 2006). A literatura ressalta que a intersetorialidade destacou-se como uma alternativa viável a partir do momento em que as demandas sociais começaram a ser confrontadas com as estruturas setoriais e hierarquizadas do Estado (BRONZO e VEIRA, 2007).

Apesar dos avanços, o desafio de colocar em prática os princípios constitucionais garantidos na Constituição de 1988 mantém-se até os dias de hoje. A proposta de descentralização representou um caminho para democratizar o país, com mais incentivo à participação da sociedade civil nos processos decisórios e à formação de redes de políticas por meio de parcerias construídas nos níveis municipal, estadual e federal (ANDRADE e MENDES, 2015). Porém, o compartilhamento de poder apresentado pelos processos de descentralização, muitas vezes, na prática, efetivou-se como uma transferência de encargos e responsabilidades que não necessariamente vieram acompanhados de recursos e competências para abordar as questões estruturais intrínsecas aos problemas sociais. Seu enfrentamento, por meio de políticas setoriais, continuou se dando de maneira fragmentada.

Como argumenta GIAQUETO (2010), a própria intersetorialidade, nesse contexto, pode transformar-se em uma mera soma de programas e projetos, sem haver uma real estratégia conjunta de ação a partir do território. Nas últimas décadas, municípios vêm desenvolvendo novas formas e experiências de gestão, na busca de operacionalizar a intersetorialidade (JUNQUEIRA, 1998; ANDRADE, 2010; CHIARI et al., 2018). O grande desafio continua sendo realizar as reformas políticas-administrativas necessárias, de forma que os processos de formulação e implementação de políticas sejam permeáveis aos contextos e realidades locais, e gerem mudanças permanentes e sustentáveis.

1.2.4 Os Propósitos da Intersetorialidade: O que Dizem os Distintos Campos Disciplinares?

Para efeitos desta revisão, objetivou-se analisar as perspectivas sobre a intersectorialidade nas áreas de conhecimento relacionadas com os setores que integram a Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege (Rede GCP): Educação, Saúde, Assistência Social e Administração Pública. Como campo de estudo, a intersectorialidade é mais discutida na administração pública e saúde coletiva/promoção da saúde. Em menor escala, há referências nos campos da Assistência Social e da Educação.

A revisão da literatura indica que os diferentes campos disciplinares partem de modelos teóricos, princípios e interesses distintos para construir tanto o conceito como a prática e o objetivo – intersectorialidade. Identificam-se tensões entre os modelos de atenção dos diferentes setores. Esse debate é relevante para entender como se dá o encontro (ou embate ou choque) dessas diferentes perspectivas nas ações que tenham como eixo a intersectorialidade e considerar se elas geram sinergias ou competição entre agendas diversas.

1.2.4.1 Intersetorialidade no Campo da Saúde

A Saúde é um setor privilegiado para o desenvolvimento de ações intersectoriais, devido à sua base científica multidisciplinar; à composição multiprofissional das equipes e das ações desenvolvidas; à relação com outros setores sociais (CHIARI et al., 2018) e à capilaridade da sua rede de serviços e equipamentos de base territorial.

Segundo NASCIMENTO (2010), as expressões que apontam para a atuação intersectorial na Lei nº 8.080/90, que regulamenta a política de Saúde e rege o SUS no Brasil, indica um sentido à intersectorialidade ligado à articulação do setor Saúde com as políticas de meio-ambiente e de saneamento básico. A autora atribui isso ao fato de a lei ter sido formulada em um momento em que o debate da intersectorialidade não tinha tanta expressão. Na mesma análise, NASCIMENTO (2010) observa que os termos “participação” e “colaboração” aparecem como sinônimo de intersectorialidade no art. 6º da Lei nº 8.080/90, quando se determina que entre os campos de atuação do SUS está a “participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico e a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o da saúde do trabalhador”.

Passados 30 anos da aprovação da referida lei, a noção de intersectorialidade no campo da Saúde ganhou mais consistência e proeminência. Atualmente, reconhece-se que muitas das soluções para os problemas de saúde, assim como as oportunidades para a produção social da

saúde, residem fora do próprio setor. Uma vez que as condições em que as pessoas nascem e vivem – os determinantes sociais da saúde – encontram-se fora do alcance de atuação do setor Saúde, a colaboração intersetorial surge como uma das principais estratégias para abordar esses determinantes, destacando-se como uma nova proposta de trabalhar, governar e construir políticas públicas voltadas para a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida da população. Nesse discurso, o setor Saúde posiciona-se como um ator chave na mobilização de outros setores para melhorar as condições de vida que afetam a saúde da população.

Ainda que, por definição, a intersetorialidade diga respeito a diversos setores, é no campo da Saúde que sua problematização vem ocorrendo de forma mais evidente, como demonstram distintos movimentos técnicos e políticos, ao longo dos anos. Exemplos incluem: a Declaração de Alma Ata (1978); a Carta de Ottawa (1986); a VIII Conferência Nacional de Saúde (1988); a Declaração de Adelaide sobre Saúde em Todas as Políticas (2010); o Fórum Global: Enfrentar o Desafio das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (Moscou, 2011); a Reunião de Alto Nível da ONU sobre Doenças Crônicas Não Transmissíveis (Nova York, 2011); a Reunião Mundial sobre Determinantes Sociais da Saúde (Rio de Janeiro, 2011); a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 (Rio de Janeiro, 2012); a Oitava Conferência Global de Promoção da Saúde – Saúde em Todas as Políticas (Helsinque, 2013) e, mais recentemente, a Declaração de Shanghai para a Promoção da Saúde na Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável (Shanghai, 2016). No Brasil, várias políticas nacionais também referem-se à necessidade de articulação e coordenação entre setores. Um exemplo é a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), aprovada em 2006 e revisada em 2014.

A mobilização de diversos setores sempre foi uma estratégia central da promoção da saúde. Como conceito e um conjunto de estratégias e práticas, a promoção da saúde oferece uma abordagem mais abrangente para resolver os desafios de saúde enfrentados pelos países, que estão associados com os determinantes sociais da saúde (DSS) (JACKSON et al., 2006; OPAS/OMS, 2011). Pode também ser considerada uma estratégia para ampliar o debate e a ação sobre a qualidade de vida para além do setor da Saúde e propor a construção de novos modelos de desenvolvimento.

Na promoção da saúde, a intersetorialidade pode ser entendida como uma forma coordenada de trabalhar para produzir efeitos mais significativos na saúde da população. As ações intersetoriais compõem uma estratégia importante na busca de novos modelos (GOIS, 2013), de uma nova forma de organização dentro de um sistema de Saúde construído sobre

hierarquias que dificultam a participação social (WESTPHAL e MENDES, 2000; JUNQUEIRA, 1997). Um papel importante do setor da Saúde é tornar visível como o processo de saúde-doença e a produção social da saúde são influenciados pelas ações dos diversos setores governamentais, não governamentais e privados, e promover uma discussão sobre como incorporar esses aspectos nas agendas, ações e políticas implementadas por esses setores e, assim, garantir a saúde como um direito humano (BRASIL, 2014).

Na arena internacional, o debate sobre a intersectorialidade e a saúde está se consolidando no conceito de Saúde em Todas as Políticas (SeTP), que se define como “uma abordagem às políticas públicas que considera, sistematicamente, as implicações à saúde das decisões tomadas por todos os setores, e que busca criar sinergias e evitar os impactos negativos à saúde, com o objetivo de melhorar a saúde da população e a equidade em saúde” (LEPPO et al., 2013). Dois aspectos críticos que conformam a lógica da SeTP são: (1) a ideia de que os fatores socioculturais definem os pré-requisitos para a saúde e limitam as opções das pessoas para adotar comportamentos saudáveis e (2) a ideia de que doenças são exacerbadas e distribuídas diferentemente em uma relação direta com as iniquidades em uma sociedade (McQUEEN et al., 2012).

No Brasil, a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS) representa um exemplo de esforços intersetoriais na busca da melhoria da saúde da população (BRASIL, 2014). A PNPS propõe uma ampliação do conceito de saúde, diretrizes e áreas temáticas prioritárias para a ação, e recomenda estratégias de organização das ações de promoção da saúde, nas três esferas de gestão do SUS e em iniciativas intersetoriais (BRASIL, 2014).

A construção da PNPS foi permeada pelos desafios históricos e estruturais enfrentados pela promoção da saúde e a intersectorialidade no país, que incluem: o prevalente conceito de Estado e suas relações com a sociedade; profundas desigualdades sociais; o predomínio de estruturas organizacionais e de governos setorializadas por áreas de especialização e hierárquicas, e a hegemonia do paradigma médico-assistencial (TRAVERSSO-LOPEZ, 2007; ANDRADE, 2006; INOJOSA, 1998).

O país abriu-se a uma visão mais abrangente de saúde na década de 1980, a partir do Movimento da Reforma Sanitária Brasileira e da institucionalização do SUS. Nesse momento, o conceito de promoção da saúde dialogou com a construção do SUS e guiou as discussões sobre a intersectorialidade e a construção de redes (ANDRADE, 2010). Confrontados com a lógica setorial e a verticalidade, os conceitos de promoção da saúde e intersectorialidade funcionaram então como disparadores de debates e releitura de paradigmas. As reflexões geradas nesse processo promoveram rupturas conceituais, metodológicas e organizacionais

que abriram novos espaços para o reposicionamento da promoção da saúde e da ação intersectorial no contexto brasileiro (ANDRADE, 2010).

Como uma estratégia para a produção social da saúde, a promoção da saúde colocou-se, naquele momento, como articuladora entre as demais políticas e tecnologias do SUS e facilitadora da ação sobre os determinantes sociais da saúde (TRAVERSO-LOPEZ, 2007). Instaurou também uma visão ampliada e coletiva da saúde, em contraste com a conceitualização individual e fragmentada predominante naquele momento (e que ainda perdura).

A PNPS enfatiza o papel de articulador transversal da promoção da saúde, que gera sintonia entre a produção da saúde e os serviços de saúde e abre as portas para a ação intersectorial, com vistas à abordagem dos complexos problemas de saúde. Como destaca TRAVERSO-LOPEZ (2007), a viabilização dessa função transversal e articuladora da promoção da saúde constitui um dos maiores desafios do cotidiano dos serviços públicos, devido às relações desiguais de poder e às marcadas dificuldades de comunicação entre gestores, trabalhadores e a população.

Em 2005, o Ministério da Saúde estabeleceu o Comitê Gestor da PNPS, com o objetivo de apoiar a operacionalização da PNPS e a construção de mecanismos de corresponsabilização e cogestão nas ações de promoção da saúde. O referido Comitê é interinstitucional e incorpora distintas áreas do Ministério da Saúde e entidades, como: a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); o Instituto Nacional de Câncer (INCA); o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS); o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO).

Desde seu lançamento, a PNPS apresentou importantes avanços e desafios (CASTRO e MALO, 2006; MALTA et al., 2009; OLIVEIRA et al., 2012; NETO et al., 2013; MINOWA et al., 2017). Segundo MALTA et al. (2009), a PNPS ampliou as possibilidades de atuação no campo da integralidade e do cuidado à saúde, e resultou em uma melhor compreensão da determinação social do processo saúde-doença. Dificuldades relacionavam-se com sua implementação na conjuntura política e o deslocamento entre a prática da PNPS e seu referencial teórico (MINOWA et al., 2017).

Em 2013, iniciou-se um processo de revisão da PNPS para reformulá-la e modernizá-la, de forma que contemplasse, de forma mais coerente e abrangente, o contexto e as necessidades da população brasileira, assim como os novos compromissos assumidos pelo

governo brasileiro naquele momento, frente a políticas e agendas nacionais e internacionais (MINOWA et al., 2017). Os debates que emergiram dessas agendas posicionaram mais fortemente temas como a intersetorialidade, a equidade e a atuação sobre os DSS como necessários na nova conjuntura global (ROCHA, 2014 apud MINOWA et al., 2017). A nova versão da PNPS foi aprovada em 2014.

1.2.4.2 Intersetorialidade na Administração Pública

No campo da administração pública, o conceito de intersetorialidade está ligado às questões de gestão, planejamento, alocação de recursos, efetividade, descentralização, transferência de poder e responsabilidade. A intersetorialidade aparece como uma estratégia para a tomada de decisões racionais no processo de gestão, cuja aplicação pode ser positiva ou não (NASCIMENTO, 2010).

Para NASCIMENTO (2010), a intersetorialidade na administração pública remete à discussão sobre parâmetros e condições político-institucionais e técnico-operativas a serem garantidos na consolidação e efetivação das políticas públicas. SANTOS (2011) descreve a intersetorialidade como um modelo de gestão de políticas públicas que se baseia na coordenação entre diferentes setores com o objetivo de compartilhar responsabilidades, metas e recursos, cujas relações são fundamentadas no respeito à autonomia de cada setor e suas interdependências. AZEVEDO (2003) aponta a intersetorialidade como uma possibilidade de criar mecanismos dentro do aparato estatal para aumentar a cooperação e a coordenação entre diferentes políticas setoriais.

No contexto brasileiro, o conceito de intersetorialidade na administração pública está intrinsicamente conectado ao da descentralização, sendo ambos considerados complementares: a descentralização transfere o poder para o nível mais próximo da população e dos serviços e a ação intersetorial permite a integração das políticas públicas e a efetivação dos serviços (ANDRADE, 2010; NASCIMENTO, 2010). A descentralização como base para ações integradas, na perspectiva da intersetorialidade, envolve questões relacionadas com recursos, sistemas de informação, autonomia administrativa e formulação, implementação, monitoramento e avaliação de ações. Na perspectiva de ALMEIDA (2010), em lugar de ser complementar à descentralização, a intersetorialidade teria emergido como uma resposta à ineficácia dos modelos setorializados, a partir de diferentes experiências de gestão municipal.

O debate é também permeado pelo reconhecimento de que as políticas sociais não têm sido capazes de enfrentar os crescentes desafios da pobreza, da desigualdade e da violência (BRONZO e VEIGA, 2007; QUINHÕES e FAVA, 2010). A exclusão social surge então como uma problemática a ser abordada pela administração pública, por meio de instituições, políticas e mecanismos de gestão específicos para esse fim. O argumento reforça o chamado para que a intersetorialidade concretize-se no nível local, uma vez que este, devido à sua proximidade e envolvimento com a população, teria maior capacidade de reconhecer suas demandas e necessidades, redirecionar serviços, influenciar agendas políticas e monitorar as ações implementadas (QUINHÕES e FAVA, 2010).

Propor, no entanto, a intersetorialidade como eixo de operacionalização da gestão social é um desafio, pois, historicamente, a administração pública não foi organizada por essa referência. Para NASCIMENTO (2010), seria necessário que as políticas apresentassem desenhos institucionais intersetoriais e que estes refletissem-se nos planos municipais e instrumentos administrativos locais. Para FAUSTINO (2016), o foco da intersetorialidade no campo das políticas públicas deveria ser a superação da fragmentação e o atendimento efetivo do cidadão, por meio de soluções integradas e não-setorializadas. Isso requer uma nova concepção de gestão no campo do planejamento, execução e controle social dos serviços sociais públicos, que, por sua vez, implica inovar a forma de articular os diversos segmentos da organização governamental e de seus interesses (FAUSTINO, 2016).

Segundo SPOSATI (2006), a intersetorialidade não seria necessariamente antagônica ou substitutiva da setorialidade, mas complementar ao longo do processo de gestão na administração pública. Essa relação seria regida pelo princípio da convergência – entendido como o conjunto de impulsos para abordar uma determinada ação, tema, território, demandas –, porém, sendo também uma estratégia de gestão, funcionaria como um mecanismo racionalizador, ou seja, com capacidade de corrigir irracionalidades entre funções, relações e recursos. Dessa maneira, a intersetorialidade permitiria superar os limites das abordagens setoriais e produziria respostas mais eficazes e de melhor qualidade, dado que os problemas, de modo geral, têm uma multicausalidade, e as soluções não podem ser parciais, isto é, devem resolver sua totalidade, e não apenas parte do problema.

Questões relacionadas com a gestão técnica e administrativa das políticas aparecem com frequência na análise da intersetorialidade no campo da administração pública. JUNQUEIRA (2004) reflete sobre a necessidade de mudar práticas institucionais para que gestores e profissionais tenham mais apropriação das políticas e possam melhor integrar os novos conhecimentos. Vontades e interesses políticos também afetam a gestão da

intersectorialidade, fazendo-se necessário seu reconhecimento e a capacidade de negociar disputas e conflitos (SPOSATI, 2006; PEREIRA, 2014; YAZBEK, 2014).

Apesar de o argumento técnico e racionalizador estar fortemente presente na discussão sobre a intersectorialidade no campo da administração pública, a literatura traz também discussões sobre a importância de abranger o caráter ético-político da gestão social. Essa reflexão fundamenta-se no reconhecimento de que a intersectorialidade deve agir em prol do interesse público e servir a um propósito: o de contribuir para a solução de problemas sociais e para a efetivação dos direitos sociais e a ampliação da cidadania (NASCIMENTO, 2010; PEREIRA, 2014; CHIARI et al., 2018). NASCIMENTO (2010), citando CARVALHO (1999), contrapõe a gestão tradicional à gestão social, argumentando que esta última incorpora a participação social e é fundamentada em valores e práticas democráticas, posicionando-se assim como um processo com potencial emancipatório e transformador.

É na dimensão territorial que a reflexão sobre a intersectorialidade busca convergir as vertentes técnico-administrativas e ético-políticas da gestão social. O território ou o nível local é considerado o espaço privilegiado para compreender as demandas dos sujeitos com relação às políticas sociais (SPOSATI, 2006; RIBEIRO, 2007) e propor soluções baseadas em problemas concretos, adaptados ao contexto real e às suas peculiaridades, considerando o acúmulo histórico, organizacional, teórico e metodológico dos territórios (ANDRADE, 2010).

MENUCUCCI (2002) afirma que o novo paradigma para a gestão pública deve articular descentralização e intersectorialidade, com o objetivo de promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida e abordar a multicausalidade dos problemas concretos que incidem sobre uma população de um determinado território. Ou seja, a definição de metas setoriais deve partir de demandas ou necessidades genéricas e contribuir para o logro de objetivos comuns. Assim, metas e objetivos devem ser pautados em problemas concretos que possam ser objeto de intervenção integrada a partir de políticas públicas.

O ganho para a população estaria na melhor organização logística, técnica, operativa e de gestão de ações, serviços e políticas, que viabilizaria uma nova relação entre gestores e cidadãos (NASCIMENTO, 2010), sem perder de vista a singularidade e a subjetividade dos sujeitos implicados no processo (GARAJAU, 2013). Seria a partir da efetivação dos processos sociais que se poderia almejar a condução de um novo projeto societário (GARAJAU, 2013).

As questões de planejamento e a interdisciplinariedade também ganham uma nova dimensão nessa discussão. Para além da preocupação com os aspectos técnicos e metodológicos, este deve ser um processo que possibilite a articulação de saberes, práticas e

conhecimentos setoriais (MONNERAT e SOUZA, 2014). O planejamento fundamentado nos problemas e nas potencialidades de um território requer um conhecimento profundo da população, de seus problemas e necessidades sociais; da legislação vigente; das instituições presentes naquele espaço e de suas atuações, e da rede de serviços ofertados.

A discussão sobre a intersetorialidade no campo da administração pública é complexa e repleta de nuances e contradições. Se, por um lado, há uma ênfase em que a intersetorialidade seja uma estratégia voltada a atender a critérios técnicos, metodológicos e administrativos, por outro, o debate não deixa de apontar questões ideológicas e teóricas que fundamentam os modelos de gestão e orientam as lógicas de organização e planejamento da administração pública. Surge aqui uma contradição fundamental entre políticas sociais e intersetorialidade, na medida em que se questionam as reais possibilidades de realizar ações articuladas no campo da proteção social, em um contexto no qual o planejamento parte de ações isoladas e com poucas estratégias de diálogo (CAVALCANTI et al., 2013).

Há uma disputa entre modelos e lógicas que precisa ser mais bem problematizada: se a intersetorialidade tem por objetivo apoiar uma gestão ágil e eficaz e a solução de problemas sociais de causalidade múltipla, quais seriam os critérios de eficácia e eficiência a serem utilizados? Em que momento constróem-se os problemas comuns a serem abordados, e sobre qual lógica se daria essa construção? Como a intersetorialidade poderia produzir resultados diferentes e catalizar novas formas de gestão se está inserida em políticas e estruturas que seguem fundamentadas em lógicas fragmentadas, setorializadas e hierarquizadas?

1.2.4.3 Intersetorialidade e a Educação

No campo da Educação, a discussão sobre a intersetorialidade está centrada no seu papel de proteção e garantia do direito educacional (CURY, 2002; OLIVEIRA, 2012) e nos efeitos das políticas sociais no campo do ensino, da aprendizagem escolar e do desenvolvimento humano.

No aspecto normativo, verifica-se uma intensa construção de políticas educacionais que abrem caminho para ações intersetoriais e afetam, direta ou indiretamente, o cotidiano escolar (OLIVEIRA, 2012). Segundo OLIVEIRA (2012), a garantia à educação pública gratuita de qualidade, com igualdade de condições para acesso e permanência na escola pública gerida por princípios democráticos, conforme ditado pelo art. 206 da Constituição

Federal de 1988, exige o aprimoramento dos arranjos institucionais e a articulação entre as diversas instituições responsáveis pelo atendimento das necessidades dos alunos.

A intersetorialidade se faria necessária como forma de melhorar as condições para garantir a permanência de alunos e professores na escola, considerando as demandas sociais que impactam a comunidade escolar, cujo atendimento extrapola sua capacidade resolutive. Exemplos dessas demandas incluem a necessidade de atendimento dos alunos por diferentes setores, como Assistência Social, Conselho Tutelar, Saúde; essas demandas fazem com que seja necessário, portanto, pensar a articulação da Educação com esses setores (OLIVEIRA, 2012). A intersetorialidade, nesse sentido, é compreendida como uma necessidade sistêmica, para garantir eficácia institucional. Por outro lado, OLIVEIRA (2012, p. 8) ressalta o desafio gerado pelo “excesso de missões sociais assumidos pelas escolas” que dificultam a dedicação dos atores educacionais aos aspectos pedagógicos.

A problematização sobre a intersetorialidade no campo da Educação destaca a carga que se coloca na educação escolar como chave para a resolução de problemas sociais (CAMPOS, 2003). Para OLIVEIRA (2012) e CAMPOS (2003), apesar do reconhecimento da complexidade dos problemas sociais, há poucas proposições de medidas institucionais para fortalecer a articulação intersetorial. Nesse sentido, a escola torna-se um espaço para a execução de políticas sociais que não necessariamente contribuem para melhorar a permanência dos alunos. OLIVEIRA (2012) destaca a necessidade de reconhecer a natureza específica de cada campo do conhecimento e devolver à escola aquilo que é de sua institucionalidade: a educação escolar. A autora ressalta que “os campos têm naturezas complementares, mas não podem as políticas se sobrepor ou se confundir, devem, antes, articular-se na esfera intersetorial” (p. 11).

A construção de ações governamentais com foco no desenvolvimento da cidadania, na melhoria de qualidade de vida e no atendimento à vulnerabilidades sociais tem frequentemente como foco o espaço escolar. Exemplos incluem o Programa Saúde na Escola, programas de acesso e incentivo à prática de esportes, programas de segurança alimentar, entre outros. Segundo OLIVEIRA (2012), esses programas, em geral, propõem parcerias para a implementação de ações na escola, sem necessariamente articulá-las com seu projeto pedagógico, sem basear-se nas suas demandas educacionais ou criar mecanismos institucionais para fortalecer as relações intersetoriais. Dessa maneira, a criação de múltiplos programas gera a transitoriedade e a pulverização de ações, sem necessariamente levar ao aprofundamento de uma ação intersetorial (OLIVEIRA, 2012).

Debates como esse apontam para as disputas e os conflitos acerca da intersetorialidade como estratégia para a resolução de problemas sociais, a partir da criação de zonas de confluências entre políticas sociais. Se, por um lado, pode-se potencializar respostas e o uso racional de recursos, por outro, a intensificação de processos de trabalho e a multiplicação de ações não necessariamente resultam no alcance dos objetivos inerentes a cada instituição participante, gerando questionamentos sobre seu papel e propósito.

Como destaca OLIVEIRA (2012), a garantia de direitos implica ir além da inserção de profissionais em outros campos de atuação e requer pensar a integração intencional e planejada de sistemas (SUAS, SUS, Sistema Educacional, entre outros) com a criação de mecanismos institucionais e intersetoriais, para que cada setor, sem perder sua identidade e finalidade, possa contribuir para o atendimento de necessidades e demandas, e fortalecer os direitos da cidadania.

1.2.4.4 A Intersetorialidade e a Assistência Social

A Assistência Social caracteriza-se como uma área de intervenção que lida diretamente com os efeitos da pobreza e das desigualdades sociais (MONNERAT e SOUZA, 2011). Nesse campo, a intersetorialidade é colocada principalmente como uma estratégia para ampliar o alcance das políticas sociais e garantir os direitos da cidadania, a partir da ótica da integralidade e complementaridade e considerando questões de vulnerabilidade e a prevenção de riscos sociais. Isso se daria a partir da integração, articulação e interface com o sistema de proteção social e seus serviços (BRASIL, 2004).

A intersetorialidade é um eixo estratégico para a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o atendimento das demandas de grupos vulneráveis. É parte das orientações da PNAS (2004) e reforçada na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), de 2005 (BRASIL, 2005a).

Outros pressupostos da PNAS, refletidos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), incluem a territorialidade e a descentralização, tendo em vista a promoção da inclusão social (BRASIL, 2004; NASCIMENTO, 2010). Segundo ANDRADE e MENDES (2015), a introdução da intersetorialidade como um eixo estruturante da PNAS supõe um grande desafio para sua materialização na prática, “considerando os formatos de trabalho historicamente setoriais, derivados de modelos cartesianos de intervenção estatal e a cultura política marcada por ações clientelistas, paternalistas e assistencialistas” (p. 236).

O SUAS coloca a intersetorialidade como um eixo organizativo para articular redes de serviços e ações com os setores da Saúde, da Educação e da Previdência Social. Destaca-se sua dimensão local que foca na oferta de serviços, programas e benefícios à população de um dado território, de modo articulado com outras políticas sociais locais, e tendo em vista a proteção social das famílias em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2004).

Os arranjos institucionais da Assistência Social nos territórios são os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) – equipamento destinado à prestação de serviços de proteção básica (a famílias cujos vínculos familiares não foram rompidos) e à coordenação de serviços socioassistenciais – e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) – que se ocupam de famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, de média e alta complexidade.

BRONZO e VEIGA (2007) ressaltam que, na proposta do SUAS, a intersetorialidade supõe mais do que a articulação entre setores e deveria viabilizar uma visão integrada do problema da exclusão, situando a pobreza como uma questão a ser enfrentada coletivamente. A efetivação dessa visão de intersetorialidade supõe a superação de vários desafios, uma vez que não seria algo natural de ocorrer, ou seja, não ocorreria de forma espontânea nas organizações públicas (BRONZO e VEIGA, 2007).

A falta de informação sobre a PNAS e as estruturas hierarquizadas e setorializadas dos outros setores e órgãos também é considerada um entrave para a intersetorialidade no campo da Assistência Social (BRONZO e VEIGA, 2007; GIAQUETO, 2010). Para GIAQUETO (2010), a lógica de operação do Estado responde melhor à especialização do saber e às corporações profissionais do que às necessidades e expectativas da população a quem as ações e os serviços se destinam.

O trabalho em rede, para articular ações, organizar a rede socioassistencial e gerar redes protetivas à população, surge como uma proposta organizacional explícita no campo da Assistência Social. O formato de rede ajudaria a operacionalizar a PNAS, superar a fragmentação política e institucional e compartilhar responsabilidades entre todos os atores que integram o processo de gestão de políticas sociais no nível local (GIAQUETO, 2010).

1.2.4.5 A Intersetorialidade no Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes nos Sistemas de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

A violência é um problema universal, crônico, que ameaça a vida, a saúde e o bem-estar de comunidades ao redor do mundo (OMS, 2002). O Brasil tem a nona maior taxa de homicídio das Américas, com um índice de 30,5 mortes para cada 100 mil habitantes, segundo dados da OMS (2017).

Dados do Atlas da Violência 2017 apontam que o Brasil registrou, em 2015, 59.080 homicídios, o que significa 28,9 mortes a cada 100 mil habitantes (IPEA e FBSP, 2017). Dos homicídios registrados em 2015 no Brasil, 31.264 foram de pessoas com idade entre 15 e 29 anos, sendo os homens jovens as principais vítimas (92% dos casos). A mesma pesquisa aponta que a cada 100 pessoas assassinadas no Brasil, 71 são negras (IPEA e FBSP, 2017). De acordo com o Atlas da Violência 2017, os negros têm chances 23,5% maiores de serem vítimas de homicídio do que brasileiros de outras raças, mesmo considerando fatores como idade, sexo, escolaridade e bairro de residência (IPEA e FBSP, 2017).

Estudos realizados no Brasil indicam que o contínuo incremento da violência cotidiana configura-se como aspecto representativo e problemático da atual organização de nossa vida social, que adquire formas específicas de manifestação nas diversas esferas da vida cotidiana (WAISELFISZ, 2015). Pesquisas de opinião apontam que a violência e a segurança cidadã estão entre as principais preocupações da população brasileira (WAISELFISZ, 2015).

Em conjunto, as causas externas vitimaram 689.627 crianças e adolescentes entre 1980 e 2013 (WAISELFISZ, 2015). Entre 2010 e 2013, o incremento das mortes por causas externas foi elevado: 9,9%, nesses poucos anos. A tendência histórica da taxa de mortalidade por causas externas é de diminuir seu ritmo de crescimento, porém, nos 33 anos de coleta de dados da série histórica, o saldo foi um aumento global de 33,9% no número de vítimas e de 22,4% nas taxas de mortalidade (WAISELFISZ, 2015).

Destaca-se também o significativo diferencial evolutivo das causas externas (acidentes, suicídios, homicídios e outras) e das causas naturais (enfermidade, deterioração da saúde) na mortalidade de crianças e adolescentes. Enquanto as mortes por causas naturais diminuem de forma contínua e acentuada nas últimas décadas, as causas externas evidenciam crescimento lento e contínuo. As taxas de mortalidade por causas naturais, na faixa de 0 a 19 anos de idade, despencaram 78,5% entre 1980 e 2013. Em contrapartida, as causas externas apresentaram um crescimento de 22,4% nesse mesmo período (WAISELFISZ, 2015).

No Brasil, a definição de violência que orienta políticas e planos de ação está em consonância com a definição proposta pela OMS (2014) e encontra-se na Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência: Portaria MS/GM nº 737, de 16/05/01 (BRASIL, 2005b, p. 7): “o evento representado por ações humanas realizadas por

indivíduos, grupos, classes, nações, que ocasionam danos físicos, emocionais, morais e/ou espirituais a si próprio ou a outros”.

Em um sentido mais amplo, no contexto de direitos humanos, a violência é compreendida como (BRASIL, 2018, p. 11):

[...] toda violação de direitos civis (vida, propriedade, liberdade de ir e vir, de consciência e de culto); políticos (direito a votar e a ser votado, ter participação política); sociais (habitação, saúde, educação, segurança); econômicos (emprego e salário) e culturais (direito de manter e manifestar sua própria cultura).

Devido às diversas formas de violência presentes na sociedade, há grupos de população que vivem em constante estado de vulnerabilidade ou risco social. Segundo o Ministério de Direitos Humanos (BRASIL, 2018), crianças e adolescentes são considerados grupos vulneráveis, uma vez que são as principais vítimas de violência.

As primeiras ações para proteção de crianças e adolescentes surgiram em meados do século XX. A primeira normativa internacional que menciona a proteção especial a crianças e adolescentes data de 1924, na Declaração de Genebra. Algumas décadas mais tarde, foram aprovadas a Declaração de Direitos Humanos (1958) e a Declaração Universal dos Direitos da Criança e dos Adolescentes (1959). Esses instrumentos reconhecem as crianças e os adolescentes como sujeitos de direito que necessitam de proteção e cuidados especiais.

A Constituição Federal de 1988, nos arts. 227 e 228, assegura os direitos sociais e o dever de proteção de crianças e adolescentes. A ratificação desses direitos constitucionais consolida-se no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado pela Lei nº 8.069/1990 (BRASIL, 1990), cujo art. 3º determina que:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Nessa direção, a responsabilidade por assegurar a efetividade desse direito encontra-se definida no art. 4º do ECA:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à

profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

O ECA determina medidas para garantir os direitos da criança e do adolescente quando estes encontram-se ameaçados, ou são violados, e constitui também uma diretriz fundamental na criação dos Conselhos Municipal, Estadual e Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes. No âmbito nacional, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) que, entre outras funções, fiscaliza as ações de execução e as diretrizes estabelecidas no ECA. A nível estadual, a coordenação de ações fica a cargo de Conselhos Estaduais. O Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) é o órgão responsável pela adaptação das regras gerais previstas no ECA à realidade de cada município. Adicionalmente, no âmbito municipal, o Conselho Tutelar é responsável pelo atendimento aos casos de violação dos direitos da criança e do adolescente.

As diretrizes e os princípios elencados nas normativas e nos documentos mencionados impulsionaram a mobilização de entidades da sociedade civil em defesa de causas e direitos das crianças e dos adolescentes, e a criação de programas e ações em diversas áreas, como Saúde, Educação e Assistência Social.

Considerando a complexidade e multicausalidade do fenômeno da violência contra a criança e os adolescentes, a intersetorialidade apresenta-se como um eixo central na articulação de ações para o seu enfrentamento, em conjunto com a atuação em redes integradas de políticas, serviços e nos territórios. Segundo o Ministério de Direitos Humanos:

[...] o trabalho intersetorial vem proporcionando importantes discussões e agilidade na implementação das políticas, com o enfoque na complementariedade, assim como se configura em um espaço para análise ampliada de lacunas que necessitem de uma intervenção dos diversos atores para assegurar o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes (BRASIL, 2018, p. 137).

No entanto, uma análise de programas federais nessa área destacou dificuldades na formulação conjunta das políticas que resultavam na criação de foco intersetorial no público a ser atendido conjuntamente a partir de diversas frentes, e não necessariamente no desenho integrado dos serviços (BRASIL, 2018).

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) surgiu em 2006, por meio da Resolução nº 113 do CONANDA, para assegurar e fortalecer a implementação do ECA. O SGDCA é uma instância essencialmente intersetorial que integra Estado, sociedade civil e família, com o objetivo de garantir e operacionalizar os direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil, pressupondo a construção e a atuação em redes de atendimento. O

SGDCA tem como princípio norteador a transversalidade, que requer que os diferentes aspectos envolvidos na proteção de crianças e adolescente sejam articulados entre organizações e setores, com a definição de responsabilidades e papéis para todos os atores envolvidos, e esforços claros para articular políticas, normativas e práticas (FARINELLI e PIERINI, 2016).

Os atores que compõem o SGDCA incluem: Conselhos Tutelares; Varas de Infância e Juventude; Defensoria Pública; Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes; Secretarias de Assistência Social, de Segurança Pública, de Saúde e de Educação, além de entidades da sociedade civil e de defesa de direitos humanos. O SGDCA estrutura-se em três eixos estratégicos – defesa, promoção e controle social –, que determinam o campo de atuação dos atores envolvidos e suas responsabilidades no cumprimento do ECA. Para além de compor um sistema de atendimento, o SGDCA propõe-se a ser um sistema estratégico que viabilize a prioridade do atendimento à infância em qualquer situação.

A efetivação do ECA remete ao trabalho em rede de diversos atores, setores e instituições que, embora tenham atribuições específicas na garantia dos direitos infanto-juvenis, possuem responsabilidade igual no zelo e na solução dos problemas. A corresponsabilidade, no SGDCA, implica que seus integrantes são igualmente relevantes para a proteção integral das crianças e dos adolescentes.

Segundo DIGIÁCOMO (s/d, p. 4):

Apenas através da atuação coordenada, *articulada e integrada* destes diversos órgãos, autoridades e entidades governamentais e não governamentais, é que se poderá tirar o máximo proveito das potencialidades de cada um, fazendo com que os problemas detectados – tanto no plano individual quanto coletivo – recebam o devido atendimento *interinstitucional e interdisciplinar*, sem que isto importe quer numa superposição de ações isoladas, desconexas e ineficazes, quer numa pura e simples transferência de responsabilidade (o popular “jogo-de-empurra”), como não raro se vê acontecer.

Para FARINELLI e PIERINI (2016), a realidade brasileira, apesar dos avanços da legislação com relação aos direitos infanto-juvenis, é permeada por lacunas que comprometem a garantia e a efetivação desses direitos e que geram condições de vida adversas às crianças e aos adolescentes. Em uma revisão bibliográfica, FARINELLI e PIERINI (2016) constataram os limites e desafios na estruturação e na operacionalização do SGDCA, em especial com relação à sua atuação sistêmica e aos esforços de articulação intersetorial.

Destacaram-se a incompletude das instituições para enfrentar individualmente demandas e dificuldades e a necessidade de intervenção concomitante de diversos setores e

instâncias da sociedade e do Estado, norteadas por objetivos e finalidades comuns (BAPTISTA, 2012; FARINELLI e PIERINI, 2016). Destacam-se também incoerências conceituais e sócio-históricas que comprometem a operacionalização do SGDCA e o atendimento às reais necessidades desse segmento populacional (FARINELLI e PIERINI, 2016). Para BAPTISTA (2012), apesar de a garantia de direitos das crianças e dos adolescentes ser de responsabilidade de diversas instituições e requer diferentes competências, as ações empreendidas nesse campo têm sido historicamente localizadas e fragmentadas, “não compondo um projeto comum que permita a efetividade de sua abrangência e maior eficácia no alcance dos principais objetivos por elas buscados” (p. 187). O desafio do SGDCA estaria na consolidação de sua atuação sistêmica e intersetorial e no fortalecimento de conselhos e instâncias de participação, fiscalização e controle das ações das políticas (BAPTISTA, 2012; FARINELLI e PIERINI, 2016).

Com relação à cultura do trabalho em rede, o SGDCA ainda enfrenta dificuldades relacionadas a tendências centralizadoras, mecanismos pouco participativos ou transparentes das instituições que o integram e falta de atuação colaborativa e compartilhada. Destaca-se a necessidade de aumentar a interlocução entre as esferas governamentais e de investir na sensibilização dos atores sociais, na perspectiva de viabilização de direitos (FARINELLI e PIERINI, 2016).

BAPTISTA (2012) destaca a importância de estabelecerem-se redes relacionais, intencionais e articuladas entre profissionais para a integração das ações e instituições desse sistema. MONFREDINI (2016) indica a necessidade de melhor compreender o papel da intersetorialidade na sustentação do SGDCA, devido às várias interfaces envolvidas no cotidiano das ações necessárias para proteger integralmente crianças e adolescentes.

Com relação ao ECA, FARINELLI e PIERINI (2016) destacam que, apesar das garantias legais preconizadas no documento, crianças e adolescentes seguem à margem das políticas públicas básicas, como saúde, educação, lazer, cultura e segurança, entre outras. É necessário maior atuação coletiva e o fortalecimento de redes para contribuir com ações mais concretas e eficazes em prol das crianças e dos adolescentes. Os autores concluem que, passadas mais de duas décadas desde a promulgação do ECA, permanecem desafios para compreender os direitos das crianças e dos adolescentes, devido à jovialidade e complexidade da temática, além de entraves culturais relacionados à sua aceitação e assimilação.

Os direitos da população infanto-juvenil são ainda percebidos como irrealis, intangíveis ou utópicos. O estudo conclui que a legislação em si não é suficiente; é necessário avançar na inserção no processo cultural, na construção de soluções técnicas e na construção de novos

paradigmas de proteção integral e de convivência democrática (FARINELLI e PIERINI, 2016).

As políticas públicas e seus sistemas são construídos com base em valores, práticas e normas, e servem como forma de implementá-los e reforçá-los. Políticas sociais são reivindicadas como direito e tornam-se objetos de disputa, uma vez que não são distribuídas igualmente. De acordo com DELEUZE (2003), Foucault alerta para a vertente “disciplinadora e controladora” do Estado que é exercida de forma diferenciada sobre alguns grupos específicos. Por exemplo, os programas e dispositivos da área da Saúde e da Assistência Social são aplicados apenas a certos grupos da população; àqueles grupos sobre os quais se considera a necessidade de ter maior controle (com base em critérios de “vulnerabilidade”, por exemplo). O resultado é um impacto direcionado das políticas na “garantia dos direitos”, que busca regulamentar sujeitos com estratégias de ação focadas em estabelecer normas e padrões desejáveis de vida e produzir a normalização da vida e a produção de valores.

Diante de tudo que a literatura nos coloca sobre intersetorialidade, a realidade dos fatos relacionados à violência contra crianças e adolescentes e a lógica de atuação dos setores encarregados em todos os níveis de governo, para “garantir proteção e efetivação de direitos”, é possível produzir outros sentidos a partir da ação intersetorial? Qual seria então o papel da intersetorialidade, nesse contexto?

1.2.4.6 Intersetorialidade e Redes

A formação de redes como modelo de gestão é um tema emergente no campo das políticas públicas (FLEURY, 2008). Concomitantemente, o trabalho em rede, conectado com a intersetorialidade, tem ganhado força, à medida que a intersetorialidade se torna eixo organizativo e/ou estruturante de políticas sociais e seus sistemas (PEREIRA e TEIXEIRA, 2013).

Há uma intensa produção na literatura sobre os variados tipos de rede, suas finalidades e formatos. Discutem-se modalidades de rede que envolvem esferas do poder público, privado e da sociedade civil (FLEURY, 2008; PEREIRA e TEIXEIRA, 2013; JUNQUEIRA e CORÁ, 2016). Assim como acontece com a intersetorialidade, o conceito de rede tem sido apropriado por distintas áreas de conhecimento (PEREIRA e TEIXEIRA, 2013; JUNQUEIRA e CORÁ, 2016). Por essa razão, torna-se relevante compreender as tipologias de rede, os marcos teóricos e analíticos propostos para este estudo e suas interfaces com a intersetorialidade.

Há diferentes interpretações para a definição de rede. Nas ciências sociais, a ideia de rede está relacionada com a compreensão de relações sociais que se organizam como sistemas, estruturas, desenhos organizacionais ou coletividades (JUNQUEIRA e CORÁ, 2016). As redes também são descritas como um conjunto de dispositivos ou serviços, ou como teias de vínculos, relações e significados (ROSSETI et al., 2008; PEREIRA e TEIXEIRA, 2013). Dimensões relacionadas com redes incluem as simbólicas, culturais, relacionais e históricas. JUNQUEIRA (2000) aponta também para a superposição e interconexão entre redes, lembrando que redes de relações geralmente estão embutidas em redes mais amplas.

De maneira transversal, a discussão sobre redes destaca uma série de princípios e valores associados a elas. Há aqueles ligados à ideia de interação, que incluem: cooperação, parceria, troca de saberes e práticas, corresponsabilidade, participação, legitimação, solidariedade e outros. Há também a associação de redes com a ideia de melhorar a gestão, reduzir custos, aumentar a efetividade e o uso dos recursos, compartilhar informação, melhorar a qualidade dos serviços e dividir a responsabilidades pelo bem-estar social entre os vários setores que compõem a sociedade (PEREIRA e TEIXEIRA, 2013).

GONÇALVES e GUARÁ (2010) propõem uma tipologia de redes definidas de acordo com a multiplicidade de necessidades humanas: redes primárias (núcleo familiar, amigos e outras); redes sociocomunitárias (relacionadas com serviços e territórios); redes de movimentos sociais (relacionadas com a defesa de direitos e participação social); redes setoriais públicas (serviços setoriais e políticas públicas); redes de serviços privados (oferecidos a quem possa pagar); redes regionais (serviços compartilhados entre municípios de determinada região) e redes intersetoriais (relacionadas com o compartilhamento de serviços, tendo em vista o atendimento integral das demandas sociais) (GONÇALVES e GUARÁ, 2010 apud PEREIRA e TEIXEIRA, 2013).

No campo da gestão social e das políticas públicas, o conceito de rede de políticas surgiu em contraposição à especialização e à setorialização do setor público, como uma proposta inovadora para articular saberes, serviços e sujeitos, no atendimento às demandas da população (GARAIAU, 2013; PEREIRA e TEIXEIRA, 2013). As redes de políticas podem ser entendidas como o conjunto de relações que mobiliza e agrega recursos de forma a facilitar a ação coletiva para a solução de um problema comum. Servem não só como um instrumento gerencial, mas como forma de construir novos formatos de organização social, fundamentados em relações de confiança (capital social) e processos horizontalizados (FLEURY, 2008; PEREIRA e TEIXEIRA, 2013).

JUNQUEIRA (2016), ao discutir a gestão social, propõe que as redes sociais sejam pensadas como um conjunto de pessoas e organizações que se relacionam para responder a demandas e necessidades da população de maneira integrada, porém com respeito ao saber e à autonomia de cada participante. A articulação e a ação intersetorial concretizariam-se a partir da superação das brechas das políticas setoriais, porém com a preservação da identidade e competência de cada ator. A prática da rede seria capaz de produzir uma gestão intersetorial mais efetiva a partir da geração de novas respostas a problemas sociais e da geração de sinergia de saberes e práticas (JUNQUEIRA e CORÁ, 2016).

Vários autores problematizaram teorias que embasam a formação de redes de políticas. SCHARPF (apud BÖRZEL, 1997) discute-as a partir da teoria da escolha racional e define-as como redes de instituições informais que buscam objetivos comuns a partir da institucionalização de mecanismos de coordenação horizontal que reduziriam custos de informação, criariam confiança e reduziriam incertezas. MILLER (1994), por sua vez, parte do método fenomenológico, que considera que a interação dos participantes na rede daria novos significados às suas impressões e experiências. Nesse caso, a ênfase não seria a busca de objetivos comuns, e sim o estabelecimento de um processo comunicacional para o compartilhamento de valores, conhecimentos e percepções dos problemas. Outros autores enfatizam a centralidade das pessoas e dos vínculos na formação e no funcionamento das redes (FLEURY, 2008; JUNQUEIRA e CORÁ, 2016). CASTELLS (2002) propôs o conceito de Estado-Rede como parte de uma reflexão sobre a reestruturação do Estado no contexto da globalização, conectando o conceito de rede com o da descentralização.

As redes não consistem apenas em pontos de contato; elas representam também as conexões possíveis, em vista de uma determinada situação, tema ou problema. No contexto da intersetorialidade, essa é uma ideia poderosa para se pensar o potencial de articulação para a busca de soluções, o planejamento de ações entre setores e a geração de novos conhecimentos.

A metodologia de análise de redes sociais (ARS) tem sido crescentemente utilizada no estudo das redes. Trata-se de uma metodologia multidisciplinar e complementar que permite integrar conhecimentos qualitativos – para conceituar e compreender a complexidade das redes a partir de sua realidade social e seus atributos – com modelos e ferramentas quantitativas, que ajudam a compreender as estruturas e gerar modelos que apoiem a previsão e a generalização das análises. A ARS está fundamentada na noção de estrutura, e parte do pressuposto de que fenômenos e processos sociais podem ser analisados a partir de padrões de relações estabelecidas entre os atores da rede (MARTELETO, 2001). Essa metodologia

permite compreender os fenômenos e processos sociais a partir da visualização e da representação gráfica das estruturas que os compõem.

O elemento estrutural básico da rede é o ator, que pode ser um indivíduo, um grupo ou uma organização. Os atores constituem os “nós” da rede e compõem uma unidade discreta que possui atributos específicos e identificáveis (JUNQUEIRA e CORÁ, 2016). Uma rede social é como uma teia de relacionamentos, cujos vínculos apresentam densidades diversas. As relações, ou vínculos, entre os vários “nós” da rede são denominados “laços”. Os laços são definidos em função das relações entre os atores, que podem estar relacionadas com a natureza, a intensidade ou o sentido do vínculo.

Uma das principais contribuições da ARS é ajudar na compreensão de como as redes podem servir de ponte entre o indivíduo e o grupo, entre o local e o global, entre os processos internos e os sistemas como um todo. Ela também pode ajudar a explicar como processos ou dinâmicas simples que ocorrem no nível mais local ou individual podem repercutir para todo um grupo ou sistema. Estes são temas fundamentais na análise de redes: como a informação ou o recurso flui no interior de uma rede social? Qual o papel estrutural que os “nós” podem desempenhar nesses movimentos? Como esses papéis podem afetar a evolução da rede como um todo? (EASLEY e KLEINBERG, 2010).

A ARS trabalha com a ideia de laços fortes e laços fracos, conforme a tipologia proposta por GRANOVETTER (1973), que está relacionada com as medidas de coesão de uma rede. Segundo essa teoria, os laços fracos são mais fluidos e têm maior capacidade de disseminar e inserir novas ideias e promover a conexão entre grupos (GRANOVETTER, 1973). Os laços fracos teriam também maior potencial para criar pontes entre grupos com laços fortes. A implicação disso é que, por exemplo, para se ampliar a confiança de um grupo coeso, é necessária a existência de laços fracos. A teoria de Granovetter tem implicações importantes para se entender como promover confiança, coesão e capital social em um determinado grupo.

Apesar da grande produção no campo da análise de redes, FLEURY (2008) aponta para a falta de concordância com relação aos fundamentos teóricos do conceito de redes, que podem ser caracterizadas como metáforas, ferramentas analíticas ou método de análise de estrutura social (FLEURY, 2008). Permanece o desafio de incorporar na análise de redes as suas implicações a nível de organizações e de sociedade, uma vez que prevalece a noção de rede como a articulação de indivíduos isolados, e não como parte de múltiplas interações (JUNQUEIRA, 2000).

A Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege (Rede GCP), como o próprio nome aponta, propõe-se a conformar uma rede que articule atores de distintos setores, a partir de uma lógica territorial. É uma rede que busca como objetivo comum prevenir e enfrentar a violência contra jovens e crianças no município de Guarulhos. Dessa maneira, compreender a interface entre essas construções – formação de rede e a intersectorialidade – e seus processos e efeitos, torna-se um aspecto central desta pesquisa. Entre os aspectos a serem explorados, está a concepção de redes e a motivação dos integrantes dessa iniciativa para integrá-la. Considerando tratar-se de uma rede social que também se compõe como uma rede de políticas públicas, a metodologia de ARS pode oferecer *insights* valiosos para compreender como sua estrutura e os padrões de relacionamentos entre atores e setores facilitam (ou não) o fluxo de informação, recursos e saberes entre seus membros no sentido de apoiar (ou não) os objetivos definidos por seus membros.

1.2.5 A Construção da Intersetorialidade: O que Dizem os Modelos Teóricos?

Na literatura, existe escassa problematização sobre os processos e mecanismos relacionados com a intersectorialidade. Poucos pesquisadores buscaram propor modelos que possibilitassem analisar e avaliar a intersectorialidade. Assim como na discussão conceitual, discutem-se modelos a partir de diferentes perspectivas disciplinares e teóricas. Ainda assim, os modelos analisados coincidem na tentativa de identificar e conectar múltiplos e complexos fatores, dimensões, níveis e mecanismos relacionados com a produção da intersectorialidade. POTVIN (2012) reconhece a necessidade de se produzirem mais pesquisas, uma vez que, apesar de existirem esforços de avaliação e estudos de caso de ações intersectoriais, há um vácuo de análises em profundidade que expliquem como essas ações se realizaram e qual foi o processo que possibilitou os resultados observados.

No campo da promoção da saúde, SOLAR et al. (2009) realizaram uma análise de iniciativas intersectoriais para a saúde na América Latina e no Caribe, a partir da qual, com os resultados obtidos, construíram uma tipologia de abordagens intersectoriais, que propõe distintos níveis ou etapas de colaboração intersectorial: (1) a troca de informação entre setores para identificar prioridades e aspectos comuns; (2) a cooperação, com vistas a melhorar a eficiência das ações de cada setor; (3) a coordenação, que gera ajustes em políticas e programas e, finalmente, (4) a integração que resulta no desenvolvimento de novas políticas e estruturas conjuntas (Figura 1.1).

O mesmo modelo identifica fatores importantes na definição do tipo de ação intersectorial existente em determinados contextos: a visão de saúde e de sociedade predominante (por exemplo, o papel da participação social, das organizações não governamentais e do setor privado) e o foco das ações realizadas (curativa, preventiva, de promoção da saúde ou de produção social da saúde).

Figura 1.1 - Tipologia de intersectorialidade e sua conexão com a visão de saúde da sociedade.

Figure 1. Vision of health and society and its relationship to the focus of action and level of intensity of the intersectoral approach

Source: Adapted from Solar et al. (2000).

Extraído de: SOLAR, 2009.

Mais recentemente, SOLAR (2013) propôs um marco conceitual analítico para a ação intersectorial relacionada com a equidade em saúde. Esse marco considera três grandes componentes conectados em processos que teriam o potencial de reduzir ou eliminar as desigualdades em saúde (com ou sem a participação direta do setor Saúde): (1) oportunidades para iniciar a ação ou porta de entrada da intersectorialidade; (2) forças motoras da implementação e (3) forças motoras de sustentabilidade. Cada componente é composto por uma série de elementos de análise (Figura 1.2).

Outros pesquisadores no campo da Saúde coletiva aplicaram a teoria ator-rede para avaliar iniciativas intersectoriais, partindo da noção de que é possível observar a conexão entre a ação e o resultado através compreensão das relações e associações no transcurso de um processo dinâmico e em constante transformação (FREIRE, SÁ e GURGEL, 2017; BILODEAU et al., 2018).

Figura 1.2 - Diagrama conceitual analítico de SOLAR (2013).

Extraído de: SOLAR, 2013.

Já no campo da análise política e da administração pública, CUNNIL-GRAU (2014) discute o desenvolvimento de um modelo analítico baseado na relação entre intensidade de colaboração e graus de integração. A intersectorialidade estaria intrinsecamente relacionada com a integralidade: quanto maior a intensidade de colaboração, maior o grau de integração e maior a possibilidade de enfrentamento integral do problema social em questão.

A escala (alta ou baixa intensidade/integração) estaria relacionada com: (1) o que se integra ou compartilha; (2) quem intervêm; (3) onde se produz a integração e (4) como se realiza a integração. O foco da análise da intersectorialidade estaria composto dos seguintes fatores:

- Mecanismos de formulação de decisões e suas expressões nos processos de planejamento, formulação de orçamentos, seguimento e avaliação;
- Modalidades de execução das ações, designação de recursos e intercâmbio de informação;
- Formatos organizativos supra-setoriais (arranjos de governança).

O Quadro 1.1 apresenta um exemplo da aplicação do modelo proposto:

Quadro 1.1 - Intensidades da ação intersetorial segundo graus de integração dos mecanismos de gestão, execução e estruturas organizativas.

Alta Integração	Baixa Integração
<p><i>Se compartilha a formulação das decisões e seu seguimento e avaliação.</i></p> <p>Inclusão no ciclo de políticas, planejamento conjunta, programação orçamentária comum, seguimento e avaliação compartilhados.</p>	<p><i>Se limita a uma parte do ciclo de políticas.</i></p> <p>Por exemplo, um plano de ação básico, coordenado por uma instância central, no qual intervém um órgão intersetorial de caráter técnico. As atividades básicas de planejamento, elaboração orçamentária e avaliação continuam sendo realizados setorialmente.</p>
<p><i>Compartilham a execução das decisões, a informação e os recursos.</i></p> <p>Ações, recursos e responsabilidades compartilhadas com funcionamento em rede.</p>	<p><i>Só se compartilham assuntos operacionais.</i></p> <p>Por exemplo, transferir informação sobre um mesmo público; o financiamento das ações fica a cargo de uma autoridade central.</p>
<p><i>Produzem-se alterações nas estruturas organizativas setoriais.</i></p> <p>Estruturas orgânicas suprasetoriais, pelo menos para a governança comum.</p>	<p><i>Não existem arranjos para a ação intersetorial.</i></p> <p>Talvez existam instâncias técnicas multisetoriais.</p>
Intersectorialidade de alta intensidade	Intersectorialidade de baixa intensidade

Extraído de: CUNNIL-GRAU, 2014.

Considerando a dimensão territorial da intersectorialidade, a autora menciona outros focos de análise para o modelo: a orientação das relações entre os níveis governamentais e os formatos e canais governamentais de comunicação. Uma série de “fatores determinantes” são também propostos (contexto político-institucional, comportamento de atores coletivos e individuais e configurações de rede), cada qual com uma série de focos de análise. Trata-se de uma proposta bastante complexa que busca identificar e relacionar analiticamente múltiplas dimensões e mecanismos de relação (CUNNIL-GRAU, 2014).

Outra proposta que parte do campo da administração pública é o de SPOSATI (2006), que propõe que a intersectorialidade pode ser combinada a modelos ascendentes ou descendentes de gestão. No modelo ascendente, o princípio da intersectorialidade é aplicado na base da gestão institucional e se concretizará à medida que os atores da gestão municipal articularem-se e integrarem-se com o objetivo de atingir uma meta comum. Já o modelo descendente considera a atuação de diversos sujeitos e técnicos de organismos públicos e da

sociedade civil na formulação de propostas para o logro de uma meta ou objetivo comum. (SPOSATI 2006).

GARAJAU e AFONSO (2016) propõem um modelo para a efetivação da intersetorialidade por meio do trabalho em rede. Esse modelo está composto de três dimensões que possibilitariam a operacionalização da intersetorialidade (Figura 1.3):

- Dimensão 1: conhecimento de rede no espaço territorial e diagnóstico dos possíveis envolvidos no processo para a resolução de um problema complexo.
- Dimensão 2: articulação com a rede, contato com os envolvidos, suporte técnico, compartilhamento de objetos e propostas de ações, construção de estratégias para eventuais ações comuns, de acordo com a demanda expressa.
- Dimensão 3: decisões coletivas, estratégias de intervenção, planejamento comum e implicações dos envolvidos no processo.

Intrínsecas a cada dimensão, considerariam-se, desde os distintos âmbitos e setores, questões como: dinamicidade do processo, relação dialética, envolvimento e participação. A autora desse modelo indica que a análise de redes intersetoriais deve perpassar as três dimensões, mesmo considerando as distintas dinâmicas e os variados perfis de atores e situações nas quais as redes são efetivadas (GARAJAU e AFONSO, 2016).

Figura 3 - Dimensões para a efetivação da intersetorialidade segundo Garajau (2013).

Extraído de: GARAJAU e AFONSO, 2016.

Alguns modelos de avaliação de ações intersetoriais foram desenvolvidos com base em teorias de processos sociais, baseadas em fundamentos do campo da ciência da implementação (*implementation science*) ou da “avaliação realista” (*realist evaluation*), que consideram “o que funciona”, “como funciona” e “para quem funciona”. Esses modelos buscam compreender os mecanismos que conectam contextos e resultados de processos sociais complexos e têm sido aplicados à avaliação de iniciativas intersetoriais (AHGREN, AXELSSON e AXELSSON, 2009; BERGERON, TALBOT e GABOURY, 2017).

AHGREN, AXELSSON e AXELSSON (2009) desenvolveram um modelo para avaliar ações intersetoriais a partir da experiência de usuários de serviços. O modelo está fundamentado em três aspectos principais: estrutura, processo e resultado. O argumento principal é que a base de uma boa integração entre setores está na existência de uma estrutura

de funcionamento eficiente. Seriam as condições da estrutura que permitiriam o desenvolvimento de um processo de integração capaz de articular os recursos e as competências das organizações que participam da ação de criação de serviços eficientes para seus usuários. Segundo esse modelo, é o conjunto de estrutura e processo que contribui para os resultados da integração.

O modelo especifica dimensões de integração para cada aspecto do modelo e considera que esses podem ser medidos de diferentes perspectivas (usuários, gestores, profissionais, outros). Segundo esse modelo, para avaliar as estruturas de integração, devem-se considerar: perspectiva do usuário, disponibilidade de capacidades, competência e informação na provisão de serviços e acesso dos usuários aos serviços. Com relação aos processos de integração, devem-se considerar duas dimensões: interpessoal (confiança e responsabilidade) e interprofissional (envolvimento dos profissionais e trabalho em equipe). A valoração dos resultados da integração seria realizada da perspectiva dos usuários e consideraria sua percepção sobre os efeitos da integração e seu nível de satisfação com os serviços (AHGREN, AXELSSON e AXELSSON, 2009).

Finalmente, outra visão é a de CORBETT e NOYES (2007), que sugeriram um marco conceitual para a integração de sistemas de serviços. Esse modelo considera duas dimensões – intensidade de relações e similaridades institucionais – e propõe seis níveis de integração, que seriam alcançados progressivamente na relação entre diferentes serviços, tendo como objetivo oferecer melhores serviços à população:

- Nível 1 - Comunicação: discussões e troca de informações, com manutenção de serviços e programas individuais.
- Nível 2 - Cooperação: uns ajudam os outros em suas atividades e tarefas, oferecendo apoio para programas e serviços, mas mantendo, cada um, seus programas e serviços.
- Nível 3 - Coordenação: estabelecem-se atividades e canais de comunicação conjuntas, realizam-se o planejamento e o alinhamento de ações, cronogramas, objetivos e metas.
- Nível 4 - Colaboração: instituições e grupos renunciam a parte de sua autonomia na busca de objetivos comuns ou coletivos.
- Nível 5 - Convergência: realizam-se reestruturações de serviços, programas, equipes, buscando uma integração mais profunda.
- Nível 6 - Consolidação: instituições e grupos mantêm operações, políticas, planejamento e orçamentos compartilhados e alinhados. Autonomia setorial é

abandonada em prol de uma identidade e um sentido coletivo de ação em direção a interesses públicos.

Os modelos mencionados apontam para a diversidade de perspectivas e marcos teóricos que podem fundamentar as análises sobre a intersetorialidade. Eles apoiam a sistematização e a compreensão de diferentes aspectos ou domínios da intersetorialidade.

Não foi possível identificar um marco analítico que abarcasse a totalidade das variadas visões e, provavelmente, não seria possível elaborar um, dada a complexidade dos fatores, mecanismos, níveis, finalidades e dimensões que compõem uma ação intersetorial.

A construção de modelos de ação intersetorial que possibilitem maior potencial analítico requer uma reflexão mais aprofundada e cuidadosa para seu desenvolvimento. O que se pode apontar em comum entre os modelos selecionados é a preocupação em compreender melhor os processos (técnicos, políticos, relacionais, organizacionais) e os mecanismos envolvidos na produção da intersetorialidade, e conectá-los com os possíveis efeitos dessas ações. Na prática, um modelo não substitui ou contradiz o outro; ao contrário, eles se complementam, pois as reflexões de um geram novos *insights* e insumos sobre a ação intersetorial.

1.2.6 A Construção da Intersetorialidade: O que Diz a Prática?

A revisão bibliográfica identificou vários estudos de caso, relatos de experiências, avaliações e análises de iniciativas e políticas intersetoriais. Destacam-se resultados e conclusões gerais dos estudos, mas, para efeitos dessa revisão, enfatizam-se as discussões de alguns dos estudos de caso realizados em contextos similares aos da pesquisa, ou seja, aqueles que tiveram como cenário o nível local, secretarias municipais e redes de políticas e serviços.

Autores que discutem a questão da intersetorialidade no Brasil destacam uma profunda brecha entre as políticas definidas no papel e as práticas cotidianas, em grande parte devido à multiplicidade e à complexidade dos fatores que compõem o contexto brasileiro e que afetam negativamente a população brasileira, como as desigualdades estruturais e a injusta distribuição de poder e de recursos (TRAVERSO-LOPEZ, 2007). ANDRADE (2006) destaca a tensão existente entre o consenso discursivo e o dissenso prático da intersetorialidade e da promoção da saúde.

Uma análise de práticas intersetoriais no Brasil destacou o despreparo político e técnico de gestores e profissionais da Saúde para assumir ações intersetoriais e questões de ordem administrativa que dificultam a execução integrada de ações (AZEVEDO, PELICIONI e WESTPHAL, 2012). Também ressalta-se a necessidade de melhorar a participação daqueles envolvidos com os problemas em questão, de diminuir a fragmentação das ações e de evitar o reducionismo que resulta na adoção de estratégias enfocadas em promover mudanças de estilos de vida individuais (AZEVEDO, PELICIONI e WESTPHAL, 2012).

Estudos de caso ressaltam que o conceito de intersectorialidade apresenta diversas conotações, podendo variar segundo quem os adota e o que se entende por “setor” (CUNILL-GRAU, 2005; CARVALHO et. al., 2009; BARROS, 2009; SANTOS, 2011). Isso pode diluir a preocupação sobre como a intersectorialidade se constrói e qual é a sua contribuição para a solução de problemáticas sociais (CUNILL-GRAU, 2014).

Esse foi o caso de um estudo realizado em um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) na cidade de Cuiabá/MT, que ressaltou, entre os principais desafios para a realização das ações intersetoriais, as diferentes concepções acerca da intersectorialidade entre os atores participantes. Os autores desse estudo de caso identificaram contradições entre a conceitualização da intersectorialidade como uma estratégia de integração e articulação, e sua prática cotidiana, na qual a ação é limitada à facilitação de encaminhamentos e contatos e à realização de ações pontuais, como palestras (MEDEIROS e LIRA, 2015).

Em um estudo de caso similar, realizado em uma Unidade de Saúde da Família de Ribeirão Preto/SP, os depoimentos dos profissionais indicaram o que os autores do estudo chamaram de “confusão conceitual”: a intersectorialidade era considerada uma responsabilidade individual, construída a partir das demandas individualizadas dos usuários (PAULA, PALHA e PROTTI, 2004).

O estudo de caso de Cuiabá também ressaltou como desafios outras questões relacionadas com os processos de trabalho e o cotidiano dos serviços: a ausência do poder público na resolução das demandas; dificuldades relacionadas com a comunicação entre serviços e profissionais; falta de diálogo; desconhecimento e sobreposição de ações; falta de retorno de encaminhamentos, entre outros (MEDEIROS e LIRA, 2015). Os autores ressaltam que os desafios encontrados nessa experiência estão relacionados, em seu aspecto mais amplo, com a fragmentação histórica das políticas sociais brasileiras, que se refletem nas relações e nas estruturas responsáveis pela execução de ditas políticas (MEDEIROS e LIRA, 2015).

Um estudo de caso realizado em Fortaleza, junto a profissionais da Assistência Social, destacou a relevância da intersectorialidade como um processo necessário à execução da

política social e à compreensão e alcance nas articulações institucionais. Esse mesmo estudo destacou como dificuldades os entraves institucionais e de relações pessoais, a pouca compreensão sobre o espaço territorial e o papel de cada política e o desgaste emocional dos profissionais no exercício de seu trabalho (ANDRADE e MENDES, 2015).

O município de Sairé/PE adotou uma política intersetorial denominada “Sairé Mais Saudável”, que tinha entre seus objetivos impulsionar a equidade local. Uma avaliação dessa experiência destacou que a intersetorialidade aconteceu de forma incipiente (ou, em alguns casos, não tinha acontecido), por estar centrada no excesso de individualismo e na setorização ainda existente nas secretarias. Nas instâncias em que a intersetorialidade aconteceu, o trabalho foi desenvolvido a partir de necessidades e demandas por ações pontuais trazidas por outras áreas (FREIRE, SÁ e GURGEL, 2017).

Os autores desse estudo concluíram que o processo de construção da ação intersetorial passou por etapas para chegar a uma política municipal que pudesse ter algum efeito sobre a equidade. Entre essas etapas, houve um destaque inicial de resgate de conceitos e práticas e a construção de uma “visão intersetorial”, seguida de uma etapa estratégica que possibilitou a construção da política “Sairé Mais Saudável”. Finalmente, em uma etapa posterior, foi possível desenvolver logisticamente as ações direcionadas à equidade. O estudo conclui que “o papel de uma liderança estratégica, valorização da formação e do que já estava construído foram categorias fundamentais nesse processo de mudança local” (FREIRE, SÁ e GURGEL, 2017).

A análise de uma experiência de ação intersetorial em Piracicaba/SP, que envolveu as secretarias municipais de Saúde e de Assistência Social, concluiu que a iniciativa resultou em um intercâmbio formal de informações, mas não em um planejamento conjunto de políticas. O resultado surpreendeu os autores, uma vez que a iniciativa tinha o apoio do governo local e levou à conclusão de que “vontade política” não foi suficiente para garantir ação intersetorial. Segundo os autores, a prática intersetorial requer estruturas administrativas institucionalizadas criadas especificamente para facilitar as relações intersetoriais (TESS e AITH, 2014) e a possibilidade de diferentes setores trabalharem conjuntamente na definição de metas, planos de ação, financiamento e avaliação.

CHIARI et al. (2018) avaliaram uma experiência do Programa Saúde na Escola (PSE) em Belo Horizonte/MG. O PSE, instituído no Brasil em 2007, tem como eixo central o trabalho intersetorial e a articulação entre a rede pública de Saúde e de Educação, visando a promover a saúde e a educação integral de crianças, adolescentes, jovens e adultos da educação pública brasileira, por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde. De

acordo com o Ministério da Saúde, as ações do PSE implicam, mais do que a oferta de serviços em um mesmo território e busca, a conformação de redes de corresponsabilidade¹.

A análise dessa experiência levantou que 76% dos respondentes consideraram que o PSE tinha promovido cidadania e garantia de direitos humanos nos territórios de atuação (CHIARI et al., 2018). O estudo concluiu que os modelos de gestão das áreas de Saúde, Educação e do PSE incorporavam os elementos facilitadores da ação intersetorial: participação, descentralização, planejamento conjunto e incentivo a parcerias. No entanto, identificaram-se dificuldades na sua implementação, como fragmentação, padronização e pouca capacidade de flexibilização das ações realizadas.

Como facilitador das ações, foram citadas a integração entre gerências, o planejamento conjunto, a aplicação de princípios éticos e a comunicação eficaz. Os principais desafios estavam no alcance e na execução das ações “na ponta”, devido ao desconhecimento dos profissionais sobre o programa e as formas de atuação dos outros setores e problemas de comunicação entre níveis de gestão e profissionais. Questões relacionadas com o cotidiano do trabalho também foram proeminentes: incompatibilidade de agendas, excesso de trabalho, redução de equipes, dificuldade de mudar posturas, entre outras (CHIARI et al., 2018).

O programa mostrou-se limitado também na sua capacidade de integrar saberes técnicos e gerar o que SPOSATI (2006) chama de “nova inteligência institucional”. Apesar da criação de mecanismos institucionais para a gestão e o planejamento conjuntos, o modelo predominante de saberes e ações isoladas prevaleceu (CHIARI et al., 2018).

Uma avaliação qualitativa da Rede Intersectorial Guarulhos Cidade que Protege (Rede GCP), realizada em 2013, indicou que o trabalho em rede das três Secretarias Municipais envolvidas – Saúde, Educação e Assistência Social – possibilitou um processo de articulação e intervenção a nível local e central, que resultou na institucionalização da Rede GCP, conforme KEZH e SOARES (2014). As autoras citam que fatores que facilitaram o processo incluíam: disponibilidade de atores locais, apoio político e institucional das três Secretarias e o engajamento de uma ONG como consultora da Rede GCP. Como desafios, estavam a alta rotatividade, a manutenção da parceria com a ONG e a sustentação do apoio político e institucional. As autoras notaram que “as ameaças ou fragilidades do projeto constituem, igualmente, aquilo que o fazem potente”, ressaltando a transitoriedade dos processos e atores, inseridos em contextos que se transformam continuamente (KEZH e SOARES, 2014, p. 179).

¹ Informações extraídas do Departamento de Atenção Básica. Programa Saúde na Escola (PSE). Disponível em: <<http://dab.saude.gov.br/portaldab/pse.php>>. Acesso em: 21 maio 2019.

Um ponto que se destaca da revisão da literatura sobre a prática intersectorial é que a maioria dos estudos de caso encontrados são de experiências que aconteceram em contextos locais ou limitados entre secretarias municipais. Há poucas experiências que descrevem esforços para reformular a estrutura de gestão pública municipal a partir de uma proposta de atuação intersectorial e descentralizada. Este fato atesta ao desafio que significa trazer a intersectorialidade para o nível mais central de decisão e de implementar novas formas de organizar e pensar as cidades.

Uma experiência que buscou fazer isso foi a do município de Fortaleza. Na década de 1990, a Prefeitura Municipal de Fortaleza implementou uma nova lógica organizacional que buscava contemplar os princípios de descentralização e intersectorialidade, criando Secretarias Executivas Regionais (SER) em seis regiões da Cidade (JUNQUEIRA, 1998). Essas Unidades Regionais teriam a autonomia para resolver de maneira integrada os problemas de sua área a partir de uma integração de ferramentas de planejamento, apoio técnico e gestão de políticas setoriais. Uma análise dessa experiência apontou que a reestruturação organizacional não foi suficiente para melhorar a eficácia da gestão intersectorial uma vez que não foi acompanhada de mudanças de práticas, culturas organizacionais e maior compromisso dos servidores municipais (JUNQUEIRA, 1998).

Os resultados e as conclusões desses estudos de caso reforçam que as iniciativas intersectoriais têm potencial de gerar mecanismos e arranjos institucionais e de gestão inovadores. Entretanto, esses têm seu potencial limitado devido às dificuldades relacionadas com fatores como: processos de trabalho, relações de poder, questões institucionais, entre outros. Isso reforça a necessidade de se entender melhor como se dá a operacionalização da intersectorialidade no cotidiano e o impacto das percepções e compreensões dos atores que – espera-se – sejam protagonistas nessas ações.

Os estudos de caso aqui analisados apontam que, entre os problemas principais para a intersectorialidade, estão a fragmentação histórica das políticas sociais e o predomínio de metas setoriais individualizadas, descoordenadas e não-integradas. É importante compreender os marcos legais e teóricos que embasam as políticas setoriais e criar mecanismos que possibilitem melhorar as práticas governamentais para a implementação de políticas intersectoriais. Há necessidade também de aprofundar o conhecimento sobre as lógicas e as contradições inerentes às políticas e relações, assim como os aspectos estruturais, conceituais e políticos que permeiam as ações intersectoriais.

PARTE III – A CONCEPÇÃO DA PESQUISA

1.3 A CONCEPÇÃO DA PESQUISA

1.3.1. A Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege: Um Breve Resumo para a Contextualização do Problema da Pesquisa

Inclui-se aqui uma breve descrição da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege (Rede GCP), para embasar a problematização da pesquisa. Mais detalhes sobre a Rede, sua estrutura e seu funcionamento serão discutidos na descrição do cenário de estudo e nos resultados da pesquisa.

A Rede GCP, do município de Guarulhos/SP, formou-se a partir de um projeto de saúde escolar, o projeto Escola que Protege, que teve seu início em 2010. Esse projeto surgiu de uma iniciativa do Ministério da Educação e foi executado como parte de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos e a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP Guarulhos). O objetivo era compartilhar com educadores, educadoras e outros profissionais informações sobre as formas de violência às quais crianças e adolescentes estão submetidos e subsidiar ações práticas de enfrentamento à violência no contexto escolar e social, tendo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como referência.

Ao longo de 2010/2011, realizaram-se formações temáticas para profissionais e técnicos do município que trabalhavam em áreas relacionadas com a temática da criança e da juventude. Os encontros reuniram atores de diferentes setores em um processo formativo e de reflexão sobre a realidade do município e possibilitaram ao grupo conhecer-se e estruturar ações que até então estavam sendo realizados de forma individual ou informal (SECEL, 2016).

Em 2011, profissionais que haviam participado da formação do projeto Escola que Protege decidiram desenvolver um projeto-piloto no território de Água Chata, na região de Pimentas, dando o pontapé inicial à Rede GCP. O projeto-piloto mobilizou uma estrutura básica de atendimento no território composta por escolas municipais e estaduais, Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e Conselho Tutelar.

Suas formas de ação, naquele momento, foram (SECEL, 2016):

- promover encontros sistemáticos (formativos e de discussão de práticas);
- construir um texto norteador para embasar as discussões;
- socializar Fichas de Notificação da Educação, da Saúde, da Assistência Social e do Conselho Tutelar;
- discutir fluxos de encaminhamento;

- monitorar e avaliar ações.

Nos anos subsequentes, com a boa repercussão do projeto-piloto e à medida que os esforços desse grupo foram se consolidando, novos atores mobilizaram-se para ampliar a proposta de trabalho para a outros territórios. Entre 2012 e 2015, distritos de quatro regiões da cidade organizaram-se como redes locais e integraram-se à Rede Intersetorial. Em 2012, foram os distritos Paraíso e Taboão (Distrito Regional de Saúde II); em 2013, os distritos Tranquilidade e Flor da Montanha (Distrito Regional de Saúde I), Presidente Dutra e Bonsucesso (Distrito Regional de Saúde III) e, em 2015, o distrito Pimentas (Distrito Regional de Saúde IV). Em 2018, quatro novos distritos somaram-se às redes territoriais: Distrito Cecap (Região Centro), Distrito Cabuçu (Região Cantareira), Distrito Lavras (Região São João/Bonsucesso) e Distrito Cumbica (Região Pimentas/Cumbica).

Entre 2011 e 2016, a Rede contou também com a assessoria do Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC), que ajudou a estabelecer os processos de gestão e organização da incipiente Rede Intersetorial GCP e a fortalecê-los ao longo dos anos seguintes. O IBEAC apoiava a organização dos encontros do Grupo de Trabalho Intersetorial e facilitava os encontros das Redes Territoriais. A parceria foi essencial, por possibilitar o aprofundamento teórico do grupo, orientar a reflexão sobre a ação em rede e o papel de cada parceiro e por propor metodologias de trabalho e compartilhamento de práticas (SECEL, 2016).

Em 2012, a Rede Intersetorial GCP elaborou sua Carta de Princípios², na qual os integrantes da Rede definem como seu objetivo geral: “refletir, propor e avaliar políticas públicas de efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990)”. A Carta de Princípios não inclui uma definição específica de intersetorialidade, porém o § 2º do documento alude a elementos para a construção de uma visão da ação intersetorial³:

Cientes da complexidade que envolve o trabalho com o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, nos constituímos como grupo para transformar limites em possibilidades (o destaque é nosso). Nesse sentido, acreditamos que o trabalho intersetorial é a melhor forma para a defesa e promoção dos direitos das crianças e adolescentes e permite o enfrentamento das violências de forma integrada e sistêmica aumentando a resolutividade das ações desenvolvidas pelo conjunto das políticas públicas (o destaque é nosso) do Município de Guarulhos.

² Grupo Gestor Intersetorial. Carta de Princípios da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege, 2012 (documento interno, não publicado).

³ O capítulo 4 deste trabalho, “Resultados”, inclui uma análise mais aprofundada da Carta de Princípios.

Seus pressupostos, descritos no § 3º da Carta, reforçam uma visão da intersetorialidade relacionada à articulação de políticas públicas para a resolução de problemas complexos e a superação de limitações: “a permanente articulação, comprometimento, corresponsabilidade e compartilhamento de recursos e experiências dos atores da área da infância e adolescência que dele fazem parte”.

Em outubro de 2015, o Decreto Municipal nº 32.979 oficializou a Rede e instituiu o Grupo Gestor Intersetorial (GGI), composto de representantes das Secretarias de Saúde e suas regionais, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social, Secretaria de Segurança Pública, Diretorias de Ensino da Região Guarulhos, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Colegiado do Conselho Tutelar de Guarulhos.

O referido Decreto, em seu art. 3º, estabelece que o Grupo Gestor Intersetorial é responsável pela “propositura, articulação e definição de estratégias operacionais e o planejamento e detalhamento de ações de forma articulada voltadas à execução do Projeto ‘Guarulhos: Cidade que Protege’ no Município”.

Segundo o art. 4º do Decreto, a consecução desses objetivos é de responsabilidade dos integrantes do Grupo Gestor Intersetorial, que deve realizá-los “de forma conjunta e compartilhada, operacionalizada pelas equipes multiprofissionais, as ações pactuadas no Projeto, exercendo a Secretaria Municipal de Educação a função de articulação e coordenação”.

O art. 5º do Decreto define as responsabilidades do Grupo Gestor Intersetorial:

- I. gerir, coordenar e executar o Projeto “Guarulhos: Cidade que Protege” no Município;
- II. instituir equipes multiprofissionais com integrantes das áreas de educação, assistência social, saúde e segurança pública para o desenvolvimento das ações definidas pelo Grupo Gestor Intersetorial, em cada distrito de saúde atendido pelo Projeto, na esfera do Município;
- III. propor e avaliar políticas públicas de efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), a partir da definição de prioridades e de ações articuladas entre os diferentes atores;
- IV. buscar caminhos para a atuação conjunta e formas de minimizar a fragmentação entre as áreas, efetivando a Rede Municipal de Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes e de Prevenção às Violências;
- V. promover ações de sensibilização, informação e formação daqueles(as) que trabalham ou acessam os serviços públicos que

- têm interface com questões relativas às violências contra crianças e adolescentes;
- VI. contribuir, na discussão de casos, com encaminhamentos que auxiliem na definição e consolidação de fluxos de atendimento, indicados a cada um deles;
- VII. produzir documentos norteadores para profissionais das diferentes áreas das políticas públicas participantes do grupo; e
- VIII. realizar campanhas, pesquisas, promover seminários, elaborar e executar projetos de relevância para a diminuição das violências contra crianças e adolescentes, em diferentes contextos.

Atualmente, a Rede GCP coordena atividades para o fortalecimento das capacidades locais e a mobilização e articulação de atores para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, oferece espaços para a troca de experiências e promove práticas e metodologias de trabalho conjunto para orientar a ação dos integrantes da Rede. Ao longo do ano, realizam-se encontros nos territórios, tendo como objetivos oferecer um espaço formativo, de reflexão e de intercâmbio de experiências, que potencialize ações intersetoriais nos distritos participantes da Rede.

A seleção dessa experiência para o estudo de caso fez-se devido à sua intenção expressa de mobilizar atores de diversos setores para a resolução de um problema comum: o enfrentamento da violência contra as crianças e os adolescentes do município. Sua duração, de nove anos, indica que a Rede foi capaz de estabelecer relações duradouras e construir estruturas, arranjos e dispositivos que possibilitaram a continuidade das ações e impulsaram a intersetorialidade no seu interior.

Entretanto, pouco se sabe acerca desses processos, de seus efeitos e resultados, pois é escassa a sistematização e a documentação sobre o trabalho da Rede. Existem poucos artigos e publicações que descrevem essa experiência e seus resultados; faltam fontes e materiais que descrevam sua estrutura, seus processos, arranjos e lógicas de trabalho. O que existe não está sistematizado de maneira a permitir uma análise das ações realizadas e do papel da intersetorialidade nesse processo.

A configuração dessa iniciativa como rede municipal que agrega diferentes redes locais gera dimensões interessantes para a análise sobre as interfaces entre as demandas dos territórios e a gestão municipal, no contexto da ação intersetorial e da formação de redes sociais, intersetoriais e de políticas. A metodologia de ARS possibilitará compreender melhor os aspectos estruturais da Rede, como se posicionam os distintos atores e como os recursos e as informações circulam no seu interior.

É interessante ressaltar que a proposta e a construção da Rede não partiram da gestão municipal, e sim de profissionais e técnicos das secretarias municipais e dos territórios, que se

mobilizaram para coordenar estratégias e confrontar a problemática da violência, que é transversal a todos os setores envolvidos. Cada ator que participa da Rede tem uma trajetória e traz objetivos e interesses particulares e institucionais. Nesse sentido, compreender as motivações e as percepções desses atores, na construção e na implementação das ações intersetoriais, é fundamental para analisar o potencial da intersectorialidade e como esta é construída.

A análise dessa experiência pode revelar questões para a reflexão sobre os modos de organização de iniciativas similares, tanto com relação aos aspectos positivos, quanto à forma de lidar com as dificuldades relacionadas com sua operacionalização. Possibilitará também entender a complexidade dessas ações, a importância dos indivíduos e setores envolvidos, e identificar novos potenciais, agentes e perspectivas que podem ser integrados aos processos de planejamento e implementação de programas, projetos e políticas públicas.

A violência contra crianças e jovens no município de Guarulhos: um breve resumo para contextualizar o problema da Rede GCP

O município de Guarulhos, sendo uma das grandes metrópoles do país, não está imune ao fenômeno da violência. Mais detalhes sobre o município serão incluídos no Capítulo 3, “Cenário de Estudo”. Porém, sendo a questão da violência o problema central da Rede GCP, buscou-se apresentar um breve cenário da situação na qual esta desenvolve suas ações.

Em um *ranking* que considerou a prevalência da violência em 304 municípios com população superior a 100 mil habitantes no Brasil, segundo a soma das taxas de homicídio e de Mortes Violentas com Causa Indeterminada (MVCI), no ano de 2015, Guarulhos ocupou o 85º lugar, com uma taxa composta de homicídio + MVCI de 20,5 (IPEA e FBSP, 2017).

Segundo dados do Mapa da Violência de 2014, a taxa de homicídio em Guarulhos, entre a população jovem, era de 40,8/100.000 habitantes em 2012, o que colocava o município na 470ª posição entre 817 municípios com população de mais de 10.000 jovens. Os dados dessa pesquisa apontam para o impacto da dimensão “raça”: em 2012, a taxa de homicídios entre os jovens brancos, em Guarulhos, era de 32,9/100.000 habitantes, enquanto que entre os jovens negros era de 50,2/100.000 habitantes (WAISELFISZ, 2015).

Com relação às notificações de violência, segundo dados do DATASUS/SINAN, em 2016, houve 848 notificações de violência doméstica, sexual ou outras, no município de Guarulhos. Destas, 403 (47,52%) foram contra crianças e jovens entre 0 e 19 anos. Desse total, 274 (68%) eram notificações de violência contra mulheres/meninas e 129 (32%) contra

homens/meninos. A tabela 1.1 apresenta o desdobramento dessas notificações de violência por raça.

Tabela 1.1 - Notificações de violência contra crianças e jovens entre 0 e 19 anos em Guarulhos em 2016, por raça.

Raça	Número de notificações	%
Branca	181	44,91
Preto	17	4,22
Amarelo	2	0,50
Pardo	181	44,91
Indígena	3	0,74
Sem informação	19	4,71
TOTAL	403	100,00

Extraído de: DATASUS/SINAN. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

Os dados mostram que, em termos de notificação, as mulheres são mais afetadas, porém os dados por raça não indicam que houve uma diferença muito grande entre brancos e negros/pardos em 2016. Há poucos dados públicos detalhados sobre as estatísticas de violência no município de Guarulhos no Observatório de Políticas Públicas da Prefeitura de Guarulhos. Os gráficos 1.1 e 1.2 apresentam as informações ali encontradas.

Extraídos de: Observatório de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Os dados de ocorrências atendidas (gerais e de violência sexual) incluem um período curto (apenas os primeiros nove meses de 2018) e não apresentam o total de ocorrências no período. Não há dados públicos desagregados por território ou para a construção de uma série histórica para observar as tendências.

Uma publicação da Rede GCP 2016 inclui a apresentação “Panorama da Violência na Cidade de Guarulhos”, que possibilita um pouco mais de análise. As tabelas 1.2 e 1.3 apresentam os dados de notificação de violência nas regiões de Saúde I a IV (as mesmas regiões da Rede GCP⁴) entre os anos de 2009 e 2014, geral (1.2) e por faixa etária (1.3) (SECEL, 2016).

Tabela 1.2 - Dados de notificações de violências em Guarulhos, por região, entre 2009 e 2014.

Região	Número de notificações	%
Região I	744	9,72
Região II	1740	22,72
Região III	2671	34,88
Região IV	2503	32,68
TOTAL	7658	100,00

Extraído de: SECEL, 2016.

Tabela 1.3 - Panorama das notificações por ciclo de vida em Guarulhos entre 2009 e 2014.

Faixa etária	Região I	Região II	Região III	Região IV	Totais	%
1 a 9 anos	219	252	207	395	1073	35,2
10 a 19 anos	209	483	661	620	1973	64,8
TOTAIS	428	735	868	1015	3046	100,0
%	14,1	24,1	28,5	33,3	NA	100,0

Fonte: elaboração própria com base em dados apresentados em SECEL (2016, p. 50).

Os dados das tabelas 1.2 e 1.3 permitem visualizar a existência de diferenças inter-regionais nas notificações de violência. Entre 2009 e 2014, as regiões III e IV foram responsáveis por 67,56% das notificações de violência entre as quatro regiões. Com relação à

⁴ A denominação das regiões onde a Rede GCP atua segue a organização dos Distritos Regionais: Região I (Tranquilidade, Flor da Montanha e CECAP); Região II (Paraíso, Taboão e Cabuçu), Região III (Presidente Dutra, São João, Lavras) e Região IV (Pimentas, Água Chata e Cumbica).

faixa etária, as crianças com idades entre 10 e 19 anos foram as mais afetadas, compondo 64,8% das notificações entre 2009 e 2014, considerando as faixas etárias entre um e 19 anos. Entre crianças e jovens de um a 19 anos, no período de 2009 a 2014, as regiões III e IV também apresentaram os maiores índices, somando juntas 61,8% do total das notificações.

No município de Guarulhos, as ações para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes são compartilhadas por componentes da rede de atenção e proteção integral da criança e do adolescente, segundo suas atribuições. Participam da rede de proteção os seguintes segmentos e atores: Assistência Social, Saúde, Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA), Promotoria Pública, Defensoria Pública, Delegacias, ONGs, coordenadorias da mulher e da juventude, entre outros. Guarulhos conta também com uma Secretaria de Direitos Humanos e Subsecretarias de Igualdade Racial, Juventude, Políticas de Diversidade e Políticas para Mulheres.

A lógica de articulação entre os atores se dá através de redes (i.e., a Rede GCP), políticas e programas específicos (juventude, mulher etc.), grupos de trabalho temáticos (combate ao trabalho infantil, exploração sexual etc.), fluxos de atendimento e encaminhamento e diferentes sistemas de notificação, que se conectam de acordo com as demandas dos casos. Cada segmento desenvolve seu fluxo de atendimento e encaminhamento (ver Anexo 2 para exemplos e modelos). Buscar estratégias de articulação e harmonização entre as políticas e programas relacionados com a problemática da violação de direitos e os diferentes fluxos de atendimento, assim como o diálogo entre os sistemas de notificação, estão entre os principais desafios para um enfrentamento efetivo da violência no município (SECEL, 2016).

1.3.2. O Problema da Pesquisa: A Construção da Intersetorialidade

A pesquisa assume a intersetorialidade como unidade de análise e tem como foco compreender como esta é produzida a partir de uma proposta de trabalho em rede. Entende-se que não há uma única forma de delimitar e analisar a intersetorialidade; trata-se de um conceito fluido, com diversas interpretações e pouca concretude teórica e analítica. Refere-se, em sua essência, a uma articulação entre setores (no caso desta pesquisa, entre setores

governamentais⁵), mas que pode apresentar diferentes níveis de integração, formatos, propósitos e intencionalidades. Esses estão condicionados às “forças” (atores, instituições, contextos) que se apropriam do problema, definem e direcionam o processo.

Para efeitos desta pesquisa, assumir-se-á a seguinte definição de intersectorialidade, que, a nosso ver, abarca os principais aspectos relacionados com os marcos teóricos existentes e as avaliações de experiências práticas:

A intersectorialidade diz respeito à construção de interfaces institucionais, técnicas e políticas entre setores governamentais e não governamentais com o objetivo de superar fragmentações e promover o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a governabilidade de cada política pública isoladamente. Essas interfaces potencializam a articulação de saberes e experiências, assim como a geração de soluções sinérgicas para problemas sociais. A intersectorialidade vai além da justaposição de ações setoriais e tem como propósito promover a transformação da sociedade e o desenvolvimento social.

Essa definição considera que a intersectorialidade:

- por inserir-se em um contexto marcado por modelos que fragmentam a ação social, não pode ser considerada como uma estratégia natural ou espontânea e requer uma construção intencional e direcionada, com planejamento e esforços pessoais e institucionais;
- está inserida no contexto da sociedade em rede, informacional, dinâmica, intensa e contraditória. Se, por um lado, essas forças criam possibilidades (de informação, conexão, aprendizagem, entre outros) e promovem novas formas de interação, por outro, geram mais fragmentações e isolamentos (entre pessoas, nas relações, no excesso de informação, entre outros);
- como uma estratégia para a solução de problemas complexos⁶, deve produzir respostas e efeitos melhores àqueles até então produzidos por ações realizadas setorialmente, ou com esforços intersectoriais isolados ou pontuais (i.e., deve ter o potencial de transformar práticas, valores, saberes, processos, relações e resultados);

⁵ A discussão sobre a intersectorialidade inclui também a relação com o setor privado. No caso dessa pesquisa, no entanto, não se abordará esse aspecto uma vez que a experiência da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege não inclui, até o momento, esforços para a articulação dos atores da Rede com o setor privado.

⁶ É importante ressaltar que entende-se que nem todas as questões de gestão ou aquelas abordadas por políticas públicas requerem de uma ação intersectorial. Trata-se aqui daqueles problemas sociais complexos cuja solução reconhecidamente extrapola o escopo e a capacidade de ação de distintos setores isoladamente e para os quais há a necessidade de articulação entre políticas públicas para seu enfrentamento.

- deve possibilitar o questionamento de paradigmas, conceitos, pressupostos e lógicas. O processo construído deve permitir que algo novo seja produzido no cotidiano da vida das pessoas e nos planos social, institucional e político;
- extrapola a compreensão dos aspectos de gestão e implementação e considera dimensões como: relações e práticas; formas de produção; lideranças; agendas; conceitos de sujeitos e territórios; apostas políticas e o significado das ações para os atores sociais que as realizam.

A pesquisa deve buscar compreender o que se está produzindo ou facilitando através da articulação intersetorial em rede: são novas lógicas, ou apenas novas formas de efetivar as velhas lógicas setoriais? Há mudança e transformação, ou um deslocamento do problema (por exemplo, do nível de gestão para as equipes da ponta)? Há um confronto com os modelos predominantes que produzem as problemáticas que estão na raiz do problema a ser enfrentado, ou há acomodação e reforço dos mesmos modelos? As articulações entre setores são potencializadoras e produzem capilaridades, ou são controladoras e centralizadoras?

Como olhar para a ação intersetorial e em rede no contexto da Rede GCP?

Realizar uma ação intersetorial em rede constitui um desafio para os profissionais, atores sociais e instituições que respondem pela efetivação dos direitos do cidadão. A situação é agravada pelo contexto de exclusão social, vulnerabilidade e fragilização das políticas públicas, que prejudica as possibilidades de a população acessar recursos, serviços e seus direitos.

A proposta de criar uma rede intersetorial com base territorial para fortalecer o enfrentamento da violência que afeta crianças e adolescentes requer pensar em quais estratégias de gestão podem ser viabilizadas em uma dada realidade e quais redes podem ser ativadas para garantir a atenção às necessidades da família, da criança e do adolescente, de forma a atender ao princípio de proteção integral previsto pelo ECA. A dimensão do trabalho em rede implica também considerar quem são os sujeitos presentes nesses territórios, como eles são incorporados na rede e como essa rede é acionada por e para esses sujeitos. Nesse contexto, a intersetorialidade e a rede estão intrinsicamente conectadas: enquanto a rede impulsiona e potencializa as relações, os serviços e as ações direcionados ao atendimento das demandas sociais e em sintonia com a realidade local, a intersetorialidade serve de princípio orientador das práticas e das relações dessas mesmas redes.

A construção de uma rede intersetorial com essa proposta requer pensar em: (a) ações articuladas e integradas entre atores/sujeitos, em diferentes níveis e com variadas competências e interesses; (b) propostas e objetivos claros e específicos voltados para a proteção de crianças e adolescentes e (c) inserções possíveis na lógica de gestão municipal, a partir de uma ótica de produzir uma renovação na relação entre áreas da gestão, redes e setores sociais que não necessariamente estão estruturados para a ação colaborativa.

Como será a aproximação ao objeto de estudo?

A intersetorialidade, pensada da forma descrita anteriormente, torna o problema da pesquisa bastante complexo. As questões apontadas remetem a um amplo espectro de reflexões que, apesar de relevantes, não poderiam ser respondidas em apenas uma pesquisa. Para uma aproximação deste objeto de pesquisa, buscar-se-á então delimitar as seguintes dimensões para compreender fatores-chave que intervêm e/ou condicionam a produção da intersetorialidade:

- Estrutura: implica compreender como a Rede GCP está organizada, em termos de arranjos institucionais, acordos, marcos legais e recursos (financeiros, humanos, materiais), considerando seu funcionamento, sua manutenção e sustentabilidade.
- Processos: considera aspectos que potencializam a intersetorialidade e a formação de redes, como por exemplo: “portas de entrada” para a ação conjunta e articulada, compromissos, interesses, propósitos e intencionalidades, mecanismos, metodologias, agendas e espaços utilizados ou criados para facilitar essa ação.
- Efeitos ou resultados: o que a Rede GCP efetivamente produz, afeta ou impacta, considerando não apenas propósitos e finalidades, mas dimensões como relações, práticas, saberes, conhecimento, recursos, sujeitos, protagonismo, políticas, entre outros.

1.3.3 Objetivos da pesquisa

A pesquisa será guiada pela pergunta: *como estão se construindo as relações e as ações intersetoriais e em rede, no âmbito da Rede Intersectorial “Guarulhos Cidade que*

Protege”, para o enfrentamento da violência contra crianças e jovens, no município de Guarulhos, São Paulo?

Para respondê-la, a pesquisa terá como objetivos:

- Analisar as estratégias de articulação intersetorial e em rede da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege explorando os fatores e os mecanismos implicados na consolidação e sustentabilidade dessa iniciativa;
- Analisar as concepções sobre intersetorialidade e rede dos atores sociais envolvidos na implementação da Rede GCP;
- Compreender como (e se) as metodologias de trabalho conjunto e as práticas promovidas estão expressando-se na prática das instituições, das equipes e dos atores envolvidos;
- Identificar os efeitos e os resultados das ações da Rede GCP com relação à intersetorialidade e aos objetivos que esta propõe-se a atingir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHGREN, B.; AXELSSON, S. B.; AXELSSON, R. Evaluating intersectoral collaboration: a model for assessment by service users. **International Journal of Integrated Care**, v. 9, 26 February 2009. Disponível em: <<http://doi.org/10.5334/ijic.304>>. Acesso em: 21 maio 2019.

AKERMAN, M; SÁ, R. F de; MOYSES, S.; REZENDE, R.; ROCHA, D. Intersetorialidade? IntersetorialidadeS! **Ciência e Saúde Coletiva**, 19(11), p. 4291-4300, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n11/1413-8123-csc-19-11-4291.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

ALMEIDA, N. L. T. de. **Educação e infância na cidade**: dimensões instituintes da experiência de intersetorialidade em Niterói. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

ALVES, R. B. Vigilância em saúde do trabalhador e promoção da saúde: aproximações possíveis e desafios. **Cadernos de Saúde Pública**, 19(1), p. 319-322, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v19n1/14934.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

ANDRADE, F. R. B.; MENDES, M. G R. Estado e direitos sociais: a intersetorialidade e a consolidação do trabalho na Política de Assistência Social. **O Social em Questão**, ano XVIII, n. 34, p. 229-244, 2015. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_34_10_Andrade_Mendes.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

ANDRADE, L. O. M. **A saúde e o dilema da intersetorialidade**. São Paulo: HUCITEC, 2010.

AZEVEDO, E.; PELICIONI, M. C. F.; WESTPHAL, M. F. Práticas intersetoriais nas políticas públicas de promoção de saúde. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 22 [4], p. 1333-1356, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v22n4/a05v22n4.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns de implementação. In: SANTOS JUNIOR, A. O. dos et al. (Org.). **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros. Rio de Janeiro: FASE, 2003, p. 38-44.

BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serv. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a10n109.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BARROS, C. M. S. **Mediação intersetorial para a promoção da saúde**: o projeto Transando Saúde do SESC. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca / Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009.

BERGERON, D. A.; TALBOT, L. R.; GABOURY, I. Realist evaluation of intersectoral oral health promotion interventions for schoolchildren living in rural Andean communities: a research protocol. **BMJ Open**, 2017, 7. Disponível em: <<https://bmjopen.bmj.com/content/bmjopen/7/2/e014531.full.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

BILODEAU, A.; GALARNEAU, M.; LEFEBVRE, C.; POTVIN, L. Linking process and effects of intersectoral action on local neighbourhoods: systemic modelling based on Actor–Network Theory. **Sociology of Health & Illness**, v. xx, n. xx, 2018, p. 1-15. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-9566.12813>>. Acesso em: 21 maio 2019.

BORDE, E.; AKERMAN, M.; PELLEGRINI FILHO, A. Mapping of capacities for research on health and its social determinants in Brazil. **Cad. Saúde Pública**, v. 30, n. 10, p. 2081-2091, out. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v30n10/0102-311X-csp-30-10-2081.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

BÖRZEL, T. **Qué tienen de especial los policy networks?** Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanación europea, 1997. Disponível em: <<http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>>. Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. p. 13563.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**, Brasília, DF, 2005a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Política nacional de redução da morbimortalidade por acidentes e violências**: Portaria MS/GM nº 737, de 16/5/01, publicada no DOU nº 96, seção 1E, de 18/5/01 / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Análise de Situação de Saúde. – 2. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. Brasília: DF, 2014.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente. **Violência contra crianças e adolescentes**: análise de cenários e propostas de políticas públicas/elaboração de Marcia Teresinha Moreschi – Documento eletrônico – Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/biblioteca/consultorias/conada/violencia-contra-criancas-e-adolescentes-analise-de-cenarios-e-propostas-de-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e políticas Públicas**, n. 35, p. 119-159, jul/dez 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/200/194>>. Acesso em: 21 maio 2019.

BRONZO, C.; VEIGA, L. da. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 92, p. 5-21, nov. 2007.

CAMPOS, M. M. Educação e políticas de combate à pobreza. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24 p. 183-191, set./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a13.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

CARVALHO, M. F.; BARBOSA, M. I.; SILVA, E. T. da; ROCHA, D. G. Intersetorialidade: diálogo da política nacional da promoção da saúde com a visão dos trabalhadores da atenção básica em Goiânia. **Tempus – Actas de Saúde Coletiva**, v. 3, n. 3, p. 44-55, jul./set. 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12720/1/ARTIGO_IntersetorialidadeDialogoPolitica.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CASTRO, A. M.; MALO, M. Apresentação. In: _____. **SUS: ressignificando a promoção da saúde**. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 3-16.

CAVALCANTI, P.; NICOLAU, R. **Estado da arte sobre o conceito de intersetorialidade**. Material instrucional. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

CAVALCANTI, P. B, CARVALHO, R. N.; MIRANDA, A. P. R. S.; MEDEIROS, K. T.; DANTAS, A. C. S. A intersetorialidade enquanto estratégia profissional do serviço social na saúde. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 39, p. 192-215, jul./dez. 2013. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/3153>>. Acesso em: 21 maio 2019.

CHIARI, A. P. G.; FERREIRA, R. C.; AKERMAN, M.; AMARAL, J. H. L.; MACHADO, K. M.; SENNA, M. I. B. Rede intersetorial do Programa Saúde na Escola: sujeitos, percepções e práticas. **Cad. Saúde Pública**, 34(5), p. 1-15, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n5/1678-4464-csp-34-05-e00104217.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

CORBETT, T.; NOYES, J. **Human services systems integration: a conceptual framework**. Institute for Research on Poverty: University of Wisconsin Madison, 2007.

CUNILL-GRAU, N. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2005. Disponível em: <<http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/Documentos%20PDF/la%20intersectorialidad%20en%20el%20gobierno%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20social.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

CUNILL-GRAU, N. The intersectorality in new social policies: an analytical-conceptual approach. **Gestion y Política Publica**, 23(1), p. 5-46, jan. 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/291340068_The_Intersectorality_in_New_Social_Policies_An_Analytical-Conceptual_Approach>. Acesso em: 21 maio 2019.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.gov.br>. Acesso em: 21 dez. 2005.

DELEUZE, G. **Foucault**. Tradução Cláudia Sant'Anna Martins. São Paulo: Brasiliense. 2003.

DIGIÁCOMO, M. J. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**. s/d. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019. Texto não publicado.

DOWBOR, L. Información para la ciudadanía y el desarrollo sustentable. **Nueva Sociedad**, Caracas, Venezuela, p. 125-144, abr./mar. 2005. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/informacion-para-la-ciudadania-y-el-desarrollo-sustentable/>>. Acesso em: 21 maio 2019.

DUBOIS, A.; ST-PIERRE, L.; VERAS, M. A scoping review of definitions and frameworks of intersectoral action. **Ciência & Saúde Coletiva**, 20(10), p. 2933-2942, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232015001002933>. Acesso em: 21 maio 2019.

EASLEY, D.; KLEINBERG, J. **Networks, crowds and markets: reasoning about a highly connected world**. Cambridge University Press: Cambridge, 2010. Disponível em: <<http://www.cs.cornell.edu/home/kleinber/networks-book/>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

FARINELLI, C. C.; PIERINI, A. J. O sistema de garantia de direitos e a proteção integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. **O Social em Questão**, ano XIX, n. 35, p. 43-86, 2016. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_35_3_Farinelli_Pierini.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

FAUSTINO, T. Q. S. Intersetorialidade: tendência contemporânea na organização de políticas públicas: a experiência do Programa Maior Cuidado. **R. Ágora: Pol. públ. Comun. Gov. info.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 78-103, jan./jun. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistaagora/issue/view/112>>. Acesso em: 21 maio 2019.

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

FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. 2. edição. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo – RAD**, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 77-89. maio 2008. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/rad/article/view/671/468>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

FREIRE, M. S. M.; SÁ, R. M. P. F. de; GURGEL, I. G. D. Sairé Mais Saudável: política intersetorial como marco de mudança para equidade local. **Cien. Saúde Colet.**, v. 17, n. 12, p. 3893-3902, 2017. Disponível em: <<http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/saire-mais-saudavel-politica-intersetorial-como-marco-de-mudanca-para-equidade-local/16442?id=16442&id=16442>>. Acesso em: 21 maio 2019.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**. Revista de Sociologia Política, v. 1, n. 5, p. 117- 136, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982/0>>. Acesso em: 21 maio 2019.

GARAJAU, N. I. Reflexões sobre a intersetorialidade como estratégia de gestão social. In: Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais: Expressões Socioculturais da Crise do Capital e as Implicações para a Garantia dos Direitos Sociais e para o Serviço Social, III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, Belo Horizonte, 2013. **Anais...** Belo Horizonte, 1:1-12.

GARAJAU, N. I.; AFONSO, M. S. M. Articulação intersetorial como estratégia de gestão na Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: análise do Programa Cozinha Comunitária. **Segur. Aliment. e Nutr.**, Campinas, v. 23, n. esp., p. 1065-1079, dez. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.20396/san.v23i0.8635603>>. Acesso em: 21 maio 2019.

GARCIA, L. M. T.; MAIO, I. G.; SANTOS, T. I.; FOLHA, C. B. J. C.; WATANABE, H. A. W. Intersetorialidade na saúde no Brasil no início do século XXI: um retrato das experiências. **Saúde Debate**, 38, p. 966-80, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v38n103/0103-1104-sdeb-38-103-0966.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

GIAQUETO, A. A descentralização e a intersetorialidade na política de Assistência Social **Revista Serviço Social & Saúde**, UNICAMP, Campinas, v. IX, n. 10, p. 79-102, dez. 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.20396/sss.v9i2.8634883>>. Acesso em: 21 maio 2019.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

GIDDENS, A. **The constitution of society**: outline of the theory of structuration. University of California Press: California, 1986.

GOIS, J. B. H. A (difícil) produção da intersetorialidade: comentários a partir de ações públicas para a juventude. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 128-141, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/13212>>. Acesso em: 21 maio 2019.

GONÇALVES, A. S.; GUARÁ, I. M. F. R. Redes de proteção social na comunidade. In: GUARÁ, I. M. F. R. **Redes de proteção social**. São Paulo: Associação Fazendo História; NECA, 2010.

GRANOVETTER, M. **The strength of weak ties**. American Journal of Sociology, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, maio 1973. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2776392?seq=1#metadata_info_tab_contents>. Acesso em: 21 maio 2019.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr. 1998. Disponível em: <https://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/intersetorialidade_configuracao_novo_paradigma_organizacional.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas públicas e serviços públicos: desenvolvimento social com a intersetorialidade. **Caderno Fundap**, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: <https://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da violência 2017**. IPEA: 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170609_atlas_da_violencia_2017.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

JACKSON, S. F.; PERKINS, F.; KHANDOR, E.; CORDWELL, L.; HARNANN, S.; BUASAI, S. Integrated health promotion strategies: a contribution to tackling current and future health challenges. **Health Promotion International**, 21, Suppl 1, p. 75-83, 2006. Disponível em: <https://academic.oup.com/heapro/article/21/suppl_1/75/770062>. Acesso em: 21 maio 2019.

JUNQUEIRA, L. A. P. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6 n. 2, p. 31-46, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12901997000200005>. Acesso em: 21 maio 2019.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 11-22, mar. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7696>>. Acesso em: 21 maio 2019.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade e redes sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 7 a 10, jan. 2000, p. 7-10. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7289>>. Acesso em: 21 maio 2019.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas públicas e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902004000100004>>. Acesso em: 21 maio 2019.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, p. 18-21, out. 2005. **Anais...** Disponível em: <<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3373/0052306.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>>. Acesso em: 21 maio 2019.

JUNQUEIRA, L. A. P. Apresentação. In: JUNQUEIRA, L.A.P.; CORÁ, M. A. J. (Orgs.). **Redes sociais e intersetorialidade**. São Paulo: Tiki Books, 2016, p 7-10. Disponível em: <<http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2013/03/Redes-sociais-e-intersetorialidade-com-cap.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (Orgs.). **Redes sociais e intersetorialidade**. São Paulo: Tiki Books, 2016. Disponível em: <<http://dowbor.org/blog/wp->

content/uploads/2013/03/Redes-sociais-e-intersectorialidade-com-capa.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

KEZH, N. H. de P.; SOARES, J. A. Avaliação do processo de implantação da Rede Intersetorial Para a Prevenção das Violências Contra Crianças e Adolescentes: Projeto “Guarulhos Cidade que Protege”. In: FERNANDEZ, J. C. A.; MORAES, M. A. de (Orgs.). **Avaliação de projetos na lógica da promoção da saúde na Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo**. Hucitec Editora: São Paulo, 2014, p. 152-182. Disponível em: <http://www.saude.sp.gov.br/resources/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica/areas-de-vigilancia/doencas-cronicas-nao-transmissiveis/doc/dcnt/2014_ses_sp_aval_proj_logica_promocao.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

KICKBUSH, I.; Health in all policies: the evolution of the concept of horizontal health governance. In: KICKBUSH, I.; BUCKETT, D. K. (Orgs.). **Implementing health in all policies**. Adelaide, Australia: Government of South Australia, 2010, p. 11–25.

KRANZLER, Y.; DAVIDOVICH, N.; FLEISCHMAN, Y.; GROTO, I.; MORAN, D.; WEINSTEIN, R. A health in all policies approach to promote active, healthy lifestyle in Israel. **Israel Journal of Health Policy Research**, 2(1), p. 16, 2013. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23607681>>. Acesso em: 21 maio 2019.

LEPPO, K.; OLLILA, E.; PEÑA, S.; WISMAR, M.; COOK, S. **Health in all policies: seizing opportunities, implementing policies**. Helsinki: Ministry of Foreign Affairs and Policies, 2013.

LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1997, p. 53-68.

MALTA, D. C.; CASTRO, A. M. de; GUSH, C. S.; CRUZ, D. K. A.; BRESSAN, A.; NOGUEIRA, J. D.; NETO, M. O. L.; TEMPORAL, J. G. A Política Nacional de Promoção da Saúde e a Agenda da Atividade Física no Contexto do SUS. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, 18(1), p. 79-86, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742009000100008>>. Acesso em: 21 maio 2019.

MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 71-81, jan./abr. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v30n1/a09v30n1.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

McQUEEN, D.; WISMAR, M.; LIN, V.; JONES, C. Introduction: Health in all policies, the social determinants of health and governance. In: McQUEEN, D.; WISMAR, M.; LIN, V.; JONES C. (Orgs.). **Intersectoral governance for health in all policies: structures, actions and experience**. Organização Mundial da Saúde: Genebra, 2012, p. 3-21.

MEDEIROS, J. D. da S.; LIRA, I. C. D. **A intersectorialidade na Política de Assistência Social: desafios para sua materialização a partir da realidade do CRAS Dom Aquino, Cuiabá, MT**. 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo14/a-intersectorialidade-na-politica-de-assistencia-social-desafios-para-a-sua-materializacao-a-partir-da-realidade-do-cras-dom-aquino—cuiaba-mt--1-.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

MILLER, H. T. Post-progressive public administration: lessons from policy networks. **Public Administration Review**, v. 54, n. 4, July/August 1994. Disponível em (apenas resumo): <https://www.researchgate.net/publication/271697891_Post-Progressive_Public_Administration_Lessons_from_Policy_Networks>. Acesso em: 21 maio 2019.

MINOWA, E.; WATANABE, H. A. W.; NASCIMENTO, F. A.; ANDRADE, E. A.; OLIVEIRA, S. C.; WESTPHAL, M. F. Contribuição das universidades na revisão da Política Nacional de Promoção da Saúde. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 26, n. 4, p. 973-986, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v26n4/1984-0470-sausoc-s0104-12902017169405.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

MONFREDINI, M. I. Criança e adolescente: proteção e garantia de direitos. **Universitas**, ano 102, n. 319, p. 57-84, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://revistauniversitas.inf.br/index.php/UNIVERSITAS/article/view/265>>. Acesso em: 21 maio 2019.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a05.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Intersectorialidade e políticas sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T. de; SOUZA, R. G. (Orgs.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014, p. 41-54.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, n. 101, p. 95-120, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n101/06.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

NETO, J. L. F.; KIND, L.; REZENDE, M. C. C.; COLEN, N. S. Processos de construção da Política Nacional de Promoção da Saúde. **Cad Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 29(10), p. 1997-2007, out. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v29n10/a16v29n10.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

O'DWYER, G. Estudos de políticas e a teoria da estruturação de Giddens. In: BAPTISTA, T.; FARIA, W. (Orgs.). **Políticas, planejamento e gestão em saúde: abordagens e métodos**. Editora FIOCRUZ: Rio de Janeiro, 2015, p. 173-191.

OLIVEIRA, R. C. Intersectorialidade entre as políticas públicas e seus efeitos na escola pública brasileira. In: Congresso Internacional de Pedagogia Social, n. 4, v. 2, 2012, São Paulo. **Anais...** Associação Brasileira de Educadores Sociais. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000092012000200024&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 12 jan. 2019.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **World report on violence and health**. OMS: Genebra, 2002.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Global status report on violence prevention**. 2014. World Health Organization. Disponível em: <<http://www.who.int/iris/handle/10665/145086>>. Acesso em: 21 maio 2019.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **World Health Statistics 2017**. OMS: Genebra, 2017.

OPAS/OMS – Organização Panamericana da Saúde/Organização Mundial da Saúde. **Trends and achievements in promoting health and equity in the Americas: developments from 2003-2011**. Washington DC: OPAS/OMS, 2011. Disponível em: <<http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/33830>>. Acesso em: 21 maio 2019.

PAULA, K. A.; PALHA, P. F.; PROTTI, S. T. Intersetorialidade: uma vivência prática ou um desafio a ser conquistado? O discurso do sujeito coletivo dos enfermeiros nos núcleos de Saúde da Família do Distrito Oeste – Ribeirão Preto. **Interface - Comunic., Saúde, Educ.**, v. 8, n. 15, p. 331-48, mar./ago. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/icse/v8n15/a11v8n15.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

PEREIRA, K. Y. L.; TEIXEIRA, S. M. 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. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/12990/9619>>. Acesso em: 21 maio 2019.

PEREIRA, P. A. P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Orgs.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 21-39.

PHAC – Public Health Agency of Canada; WHO – World Health Organization. **Health equity through intersectoral action: an analysis of 18 country case studies**. OMS: 2008.

POTVIN, L. Intersectoral action for health: more research is needed! **International journal of public health**, 57, p. 5-6, 2012. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s00038-011-0330-0>>. Acesso em: 21 maio 2019.

QUINHÕES, T. A.; FAVA, V. M. D. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 61 (1), p. 67-96, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/38>>. Acesso em: 21 maio 2019.

RIBEIRO, L. C. de Q. Metrôpoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q. (Orgs.). **As metrôpoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Reven, 2007, p. 21-50.

ROCHA, C. V. Gestão pública e participação democrática no Brasil: reflexões a partir de alguns estudos de caso. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006, s.l., Spain. p.1583-1594. **Anais...** Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00104370/document>>. Acesso em: 21 maio 2019.

ROCHA, D. G.; ALEXANDRE, V. P.; MARCELO, V. C.; REZENDE, J. D.; SÁ, R. F. de. Processo de revisão da Política Nacional de Promoção da Saúde: múltiplos movimentos simultâneos. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 11, p. 4313-4322, 2014. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/q6khc2>>. Acesso em: 21 maio 2019.

ROSSETI, F. M. C.; SOARES S. A. P.; OLIVEIRA, Z. M. R.; SOUZA, A. K. Desafios metodológicos na perspectiva da rede de significações. **Cadernos de Pesquisa**, 38, 133, p. 147-170, jan. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n133/a07v38n133.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

SANTOS, N. N. **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. Tese (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SECEL – Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Guarulhos. **Ponto a ponto: a trajetória de articulação da Rede Intersetorial “Guarulhos: Cidade que Protege” no enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes**. 2016. Prefeitura de Guarulhos. Disponível em: <https://www.guarulhos.sp.gov.br/sites/default/files/ppp_inclusiva_rede_intersetorial_guarulhos_cidade_protege.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados, **Revista del clac Reforma y Democracia**, n. 32, p.1-17, 2005. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/html/3575/357533664002/>>. Acesso em: 21 maio 2019.

SHANKARDASS, K; SOLAR, O; MURPHY, K; FREILER, A; BOBBILI, S; BAYOUMI, A. Health in all policies: a snapshot for Ontario – Results of a realist-informed scoping review of the literature. In: **Report to the Ministry of Health and Long-Term Care (Ontario)**. Getting started with health in all policies: a resource pack. Ontario: Centre for Research on Inner City Health, Keenan Research Centre, Li KaShing Knowledge Institute, St. Michael's Hospital; 2011.

SOLAR, O. **La construcción de la intersectorialidad: salud en todas las políticas desde la perspectiva de equidad y determinantes sociales de la salud**. 2013. Disponível em: <https://www.minsal.cl/sites/default/files/La_construccion_intersectorialidad_salud.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

SOLAR, O.; VALENTINE, N.; RICE M.; ALBRECHT, D. Moving forward to equity in health: what kind of intersectional action is needed? An approach to an intersectoral typology. Apresentação na VII Conferência Global de Promoção da Saúde, 26-30 de outubro de 2009, Nairobi, Quênia. **Anais...** Disponível em: <<https://pediatricsociale.fondationdrjulien.org/wp-content/uploads/2015/08/8-Solar-et-al.-2009.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

SPOSATI, A. Gestão pública intersectorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serv. Soc. Soc.**, 85, p. 133-41, 2006.

TESS, B. H.; AITH, F. M. A. A. Intersectorial health-related policies: the use of a legal and theoretical framework to propose a typology to a case study in a Brazilian municipality. **Ciência & Saúde Coletiva**, 19(11), p. 4449-4456, 2014. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n11/1413-8123-csc-19-11-4449.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

TRAVERSSO-LOPEZ, M. Dilemas na promoção da saúde no Brasil: reflexões em torno da política nacional. **Interface**, Botucatu, v. 11, n. 22, mio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/icse/v11n22/04.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

VEIGA, L. da; BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, 48, p. 595-620, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n3/04.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2016**. Adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil. FLACSO: Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.mapadaviolencia.org.br/index.php>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

WARSCHAUER, M.; CARVALHO, Y. M. O conceito “intersetorialidade”: contribuição ao debate a partir do Programa Lazer e Saúde da Prefeitura de Santo André, SP. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 191-203, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v23n1/0104-1290-sausoc-23-01-00191.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

WESTPHAL, M. F.; MENDES, R. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinariedade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.34 n. 6, p. 47-67, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6347/4932>>. Acesso em: 21 maio 2019.

YAZBEK, M. C. Sistemas de proteção social, intersetorialidade, e integração de políticas sociais. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T. de; SOUZA, R. G. de. (Orgs.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014, p. 77-103.

Foto: acervo da autora.

2 O PERCURSO METODOLÓGICO

“Entendemos por metodologia o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Neste sentido, a metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está sempre referida a elas. Dizia Lênin (1965) que ‘o método é a alma da teoria’”.

Maria Cecília de Souza Minayo

2.1 NATUREZA DA PESQUISA

A pesquisa foi do tipo qualitativo, considerando o desenvolvimento da sua fundamentação teórica. A pesquisa qualitativa parte da compreensão de que os fenômenos sociais são complexos, contextuais, temporais e compostos por linguagens e interações (DaMATTA, 1993). Não é possível universalizar essa lógica, e sim compreender que todo conhecimento local é total, porém específico (não universal), que a ação humana é, por natureza, subjetiva e que a produção do conhecimento da ciência social deve considerar a compreensão dos processos a partir dos pontos de vistas dos sujeitos imersos naquele contexto (DaMATTA, 1993).

A pesquisa qualitativa tem como pressuposto que a compreensão do mundo real depende do sentido que esse mundo faz para as pessoas (VICTORA, KNAUTH e HASSEN, 2000). A realidade social, por sua vez, compõe-se de uma multiplicidade de processos que atuam de forma simultânea e que se movimentam a partir de forças individuais e grupais que compartilham espaços e significados sociais (VICTORA, KNAUTH e HASSEN, 2000).

A opção pela pesquisa qualitativa para este projeto justifica-se pelo entendimento de que a intersetorialidade e a formação de redes são influenciadas por questões contextuais, interacionais e de distribuição de poder. A investigação sobre esses fenômenos deve partir da vivência dos atores que os constroem e das relações que eles estabelecem nesses espaços sociais e políticos; também deve considerar que os atores, se, por um lado, estão orientados por normas e regras, por outro, desenvolvem seus papéis e identidades com base em experiências, valores e visões do mundo, no contexto político, social e institucional no qual estão inseridos. A pesquisa analisou os aspectos relacionados com a gestão e a mediação intersetorial e de redes nos espaços institucionais e comunitários, considerados como contextos para a produção de saberes, práticas e significados.

Os contextos macros e o papel do Estado e das políticas sociais foram considerados para a compreensão dos contextos históricos, sociais e institucionais, porém não se produziu, a partir desta pesquisa, uma análise ampla sobre os resultados dos esforços de articulação intersetorial e suas implicações para o campo das políticas sociais. Segundo VICTORA, KNAUTH e HASSEN (2000), é preciso ter uma concepção de totalidade para que possamos recortar a realidade social e propor uma forma de entendê-la. Assim, a pesquisa realizou-se na forma de um estudo de caso a partir de uma experiência concreta de ação intersetorial em rede, considerando-a um recorte de uma realidade local de produção de intersetorialidade e de redes.

A proposta de fazer um estudo de caso foi baseada no objetivo da pesquisa, de obter uma compreensão aprofundada e detalhada, porém não ampla, do processo de construção da intersectorialidade e de redes em um grupo e em um contexto social e político específicos. O estudo de caso é apropriado para esta pesquisa e está alinhado com o referencial teórico estabelecido, uma vez que o objetivo deste estudo era compreender uma realidade social, e não comprovar uma hipótese ou gerar conclusões generalizáveis (YIN, 2001).

O estudo de caso fundamentou-se nos seguintes componentes: análise de redes sociais; percepções e significados da ação para os atores sociais; observação participante e análise documental. A definição desses componentes baseou-se no reconhecimento de que a produção do conhecimento nas ciências sociais deve utilizar múltiplas ferramentas metodológicas e a triangulação de dados, para complementar as falas dos atores e validar a análise e a interpretação dos dados (POUPART et al., 2012). A figura 2.1 resume as principais fases e procedimentos da pesquisa, que serão detalhados adiante.

Figura 2.1 - Descrição da metodologia da pesquisa.

Fonte: elaboração própria.

2.1.1 Análise de Redes Sociais

O estudo de redes sociais tem se tornado relevante devido à horizontalidade e à sinergia que as redes suscitam na mobilização de grupos em torno de temas de interesse social (MENDES et al., 2013). Esses estudos fundamentam-se no fato de que o comportamento humano é estruturado por meio da interdependência das interações e daquilo que pressupõe a sua existência: normas sociais, sanções, formas de controle, disciplinas, narrativas, meios de pagamento e troca, formas de dominação, valores, regras de parentesco, regimes de propriedade e outros (HIGGINS e RIBEIRO, 2018). A Análise de Redes Sociais (ARS), a partir de dados relacionais e ferramentas de análise topológica (uso de geometria e grafos), permite criar representações visuais dos mais variados tipos de processos sociais, possibilitando uma maior compreensão de estruturas e agentes sociais como produtos que emergem desses processos sociais (HIGGINS e RIBEIRO, 2018).

A ARS combina diferentes referenciais teóricos da sociologia, da geometria e da ciência da informação, entre outros. Dentre os principais precursores da ARS, está o trabalho de Georg Simmel sobre a interação e a reciprocidade na sociedade. Para o autor, a “*sociedade* é simplesmente o nome para um número de indivíduos conectados por interação” (SIMMEL, 1992 apud HIGGINS e RIBEIRO, 2018, p. 15). Simmel concebe toda a estrutura social como um equilíbrio entre forças positivas e negativas, especialmente entre conflito e cooperação, que teriam diferentes papéis na integração social. As estruturas sociais seriam então os efeitos emergentes das constantes interações entre os agentes sociais (HIGGINS e RIBEIRO, 2018).

A análise de estruturas em redes utiliza como unidade de observação o que denomina “nós” (por ex., pessoas que foram entrevistadas ou as instituições que integram a rede) o tipo de relação ou a estrutura como um todo. A figura 2.2 ilustra esses elementos, suas distinções e relações.

Figura 2.2 - Unidades de análise em estruturas relacionais.

Extraído de: HIGGINS e RIBEIRO, 2018, p. 56.

Ressalta-se que a construção e a análise de dados em rede não é teoricamente neutra. Elas se desenvolvem a partir das interpretações do(a) pesquisador(a) sobre o marco teórico e a construção do problema de pesquisa e permite um horizonte de possibilidades de interpretação (HIGGINS e RIBEIRO, 2018).

A ação intersetorial e em rede está fundamentada na possibilidade do estabelecimento de relações e sinergias entre diversos atores, para além da soma ou da coordenação de suas ações. É também permeada por contradições e conflitos (de interesse, de compartilhamento de poder e recursos). Nesta pesquisa, a metodologia de ARS aplicou-se para desvelar a estrutura da rede de forma mais ampla e para mapear fluxos, relações e recursos, e obter uma perspectiva sistêmica da experiência em estudo, porém não limitando a análise a essas medidas. A metodologia foi complementada com outros dados produzidos na pesquisa, como a análise de conteúdo e a análise documental.

A ARS e as medidas de rede levantadas como parte do estudo de caso contribuíram para:

- Observar as configurações e padrões de relações entre os setores e atores envolvidos;
- Mapear recursos que circulam na rede (humanos, institucionais, informativos etc.);
- Determinar oportunidades de acesso a recursos (por exemplo, a partir de posições na Rede);
- Identificar atributos que contribuem para uma maior ou uma menor aproximação entre setores;
- Relacionar estruturas, capacidades e ações a partir de posição e relações de Rede;
- Compreender fluxos de informação, comunicação e influência dentro da Rede.

2.1.2 Percepções, Conceitos, Experiências e Significados da Ação Intersetorial para os Atores Sociais

Um estudo de caso sobre a construção da intersetorialidade e de redes locais requer a compreensão de experiências, vivências, sentidos comuns, ações, valores e concepções, sob a perspectiva dos atores sociais que impulsionam, direcionam, relacionam-se e lideram esses processos. A compreensão requer “levar em conta a singularidade do indivíduo, porque sua subjetividade é uma manifestação do viver total” (MINAYO, 2012, p. 623). Ao mesmo tempo, o estudo de caso considera que “a experiência e a vivência de uma pessoa ocorrem no

âmbito da história coletiva e são contextualizadas e envolvidas pela cultura do grupo em que ela se insere” (MINAYO, 2012, p. 623). Assim, a linguagem torna-se a matéria-prima para decifrar o social e a sociedade, e a pesquisa requer então explorar em profundidade as falas, os sentidos e as interpretações, sob a perspectiva dos próprios atores. A técnica empregada aqui foi a entrevista, sobre a qual se discutirá adiante. A análise desses dados foi triangulada com os resultados das técnicas aplicadas na pesquisa: ARS, análise documental e observação participante.

2.1.3 Análise Documental

A construção e a gestão da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege (Rede GCP) envolveu, ao longo de sua existência, uma ampla gama de atores, instituições e organizações, muitos dos quais não fazem mais parte dessa iniciativa, porém tiveram em seu momento um papel chave na conformação ou no direcionamento das ações da Rede, assim como na sua repercussão, seus efeitos e resultados. Considerando que a Rede GCP existe desde 2010 e que a rotatividade de pessoal nas Secretarias participantes e nos serviços locais é alta, não se pode assumir que seja possível acessar as informações sobre o desenvolvimento da rede, no tempo social, institucional, político e histórico, pela memória dos entrevistados. Por essas razões, realizou-se uma análise documental de registros e de documentos produzidos ou relacionados com a Rede GCP, para apoiar a reconstrução da história dessa iniciativa e a decifração de aspectos relevantes e complementares às outras técnicas empregadas.

A análise documental é um método importante para ancorar a produção de dados e a análise, pois não pressupõe a interação ou a influência do pesquisador (CELLARD, 2012). Analisou-se a produção disponível da Rede GCP ao longo de sua existência: atas de reunião, listas de presença, documentos técnicos, relatórios de atividades, publicações e fotografias, entre outros. Segundo CELLARD (2012), a análise documental permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. Os documentos analisados podem aportar à observação de processos (com seus desenvolvimentos e maturações), assim como a evolução de grupos, práticas, conhecimentos e outros (CELLARD, 2012). A análise documental, em conjunto com as falas dos atores sociais, apoiou a construção de uma linha do tempo da experiência que ajudou a esclarecer a relação entre fatores institucionais, políticos, sociais e históricos com acontecimentos da Rede GCP.

2.1.4 Observação Participante¹

Na pesquisa qualitativa, a interação entre o pesquisador, a realidade social e os sujeitos da pesquisa é essencial (MINAYO, 2010). A observação dos fenômenos leva ao contato direto e a uma melhor compreensão da realidade social investigada (JACCOUD e MAYER, 2012) e permite ao pesquisador relativizar o espaço social e colocar-se no lugar do outro (MINAYO, 2010). A observação requer a inserção e a imersão do investigador no grupo observado, compartilhando assim o espaço social da pesquisa. Isso significa que o pesquisador passa a ser um ator da pesquisa e que, portanto, interfere no objeto e no espaço de investigação. A implicação disso é que a pesquisa qualitativa nunca será neutra; ela deve dar conta de explicitar essa relação entre o pesquisador, a realidade social e os sujeitos da pesquisa.

Uma atividade central do projeto de pesquisa foi a observação das ações e atividades da Rede GCP, que incluíram a reunião mensal do Grupo Gestor Intersetorial (GGI) e os Encontros Territoriais das quatro Redes Locais. A observação de situações concretas ajudou a compreender a interação entre: os indivíduos; seus vínculos entre si e com as diferentes estruturas sociais; suas ações; estratégias; constrangimentos; identidades e valores. Também contribuiu para identificar e entender os contextos e os processos que levam à construção de conhecimentos, saberes e novas práticas.

2.2 SUJEITOS DA PESQUISA

2.2.1 Local da Pesquisa

A base empírica da pesquisa foi a Rede GCP, estabelecida do município de Guarulhos/SP. A pesquisa realizou-se nos três níveis da Rede, abordando, assim, diferentes perspectivas: (1) o Grupo Gestor Intersetorial (GGI), que coordena e norteia os trabalhos da

¹ A técnica de observação na pesquisa social classifica-se como participante, não participante e sistemática (GIL, 2006). Na presente pesquisa, compreende-se que a observação realizada é a participante uma vez que a pesquisadora tornou-se parte das situações a observar, no entanto, é importante ressaltar que na técnica de observação participante contemplam-se diferentes níveis de participação, desde aquela mais “passiva” na qual o pesquisador apenas assiste e faz registros até a atuação e incorporação do pesquisador na situação que é o objetivo da observação (GIL, 2006).

Rede, (2) as Secretarias Municipais de Educação, de Saúde e de Assistência Social e os Conselhos Tutelares (entidades participantes da Rede GCP no nível municipal) e (3) as quatro redes locais que compõem o nível mais próximo da população e que abrangem as entidades executantes dos serviços nos territórios: Região I (Distritos de Tranquilidade, Flor da Montanha e CECAP), Região II (Distritos de Paraíso, Taboão e Cabuçu), Região III (Distritos de São João, Presidente Dutra e Bonsucesso) e Região IV (Distritos de Água Chata, Pimentas e Cumbica). Mais detalhes serão apresentados no capítulo 3, “Cenário do Estudo”.

2.2.2 Sujeitos do Estudo

O universo empírico do estudo foi definido de acordo com os métodos selecionados para o logro dos objetivos da pesquisa, lembrando que o que se buscava era explorar o espectro de opiniões e de representações, e não gerar dados estatísticos ou quantificar dados.

Apesar de serem componentes diferentes, a ARS e a análise qualitativa dos discursos dos agentes sociais (percepções, significados e experiências) foram baseadas nos mesmos sujeitos do estudo, aos quais foi aplicado um único instrumento de pesquisa: um questionário de entrevista (Anexo 1) que incluía perguntas sobre esses dois componentes.

A ARS foi realizada com base nas relações de parceria reportadas pelos participantes da Rede GCP, que foram identificadas por meio da seção 6 do questionário de entrevista (descrito em “Instrumentos para a Produção de Dados”). Já os dados para a análise qualitativa (trajetórias, experiências, conceitos e significados) foram produzidos por meio das seções 1 a 5 do referido questionário.

A técnica utilizada para selecionar os entrevistados foi a Bola de Neve (VINUTO, 2014), por meio da qual o entrevistado indicava quem haviam sido seus principais parceiros no âmbito das ações da Rede GCP, nos dois anos prévios à entrevista, os quais eram convidados a participar da pesquisa, considerando alguns critérios, descritos adiante.

A técnica Bola de Neve é um tipo de amostragem não probabilística que utiliza cadeias de referência (VINUTO, 2014), apropriada para quando não é possível ou não se espera determinar a probabilidade de seleção de cada participante da pesquisa. Essa técnica também é útil para estudar grupos que não são conhecidos em sua totalidade, anteriormente à pesquisa, ou que são de difícil acesso (VINUTO 2014).

Em uma amostragem em Bola de Neve, o processo é começado a partir de um grupo inicial de informantes (definidos por informantes-chave, documentos, observações e outros),

que são denominados “sementes”. A partir das sementes, localizam-se outras pessoas com o perfil definido para a pesquisa. Em outras palavras, as sementes ajudam o pesquisador a desvendar o grupo a ser investigado. As pessoas indicadas pelas sementes são contatadas e indicam novos contatos a partir de sua rede pessoal, e assim por diante, até o que se denomina “ponto de saturação”. Alcança-se a saturação quando não se oferecem novos contatos, ou quando os contatos oferecidos não contribuem com informações relevantes para a análise (VINUTO, 2014).

No caso desta pesquisa, para a rodada inicial de entrevistas, as sementes foram identificadas por informantes-chave das Secretarias de Educação, de Assistência Social e de Saúde, aos quais foi solicitada a indicação de pessoas da Rede GCP, tanto em nível central (GGI e Secretarias), como nos territórios. A pesquisadora também identificou algumas sementes durante a fase formativa da pesquisa, a partir da observação das atividades, das entrevistas exploratórias e da revisão documental. Foram identificadas 12 sementes, das quais nove concordaram em participar da pesquisa (as outras três não foram localizadas).

Os entrevistados poderiam citar como parceiros, instituições, equipamentos ou pessoas e, a partir da identificação inicial, levantavam-se as informações restantes. Por exemplo: se o entrevistado identificasse um equipamento (uma UBS ou escola), perguntava-se quem era (ou eram) seu(s) principal(is) contato(s) ali. Caso o entrevistado identificasse uma pessoa específica, levantava-se qual era a afiliação institucional ou o equipamento daquele contato no momento da parceria.

Não houve limitação ou orientação com relação à quantidade ou ao tipo de parceiro que poderia ser citado, apenas a ênfase em identificar aqueles com os quais haviam se estabelecido relações a partir de ações originadas no marco da Rede GCP. A razão para a ênfase em identificar parceiros no âmbito da Rede GCP, e não na formação de redes ou de parcerias em geral, deu-se por conta da pergunta da pesquisa que buscava compreender de que forma a intersetorialidade e a rede se conformam a partir da proposta da Rede GCP e como as ações realizadas por esta estão fomentando redes e parcerias entre setores. A ênfase deu-se também pelo fato de que o questionário de entrevista contemplava questões relacionadas com trajetória, experiências e participação nas ações da Rede GCP. Quando aplicado a parceiros que não tinham alguma conexão com a Rede GCP, o questionário não gerava informações relevantes à pesquisa, o que não significava que essas experiências não eram interessantes para a análise da intersetorialidade e de redes desenvolvidas no cotidiano dos serviços e dos territórios; apenas não era o objeto desta pesquisa investigar tais conexões, naquele momento. Realizaram-se algumas entrevistas telefônicas com parceiros citados que

não eram conectados com a Rede GCP para entender se eles tinham conhecimento sobre a Rede GCP, se haviam sido convidados ou se teriam interesse em participar, detalhes que serão discutidos também adiante.

A produção de dados sobre as relações da Rede GCP deu-se por livre escolha, ou *free recall* – isto é, uma chamada espontânea dos entrevistados por seus parceiros ou relações –, uma vez que não se conheciam previamente todos os membros do universo da Rede estudada. É importante ressaltar que poderia haver aqui um viés de informação, por conta de diferentes entendimentos sobre o que é “parceria” (a ser discutida no capítulo 4), o que poderia levar a distorções cognitivas dos dados. Havia também o risco da variabilidade da memória das pessoas, o que poderia deixar de fora algumas informações (HIGGINS e RIBEIRO, 2018). Havia, ainda, o efeito da rotatividade dos profissionais, que implicaria o risco de parcerias não serem identificadas, porque a pessoa entrevistada estaria substituindo outro profissional há menos de dois anos (e, assim, identificando apenas os parceiros com quem ele ou ela havia conectado nesse período, perdendo-se dados de parcerias anteriores, que poderiam ser relevantes para a pesquisa)².

Os parceiros identificados eram então contatados e convidados para a pesquisa, considerando-se alguns critérios definidos com o objetivo de manter o recorte estabelecido para a pesquisa (a relação com as ações da Rede GCP). Buscou-se identificar, primeiramente, se os parceiros mencionados eram integrantes formais da Rede. Considerou-se um integrante formal da Rede aqueles equipamentos que estavam incluídos na “Lista de Equipamentos Envolvidos”, elaborada pela Secretaria Municipal de Educação. Havia duas versões dessa lista: uma válida até o final de 2017 e uma atualizada a partir de 2018. Consultavam-se as duas para saber se o parceiro citado era integrante formal da Rede GCP ou não. Caso um parceiro mencionado não o fosse, considerava-se:

- se era um equipamento ou uma instituição com o perfil da Rede GCP (conforme estipulado no Edital que estabelece o GGI) e que, portanto, poderia ter sido parte no passado, ou vir a ser parte das ações da Rede eventualmente, ou
- se estava presente ou atuava em uma das regiões da Rede GCP.

² Para minimizar essa possibilidade, buscou-se entrevistar as pessoas identificadas pelos entrevistados como seu ponto de contato. Caso essa pessoa não estivesse mais no equipamento ou na instituição mencionada, porém a mudança fosse recente (menos de 6 meses), buscava-se entrevistá-la sobre sua experiência com o parceiro que a citou. Isso nem sempre foi possível, pois, uma vez que as pessoas saíam dos equipamentos/instituições, era mais difícil localizá-las, lograr contato e garantir uma entrevista. Nesse caso, convidava-se para a entrevista seu substituto no equipamento, ou outro funcionário recomendado por superiores ou colegas, como sendo a pessoa que poderia dar a informação necessária (por exemplo, algum colega que estava no equipamento há mais tempo e que havia participado das ações da Rede GCP em conjunto com a pessoa inicialmente citada).

Preenchendo um desses critérios, o parceiro era convidado a participar da entrevista.

Foram eliminados da amostra (não eram contatados) os parceiros mencionados que se encaixavam em algum dos critérios a seguir (adiante, detalhar-se-á melhor quantos parceiros foram eliminados por esses critérios)³:

- Escolas estaduais (por razões que serão explicitadas na subseção “Limitações e Dificuldades Encontradas na Pesquisa”);
- Parceiros cujas instituições não eram do perfil da Rede GCP (de acordo com o Edital) e que não tinham uma atuação específica nas regiões da Rede. Um exemplo de parceiro nessa categoria é a Secretaria de Justiça de Guarulhos, que foi citada como um parceiro, devido ao encaminhamento de demandas de casos, porém não havia um ponto de contato específico na instituição (“quem atende o telefone”). Além disso, a instituição não é convidada para as ações da Rede GCP e não mantém nenhuma relação formal com a esta, ou seja, a relação de parceria mencionada (e aqui deve-se ressaltar que provavelmente tratava-se de uma ação de “encaminhamento”, e não de “parceria”) estabelece-se por outros mecanismos que não as ações da Rede GCP, apesar de tratarem de temáticas similares e de ambas serem parte do fluxo de atendimento da rede municipal de proteção integral à criança e ao adolescente. A inclusão desse parceiro seria relevante, caso o objeto da pesquisa fosse relacionado com a formação ou as relações da rede de proteção municipal como um todo, o que não era o caso.
- Parceiros de fora do município de Guarulhos (pelas mesmas razões descritas no item anterior);
- Parceiros que não eram integrantes da Rede GCP e que foram mencionados por outros parceiros que também não eram integrantes da Rede GCP foram eliminados porque conjecturou-se que se encontrariam fora da esfera de atuação da Rede GCP, entendendo que eram parcerias que ocorriam devido a outras iniciativas.

A figura 2.3 resume o fluxograma de critérios para definir quem era ou não convidado a participar da pesquisa.

³ Apesar de esses parceiros citados não terem sido contatados para as entrevistas, eles foram mantidos na análise de redes sociais e são considerados na geração dos sociogramas, como forma de entender os caminhos que as parcerias foram tomando a partir das ações de integrantes da Rede GCP.

Figura 2.3 - Fluxograma para definição de universo empírico da pesquisa.

Fonte: elaboração própria.

Com relação à saturação da amostra, esta foi inicialmente definida como o momento em que os parceiros comesçassem a se repetir. Essa estratégia encontrou diversos desafios e precisou ser revista (ver discussão sobre dificuldades encontradas). Considerou-se então que a saturação seria definida pelo tema e pelo cronograma da pesquisa: deixou-se de contatar parceiros em regiões ou setores, a partir do momento em que as informações oferecidas não geravam novos dados. Encerraram-se todas as entrevistas em outubro de 2018.

2.2.2.1 Caracterização do Universo Empírico e sua Composição Final

Um total de 57 pessoas foram entrevistadas. Uma entrevista foi eliminada, pois a experiência do entrevistado com a Rede GCP (2012-2013) havia sido em período anterior ao estipulado para a pesquisa (2015-2019). Consideraram-se na análise, portanto, 56 entrevistas.

Os entrevistados citaram, no total, 90 parceiros. A tabela 2.1 resume o perfil dos parceiros citados e entrevistados, por setor e região.

Tabela 2.1 - Resumo do parceiros citados na pesquisa (total e por setor)

Região	Qtde. parceiros citados	Qtde. entrevistados	Razão citados/entrevistados	Qtde. citados Saúde	Qtde. citados Educação	Qtde. citados Assistência Social	Qtde. citados Conselho Tutelar	Qtde. citados outros setores
Região IV	25	17	68,00	9	10	4	2	0
Região I	19	13	68,42	7	10	1	1	0
Região III	18	12	66,67	6	9	2	1	0
Município	15	8	53,33	6	3	1	1	4
Região II	12	6	50,00	5	4	2	1	0
Outros	1	0	0,00	0	0	0	0	1
TOTAL	90	56	62,22	33	36	10	6	5

Fonte: elaboração própria.

A tabela 2.2 apresenta o saldo final entre entrevistados e não entrevistados, classificados segundo a razão para não terem sido entrevistados.

Tabela 2.2 - Situação final das entrevistas considerando critérios de amostra e contatos realizados.

CATEGORIA	N	%
Entrevistados	56	62,22
Não se logrou contato/sem retorno	16	17,78
Escola Estadual (ver Limitações e Dificuldades Encontradas)	8	8,89
Não contatado (não cumpria critérios)	3	3,33
Não participa das ações; realizada entrevista telefônica	4	4,44
Recusou entrevista	2	2,22
Sem profissional de referência no momento do(s) contato(s)	1	1,11
TOTAL	90	100,00

Fonte: elaboração própria.

Seguem alguns esclarecimentos sobre a tabela 2.2:

- Com relação aos 16 parceiros com os quais não foi possível contato, ou que não houve retorno: o convite inicial para participação foi feito por *e-mail* (institucional e/ou pessoal, caso houvesse acesso a essa informação). Não havendo resposta, realizava-se um seguimento por telefone. Caso, ainda assim, não se lograsse resposta ou contato, buscavam-se outras alternativas, como: contato por WhatsApp, solicitação de apoio de superiores ou colegas, ou o convite era feito diretamente à pessoa, em algum encontro da Rede GCP.
- Com relação aos quatro parceiros que não participavam das ações da Rede GCP, com os quais foram realizadas as entrevistas telefônicas: todos (N = 4, 100%) tinham conhecimento da existência da Rede GCP; três (duas UBSs e uma EPG) não haviam sido convidados (ou não tinham conhecimento de haverem sido convidados), mas indicaram que teriam interesse em participar, caso fosse possível; e um (equipamento do setor Saúde de abrangência municipal) havia sido convidado para participar em 2017, porém não havia participado por duas razões – restrições devido à equipe ser reduzida e ao entendimento de que o propósito da Rede GCP era trabalhar no nível local e o equipamento em questão ser de abrangência municipal (segundo o entrevistado, a participação nesse espaço estaria “fora do recorte” de atuação do equipamento);
- O item “Sem profissional de referência no momento da pesquisa” (N = 1) refere-se a parceiros que, no momento do contato, informaram estar sem profissional alocado para participar das atividades da Rede GCP. Isso acontecia, por exemplo, quando o profissional que era o contato da instituição na Rede GCP havia sido transferido para outra unidade ou serviço e sua/seu substituto ainda não tinha chegado ou sido definido. Essa situação ocorreu diversas vezes, porém buscou-se contato com o profissional que havia sido transferido para resgatar sua experiência (caso fosse possível e a transferência fosse recente), ou retomou-se o contato com o equipamento ou instituição algumas semanas ou meses depois e este(a) foi convidado(a) novamente a participar da pesquisa. Ao longo do trabalho de campo, foi possível resolver a maioria desses casos por meio dessas estratégias. Apenas em um caso, durante o período da pesquisa, não houve substituto definido para dar continuidade às ações da Rede GCP em nome do parceiro mencionado.

A tabela 2.3 apresenta a caracterização dos 56 sujeitos que foram entrevistados na pesquisa⁴ e a tabela 2.4 resume o perfil profissional dos entrevistados, organizado por profissão.

Tabela 2.3 - Caracterização dos sujeitos da pesquisa.

QUESTIONÁRIO	REGIÃO	SETOR	TIPO DE INSTITUIÇÃO, EQUIPAMENTO OU SERVIÇO	TEMPO NA FUNÇÃO ATUAL (EM MESES)	TEMPO NA INSTITUIÇÃO ATUAL (EM MESES)	TEMPO DE PARTICIPAÇÃO DA REDE GCP (EM MESES)	CARGO ATUAL
001	I	Educação	EPG	48	108	24	Coordenador(a) pedagógico(a)
002	II	Saúde	UBS	84	87	48	Terapeuta ocupacional
003	IV	Saúde	Equipe de Atenção Básica	108	108	72	Assistente social
004	I	Saúde	UBS	48	108	0	Enfermeira(o)
005	Municipal	Assistência Social	Secretaria	Eliminado da amostra final pois participação na Rede GCP ocorreu fora do período da pesquisa			
006	I	Educação	EPG	120+	120+	60	Coordenador(a) pedagógico(a)
007	Municipal	Educação	Secretaria	84	120+	84	Psicólogo(a) Escolar
008	I	Saúde	Equipe de Atenção Básica	36	36	36	Psicólogo(a)
009	III e IV	Assistência Social	CREAS	33	57	72	Chefe de seção técnica
010	II	Saúde	DRS	96	96	24	Equipe técnica
011	IV	Saúde	DRS	24	60	72	Equipe técnica
012	IV	Conselho Tutelar	Conselho Tutelar	72	72	72	Conselheiro(a)
013	III	Saúde	DRS	72	96	12	Equipe técnica
014	III	Educação	EPG	12	120+	12	Diretor(a)
015	I	Saúde	UBS	48	48	48	Gerente
016	I	Educação	EPG	48	108	48	Coordenador(a) pedagógico(a)

⁴ **Códigos da coluna “Região”:** Região I: Tranquilidade, Flor da Montanha e Centro; Região II: Paraíso, Taboão e Cabuçu; Região III: Presidente Dutra, Bonsucesso e Lavras; Região IV: Água Chata, Pimentas e Cumbica.

QUESTIONÁRIO	REGIÃO	SETOR	TIPO DE INSTITUIÇÃO, EQUIPAMENTO OU SERVIÇO	TEMPO NA FUNÇÃO ATUAL (EM MESES)	TEMPO NA INSTITUIÇÃO ATUAL (EM MESES)	TEMPO DE PARTICIPAÇÃO DA REDE GCP (EM MESES)	CARGO ATUAL
017	III	Assistência Social	CRAS	10	120+	10	Chefe de seção técnica
018	I	Saúde	UBS	18	18	18	Psicólogo(a)
019	Municipal	Segurança Pública	GCM	0	0	0	Guarda civil
020	I	Assistência Social	CREAS	12	120+	12	Chefe de seção técnica
021	IV	Assistência Social	CRAS	10	48	24	Chefe de seção técnica
022	IV	Educação	EPG	54	84	36	Coordenador(a) pedagógico(a)
023	IV	Assistência Social	CRAS	36	108	36	Assistente social
024	I e III	Assistência Social	CREAS	48	96	1	Chefe de seção técnica
025	I e II	Saúde	Equipe de Atenção Básica	12	96	12	Assistente social
026	II	Educação	EPG	108	120+	96	Coordenador(a) pedagógico(a)
027	IV	Educação	EPG	48	120+	48	Coordenador(a) pedagógico(a)
028	IV	Saúde	UBS	10	108	60	Psicólogo(a)
029	III	Saúde	UBS	24	48	36	Gerente
030	I	Educação	EPG	36	84	84	Coordenador(a) pedagógico(a)
031	II	Educação	EPG	72	120+	72	Coordenador(a) pedagógico(a)
032	I	Saúde	DRS	72	120+	60	Equipe técnica
033	IV	Conselho Tutelar	Conselho Tutelar	24	24	24	Conselheiro(a)
034	IV	Assistência Social	CRAS	72	72	60	Gerente
035	III	Conselho Tutelar	Conselho Tutelar	24	24	24	Conselheiro(a)
036	IV	Educação	EPG	12	120+	12	Coordenador(a) pedagógico(a)
037	IV	Educação	EPG	72	120+	72	Coordenador(a) pedagógico(a)
038	II	Assistência Social	CRAS	120+	120+	24	Assistente social

QUESTIONÁRIO	REGIÃO	SETOR	TIPO DE INSTITUIÇÃO, EQUIPAMENTO OU SERVIÇO	TEMPO NA FUNÇÃO ATUAL (EM MESES)	TEMPO NA INSTITUIÇÃO ATUAL (EM MESES)	TEMPO DE PARTICIPAÇÃO DA REDE GCP (EM MESES)	CARGO ATUAL
039	IV	Saúde	UBS	96	96	2	Enfermeira(o)
040	IV	Saúde	UBS	48	48	12	Auxiliar e enfermeira(o)
041	Municipal	Saúde	CAPS	120+	120+	84	Coordenador(a) pedagógico(a)
042	III e IV	Saúde	Equipe de Atenção Básica	12	120+	96	Assistente social
043	I	Conselho Tutelar	Conselho Tutelar	18	18	14	Psicólogo(a)
044	III	Saúde	UBS	72	72	72	Agente comunitário de saúde
045	III	Educação	EPG	1	36	24	Coordenador(a) pedagógico(a)
046	II	Conselho Tutelar	Conselho Tutelar	84	84	6	Conselheiro(a)
047	III	Saúde	UBS	48	48	24	Psicólogo(a)
048	III	Educação	EPG	10	120+	10	Coordenador(a) pedagógico(a)
049	III	Educação	EPG	48	108	36	Coordenador(a) pedagógico(a)
050	I	Saúde	UBS	36	108	12	Enfermeira(o)
051	III	Educação	EPG	84	120+	96	Coordenador(a) pedagógico(a)
052	III e IV	Educação	Diretoria de Ensino	120+	120+	72	Coordenador(a) pedagógico(a)
053	IV	Saúde	UBS	26	120+	26	Enfermeira(o)
054	I	Saúde	UBS	20	120+	12	Enfermeira(o)
055	IV	Saúde	UBS	48	48	10	Gerente
056	Municipal	Saúde	Secretaria	96	120+	96	Gerente
057	Municipal	Assistência Social	Secretaria	60	120+	96	Nutricionista

Fonte: elaboração própria.

Tabela 2.4 - Perfil profissional dos entrevistados.

PROFISSÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Professor(a)	15	26,79
Assistente Social	13	23,21
Psicólogo(a)	10	17,86
Enfermeiro(a)	8	14,29
Pedagogo(a)	3	5,36
Administrador(a)	1	1,79
Dentista	1	1,79
Nutricionista	1	1,79
Técnico(a) de enfermagem	1	1,79
Terapeuta ocupacional	1	1,79
Conselheiro(a)	1	1,79
Sem formação profissional	1	1,79
TOTAL	56	100,00

Fonte: elaboração própria.

No momento da entrevista, oito entrevistados (14,28%) não estavam participando dos encontros da Rede GCP. Os motivos para a não participação incluíram: transferência recente para outro equipamento ou serviço (N = 4), falta de convite para participar das reuniões da Rede GCP (N = 2), mudança de pasta ou programa dentro da mesma instituição (N=1) ou saída da instituição (N = 1).

Do total de entrevistados, nove entrevistados (16,07%), que incluem os oito que já não participavam, não tinham a intenção de retornar, ou não sabiam se continuariam a participar das ações da Rede. Os motivos incluíram: mudanças institucionais ou de gestão (N = 4), mudança de pasta ou cargo para outro que não contemplava a participação na Rede (N = 2), desligamento da Rede, por conta própria ou porque a instituição havia se desligado (N = 2) ou não soube responder (N = 1).

2.3 INSTRUMENTOS PARA A PRODUÇÃO DE DADOS

2.3.1 Questionário Semiestruturado

A entrevista é considerada um meio de dar conta do ponto de vista dos atores sociais e para interpretar suas realidades (POUPART et al., 2012). É um método indispensável para apreender as experiências dos sujeitos da pesquisa e elucidar suas condutas a partir do sentido que esses sujeitos conferem às suas ações (POUPART et al., 2012).

Para esta pesquisa, elaborou-se um questionário semiestruturado, com seis seções, que contêm uma mescla de perguntas abertas e fechadas, sendo:

- Seção 1: Dados da entrevista;
- Seção 2: Dados do entrevistado e instituição;
- Seção 3: Trajetória na Rede;
- Seção 4: Experiência e participação na Rede;
- Seção 5: Percepções sobre a intersetorialidade;
- Seção 6: Vínculos externos (Anexo 1).

As seções 1 a 5 incluíram perguntas abertas e fechadas. A seção 6 está voltada para a análise de redes sociais e a geração de nomes para a amostragem por Bola de Neve, conforme já descrito. Após identificar os principais parceiros, aplicava-se uma série de perguntas fechadas (com base em listas de opções e respostas com sim/não) para caracterizar os tipos de ações e interações que conformavam cada uma dessas parcerias. O entrevistado tinha a opção de mencionar outras ações e interações que não aparecessem na lista e de dar exemplos ou elaborar a descrição de ações, caso sentisse essa necessidade. Nesses casos, as respostas eram registradas pela pesquisadora e consideradas como parte da análise qualitativa.

O questionário foi construído com base em: (1) revisão bibliográfica sobre intersetorialidade e redes (marcos e modelos teóricos, estudos de caso, análise de experiências), (2) entrevistas exploratórias com participantes da Rede GCP e representantes das principais instituições participantes da Rede, realizadas durante a fase formativa (2016), e (3) observação das ações da Rede registradas em diário de campo entre 2016 e início de 2017. O questionário passou por um pré-teste com representantes dos principais setores da Rede GCP (Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social) e atores das regiões nas quais a Rede atua, e foi ajustado de acordo com os resultados das entrevistas.

2.3.2 Diário de Campo

O diário de campo (DC) é um instrumento essencial da pesquisa qualitativa (MINAYO, 2010), em especial na observação participante. Nele descrevem-se em detalhes todas as informações referentes a contextos, reflexões, observações, sensações, experiências vividas pelo pesquisador durante o trabalho de campo. Uma vez que o pesquisador, por meio de sua presença, interfere no objeto de estudo, o diário de campo deve conter anotações detalhadas e sensíveis a essa característica chave da pesquisa qualitativa, para dar conta dessa influência. Futuramente, essas anotações serão relevantes para explicitar e fundamentar o processo de análise e interpretação, assim como as conclusões da pesquisa.

2.3.3 Guia para Observação de Atividades da Rede

Para documentar e harmonizar a informação acerca das atividades da Rede, foi desenvolvido um Guia de Observação que orientava sobre aspectos e elementos a serem anotados sobre os eventos, por exemplo: número de participantes, setor dos participantes, pauta da reunião, dados apresentados, dinâmica da atividade (metodologias e formatos), temas abordados, questões trazidas pelos participantes (dificuldades, resultados alcançados, necessidades sentidas), encaminhamentos e compromissos. O Guia serviu para apoiar a sistematização das informações relacionadas com as ações e as atividades concretas da Rede GCP, sendo um instrumento complementar ao diário de campo.

2.4 PROCEDIMENTOS

Conforme discutido por VICTORA, KNAUTH e HASSEN (2000), as técnicas de produção de dados selecionadas devem ser coerentes com o objeto de estudo, a metodologia e os tipos de dados que se espera produzir.

2.4.1 Análise Documental

Identificaram-se relatórios e documentos legais, técnicos e institucionais da Rede GCP durante o período de 2010-2018. Esses materiais estavam disponíveis no *website* da Prefeitura de Guarulhos e em arquivos das Secretarias participantes da Rede. Outros materiais estavam em posse de pessoas ou instituições que participaram do projeto (fotos, relatórios de atividades, materiais utilizados em formações e outros) e, à medida do possível, foram solicitados e revisados. Os materiais foram lidos e organizados por tipo, temas e setores ou eventos específicos da Rede GCP. O levantamento de publicações e documentos relacionados com a Rede incluiu:

- Revisão de documentos mantidos pela Secretaria Municipal da Educação, uma vez que esta é a instituição coordenadora da Rede. Essa revisão incluiu listas de presença de encontros do Grupo Gestor e dos territórios, pautas de reunião, atas, relatórios de atividades e fichas de avaliação, entre outros. Determinou-se que, apesar de haver vários documentos arquivados (em papel ou eletronicamente), há pouco registro das atividades da Rede, e a organização dos que existem não é sistemática. As listas de presença de 2016 estavam incompletas, o que se deve ao fato de, até o final de 2016, a facilitação dos encontros da Rede, incluindo o controle das listas de presença, estar sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC). Cada secretaria circulava suas próprias listas nos encontros e as levava no final; às vezes elas eram compartilhadas com as outras Secretarias, porém não necessariamente. Como consequência, apenas algumas cópias das listas e, destas, em geral apenas aquelas que registram a participação de escolas municipais, estão arquivadas junto à Secretaria de Cultura, Educação e Lazer (SECEL). A partir de 2017, com o fim da parceria com o IBEAC, a SECEL começou a se responsabilizar pelo controle das listas de presença, que passaram a ser arquivadas na SECEL. Essas listas estão organizadas e encontram-se em bom estado para a revisão, com exceção de duas listas que não foram localizadas. Elas foram tabuladas e serviram de base para a análise da participação dos atores durante esse período;
- Levantamento de documentos elaborados ou promovidos pela Rede GCP (Quadro 2.1): realizado por meio de buscas no *website* da Prefeitura de Guarulhos, a partir de informação disponibilizada pelos integrantes da Rede (por exemplo, em apresentações nos encontros da Rede GCP);

- Levantamento de portarias, decretos e planos municipais das Secretarias integrantes da Rede GCP, nos temas relacionados com as ações da Rede (Quadro 2.1): esses documentos foram identificados por meio de buscas no *website* da Prefeitura de Guarulhos e do Diário Oficial de Guarulhos, de revisão de documentos distribuídos ou mencionados em reuniões e de consultas com pontos focais das instituições-chave.

Quadro 2.1 - Documentos levantados na pesquisa.

PUBLICAÇÃO	AUTOR (ANO)
Publicações da REDE GCP	
Carta de Princípios da Rede GCP	Grupo Gestor Intersetorial (2012)
Ponto-a-ponto: a trajetória da Rede GCP	Grupo Gestor Intersetorial (2016)
Violência contra Crianças e Adolescentes: o papel da escola diante das violações de direito	Secretaria Municipal de Educação (2016)
Sinalizador de Direitos Humanos	Secretaria Municipal de Educação (2010)
Publicações das Secretarias Municipais/Prefeitura (promovidos pela Rede GCP)	
Programa Curricular: Quadro de Saberes Necessários	Secretaria Municipal de Educação (2010)
Planos, programas, decretos municipais	
Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017	Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social de Guarulhos (2014)
Construindo o Plano Municipal de Educação da Cidade de Guarulhos 2012-2022: documento base	Secretaria Municipal de Educação (2012)
Política Municipal de Promoção da Saúde	Secretaria da Saúde de Guarulhos (2014)
Relatório Anual de Gestão 2017	Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social de Guarulhos (2018)
Plano Municipal de Medidas Socioeducativas	Prefeitura de Guarulhos (2017)
Documento Norteador para a Atenção Básica no Município de Guarulhos	Secretaria da Saúde de Guarulhos (2017)
Portaria nº 2.706, de 18 de outubro de 2017 (Municípios que aderiram ao PSE Ciclo 2017/2018)	Ministério da Saúde (2017)
Decreto Municipal nº 32.979, de 28 de outubro de 2015 (Institui o Grupo Gestor Intersetorial “Guarulhos: Cidade que Protege”)	Prefeitura de Guarulhos (2015)
Outros	
Programa Saúde na Escola: Documento Orientador PSE Ciclo 2017/2018	Ministério da Saúde (2017)
Cadernos Temáticos de Direitos Humanos: Caderno de Atividades (Programa Saúde na Escola)	Ministério da Saúde (2015)

Fonte: elaboração própria.

Os quadros 2.2 e 2.3 apresentam o resumo das listas de presença que foram localizadas, tabuladas e analisadas, por ano. Durante 2017, o GGI realizou 10 reuniões e cada território realizou quatro Encontros Territoriais. Em 2018, foram 14 reuniões do GGI e seis Encontros Territoriais por região.

Quadro 2.2 - Listas de presença revisadas dos encontros de 2017 (“x” indica que a lista da reunião/encontro em questão foi localizada e analisada).

ENCON-TRO	GGI	REGIÃO I	REGIÃO II	REGIÃO III	REGIÃO IV
1	x	x	x	x	Não encontrada
2	x	x	x	x	X
3	x	x	x	x	X
4	x	x	x	x	X
5	x	As Regiões I, II, III e IV realizaram apenas quatro encontros e o GGI teve 10 encontros durante 2017			
6	x				
7	x				
8	x				
9	x				
10	x				

Fonte: elaboração própria.

Quadro 2.3 - Listas de presença revisadas de encontros de 2018 (“x” indica que a lista da reunião/encontro em questão foi localizada e analisada).

ENCON-TRO	GGI	REGIÃO I	REGIÃO II	REGIÃO III	REGIÃO IV
1	x	x	x	x	X
2	x	x	x	x	X
3	x	x	x	x	X
4	x	x	x	x	X
5	x	x	Não encontrada	x	X
6	x	x	x	x	X
7	x	As Regiões I, II, III e IV realizaram seis encontros e o GGI realizou 14 encontros durante 2018			
8	x				
9	x				

ENCON- TRO	GGI	REGIÃO I	REGIÃO II	REGIÃO III	REGIÃO IV
10	X				
11	X				
12	X				
13	X				
14	X				

Fonte: elaboração própria.

2.4.2 Observação das Atividades da Rede

Entre outubro de 2016 e dezembro de 2018, foram realizadas observações das atividades da Rede GCP com anotações feitas em diário de campo, o que resultou na participação da pesquisadora em 42 eventos (Quadro 2.4). Essas observações incluem descrições gerais sobre a condução do evento, temas discutidos, propostas feitas por participantes, dificuldades levantadas, acordos e encaminhamentos. As anotações do diário de campo foram utilizadas para apoiar a compreensão e a contextualização dos dados produzidos nas entrevistas e foram incorporados nos resultados na medida em que apoiam uma melhor análise quando relevantes.

Quadro 2.4 - Participação da pesquisadora em encontros da Rede GCP.

REGIÃO OU GRUPO	2016	2017	2018
Grupo Gestor Intersetorial (GGI)	21/10/2016	16/02/2017	08/02/2018
		07/03/2017	27/02/2018
		12/04/2017	10/05/2018
		03/05/2017	12/06/2018
		07/06/2017	28/08/2018
		02/08/2017	18/09/2018
		06/09/2017	23/10/2018
		04/10/2017	06/12/2018
		10/11/2017	
		21/11/2017	
Região I: Tranquilidade/Flor da Montanha/CECAP		16/08/2017	21/06/2018
		18/10/2017	14/09/2018

Região II: Paraíso/Taboão/Cabuçu		10/05/2017 26/06/2017 13/09/2017	26/04/2018 24/08/2018
Região III: Presidente Dutra/Bonsucesso/Lavras		05/05/2017 22/09/2017 26/05/2017 01/09/2017 27/10/2017	27/04/2018 25/05/2018 28/09/2018
Região IV: Água Chata/Pimentas/Cumbica		26/05/2017 01/09/2017 27/10/2017	20/04/2018 11/05/2018 10/08/2018

Fonte: elaboração própria, com base em diário de campo.

Em 2018, o cronograma de Encontros Territoriais previa eventos simultâneos em dois territórios, em diversas datas. Por exemplo, os encontros das Regiões I e IV e os das Regiões II e III eram realizados simultaneamente. Essa situação dificultou a participação da pesquisadora em todos os eventos desse ano. Buscou-se participar de, pelo menos, um dos encontros de cada região ao longo do ano e levantar, no momento da devolutiva dos pontos focais dos territórios nas reuniões do GGI, informações sobre os encontros dos quais não foi sido possível participar.

2.4.3 Entrevistas Semiestruturadas

Os potenciais entrevistados foram contatados por telefone, *e-mail*, WhatsApp ou pessoalmente, como já detalhado. As entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho dos entrevistados (ou outro local sugerido por eles), em dia e hora previamente agendados. Os entrevistados foram informados sobre a pesquisa, seus objetivos e instrumentos (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido). As entrevistas foram gravadas e transcritas com o consentimento dos entrevistados.

2.5 TRATAMENTO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Na pesquisa qualitativa, a análise e a interpretação buscam explorar o conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema investigado, identificando tanto o que é homogêneo, como aquilo que é heterogêneo no meio social estudado (GOMES, 2008; MINAYO, 2010). Não pretende atingir a totalidade das falas e expressões, considerando que, se por um lado, as representações de um grupo mantêm pontos em comum, por outro, apresentam as singularidades das vidas e das experiências de cada interlocutor (GOMES, 2008).

A análise e a interpretação constituem também o momento de reaproximar e conectar os dados produzidos com o marco teórico da pesquisa. O tratamento de dados inclui três fases: (1) a descrição das falas dos informantes, (2) a análise ou decomposição dos dados para identificar relações entre as partes e (3) a interpretação, quando se busca dar sentido às falas e às ações e formar uma explicação que vá além da simples descrição e transcrição dos dados levantados (MINAYO, 2010). É importante salientar que esses processos ocorrem ao longo da pesquisa qualitativa, e não apenas no seu momento final (GOMES, 2008), permitindo uma reflexão contínua sobre o objeto de estudo, a metodologia desenhada, os métodos selecionados e os dados produzidos e, se necessário, a realização de qualquer correção de rota, ao longo do período da pesquisa.

2.5.1 Tratamento dos Dados de ARS

Os dados da ARS foram tabulados em matrizes de Excel, posteriormente exportados para matrizes de UCINET e analisados a partir dos resultados e das medidas de rede geradas pelos pacotes de *softwares* UCINET e NETDRAW, desenvolvidos para esse tipo de análise. Geraram-se sociogramas (representações visuais da rede), considerando como “ego” ou “nós” todos os atores citados e entrevistados (total de 90 nós). A figura 2.4, a seguir, é um dos sociogramas produzidos pela pesquisa e será utilizada aqui para apoiar a explicação dos elementos de um sociograma.

Figura 2.4 - Exemplo de sociograma produzido a partir da ARS da pesquisa.

Fonte: elaboração própria.

Na figura 2.4, podem-se observar alguns elementos que são chave na interpretação das medidas de rede utilizadas nesta pesquisa:

- Os nós de uma rede referem-se aos atores ou às organizações, que são representados como pontos no sociograma. Na figura 2.4, os nós seriam os pontos azuis a partir dos quais se mapeiam as conexões. Ao lado dos pontos, estão escritos em letras muito pequenas os códigos definidos pela pesquisa para cada nó, para efeito da construção das matrizes. Esses códigos são irrelevantes para a análise e devem ser desconsiderados na apreciação da figura 2.4;
- A existência de conexões entre os egos está representada pela linha que liga os nós da rede. Quando não há uma linha entre os nós, significa que não há uma conexão entre eles (no caso, significaria que os entrevistados não se mencionaram entre si). Essas conexões podem ou não ser recíprocas. Uma relação recíproca, nesta pesquisa, dar-se-ia quando ambos os nós se reconhecessem mutuamente como parceiros (por exemplo, entrevistado “A” cita entrevistado “B”, e entrevistado “B” cita entrevistado “A”). No caso da figura 2.4, poder-se-iam visualizar as conexões recíprocas pelas linhas que ligam diretamente um nó ao outro, sem um direcionamento específico (sem uma flecha). Quando há uma flecha, significa que a conexão não é recíproca, mas ela ocorre no sentido da flecha (quem citou o outro). Se entrevistado “A” citou “B”, mas “B” não citou “A”, a conexão estaria representada por uma flecha que sairia de “A” em direção a “B”;

- A pesquisa trabalha em cima do que se denomina *ego networks* (rede de egos), que são redes parciais construídas a partir das relações de determinados pontos da rede (os “egos”, nesse caso, seriam as sementes da rede) e os nós com os quais o ego está diretamente conectado (que, em uma rede de egos, são chamados de “alters”), além de qualquer conexão entre os alters. Cada alter, em uma rede de egos, terá a sua própria rede de egos (VELAZQUEZ-ALVAREZ e AGUILAR-GALLEGOS, 2006). Sendo um *ego networks*, a rede analisada na pesquisa é uma rede parcial, e não representa toda a Rede GCP, e sim as escolhas e as relações diretas dos entrevistados com os seus alters. Pode ser pensada como uma fotografia das relações dos entrevistados durante o período da pesquisa, no momento da entrevista. Trata-se de uma rede dinâmica; caso as mesmas instituições e pessoas fossem entrevistadas novamente, o desenho da rede hoje seria provavelmente outro;
- Outro ponto que se irá analisar é o número de componentes de uma rede. Um componente seria um pedaço da rede no qual todos os nós estão, de alguma forma, conectados entre si (não há nós “soltos” ou descolados no gráfico). No caso da figura 2.4, a rede contém apenas um componente, porque, como um todo, todos os nós estão conectados de alguma maneira. Como se verá no capítulo “Resultados”, esse nem sempre será o caso com outras representações da Rede GCP;
- O pacote de *software* UCINET gera gráficos como os da figura 2.4, que se traduzem em matrizes que permitem diferentes medidas. Para esta pesquisa, utilizaram-se medidas selecionadas de centralidade: *degree* e *betweenness*. Essas medidas permitem identificar atores que estão mais ou menos conectados na totalidade da rede, assim como identificar atores que funcionam como intermediadores ou pontes. A descrição mais detalhada dessas medidas será feita no capítulo 4 (Resultados), para facilitar a compreensão da análise no momento de sua descrição e evitar que o leitor tenha de estar se referindo ao presente capítulo constantemente.

A análise e a interpretação dos sociogramas e das medidas de rede baseou-se na triangulação dos dados da pesquisa, buscando-se integrar as falas dos entrevistados e os registros em diário de campo, para fundamentar as interpretações feitas pela pesquisadora dos resultados da ARS.

2.5.2 Tratamento dos Dados Qualitativos das Entrevistas

As entrevistas foram transcritas, codificadas, classificadas e organizadas em categorias, com base da análise de conteúdo de BARDIN (2009).

Na construção da pesquisa e dos instrumentos de produção de dados, fundamentando-se no marco teórico, estabeleceram-se algumas categorias e subcategorias amplas, para orientar a análise e a organização dos dados e a elaboração do questionário de pesquisa. Durante a fase de análise, identificaram-se padrões e temas recorrentes que emergiram das falas dos entrevistados e que foram sendo incorporados e organizados como novas categorias ou subcategorias. A tabela 2.9 descreve as categorias que se conformaram como parte desse processo de pesquisa e que são utilizadas no capítulo 4, “Resultados e Discussão”.

Quadro 2.5 - Categorias definidas para a análise qualitativa.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	DESCRIÇÃO
Características da Rede GCP	Organização e estrutura da Rede	Como a Rede está organizada; estrutura, inserção dos diferentes atores na Rede
	Arranjos e dispositivos	Arranjos estabelecidos para a gestão intersetorial e os dispositivos criados ou disparados pela Rede GCP para fomentar as redes e a intersetorialidade
	Propósitos e objetivos	Diz respeito à construção do problema da Rede GCP e como esta justifica e respalda a ação intersetorial, os objetivos propostos e as expectativas dos atores com relação a esses objetivos e propostas de trabalho
	Trajetórias	Como os diferentes atores chegam até a Rede GCP para compreender como o trabalho está sendo disseminado, qual sua visibilidade, percepções geradas e portas de entrada para a intersetorialidade e as redes
Participação dos atores		Como se dá a participação dos atores nas ações da Rede; as percepções e os significados dessa participação pelos atores
Parcerias		Quem são os parceiros reconhecidos na Rede GCP; conceitos de parceria e que ações são desenvolvidas pelos parceiros (o que fazem juntos, o que pensam do que fazem juntos, expectativas etc.)
Estruturas de apoio e fatores críticos para a Rede GCP		Quais estruturas de apoio e fatores afetam a produção, conformação e sustentabilidade da intersetorialidade e de redes
Efeitos e resultados		Quais são os efeitos ou os resultados percebidos pelos atores a partir das ações da Rede GCP e das parcerias estabelecidas no seu marco

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	DESCRIÇÃO
Percepções sobre conceitos	Percepção sobre o conceito de intersectorialidade	As diferentes representações, percepções e o significado do conceito de intersectorialidade para os atores da Rede GCP. Inclui a percepção sobre os benefícios, os desafios e as mudanças percebidas a partir da ação intersectorial
	Percepção sobre o conceito de Rede	As diferentes representações, percepções e o significado do conceito de rede para os atores da Rede GCP. Inclui a percepção sobre os benefícios, os desafios e as mudanças percebidas a partir da ação intersectorial em rede

Fonte: elaboração própria.

É importante mencionar que, na interpretação dos resultados dos dados qualitativos, utilizou-se também a triangulação de dados, buscando-se informações do diário de campo e da análise documental para embasar interpretações e conclusões. Sempre que se observaram padrões de respostas dentro de categorias, buscou-se agrupá-los e organizá-los em tabelas para facilitar a compreensão da frequência e da relevância de certas percepções ou ideias entre o grupo.

2.5.3 Tratamento dos Dados da Análise Documental

Os documentos da análise documental foram sistematizados em matrizes que categorizavam o material e destacavam os dados relevantes ao projeto de pesquisa. Boa parte desse material foi utilizado na construção do cenário da pesquisa (Capítulo 3).

2.5.4 Tratamento dos Dados de Observação Participante

O diário de campo e os guias de observação foram organizados em ordem cronológica, por região e evento; as informações foram utilizadas ao longo do processo de análise e interpretação. Durante esse processo, tomou-se um cuidado especial para garantir a explicitação de todos os passos e decisões tomados, buscando assim legitimar a interpretação e as conclusões formuladas no estudo.

2.6 LIMITAÇÕES E DIFICULDADES ENCONTRADAS NA PESQUISA

2.6.1 Falta de Disponibilidade ou Baixa Qualidade de Documentos

O levantamento das listas de presença dos encontros da Rede previa revisar os documentos arquivados junto à Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos referentes aos anos de 2016, 2017 e 2018. Porém, no momento da revisão, encontraram-se vários problemas com os documentos de 2016. Várias listas dos encontros nos territórios não estavam arquivadas e não foram encontradas em formato eletrônico nos computadores das coordenadoras da Rede. Das listas que havia, parte estava fora de foco ou ilegível. Não há no arquivo listas de presença para as reuniões do GGI em 2016, razão pela qual não foi possível realizar a análise de níveis de participação para comparação com 2017 e 2018.

2.6.2 Questões Relacionadas ao Trabalho de Campo

- Transição da gestão municipal em 2017: com a chegada da nova gestão no início de 2017, houve uma profunda reorganização das Secretarias, pastas e programas durante o primeiro semestre de 2017. Esse movimento coincidiu com o início do trabalho de campo da pesquisa e gerou dificuldades para localizar e contatar profissionais para as entrevistas. Muitos dos profissionais de referência para as ações da Rede GCP foram transferidos ou deixaram seus cargos. Foi necessário aguardar que os novos profissionais estabelecessem-se em seus postos e integrassem-se às ações da Rede, para assim lograr entrevistas que gerassem boas informações. Em alguns casos, foi possível localizar os profissionais pouco antes ou logo depois de suas transferências e assim resgatar experiências mais completas. Porém, em geral, a situação não se estabilizou até o terceiro trimestre de 2017. Por essa razão, foi necessário estender o período de trabalho de campo por vários meses além do inicialmente previsto e, nesse processo, perderam-se contatos importantes para a experiência.
- Mudanças de orientações institucionais: no início do projeto, em 2016, buscou-se a orientação do GGI e de representantes das distintas Secretarias sobre os requerimentos de aprovações necessárias para a condução da pesquisa nos equipamentos e serviços municipais e suas equipes. Essas foram solicitadas, tramitadas e concedidas ao longo

de 2016, durante a gestão municipal anterior. Não houve intercorrências durante o ano de 2017 com relação a esse tema, porém, em março de 2018, os equipamentos do setor Saúde começaram a solicitar aprovação da Escola SUS de Guarulhos para conceder entrevistas ao projeto. Após consulta, a Escola SUS informou sobre a necessidade de solicitar aprovação do projeto de pesquisa junto à Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos para dar prosseguimento à pesquisa. A documentação solicitada foi enviada à Escola SUS em maio de 2018 e a autorização foi concedida em agosto de 2018. Essa situação afetou novamente o cronograma do projeto, uma vez que foi necessário suspender as entrevistas com equipamentos do setor Saúde durante esse período e, ao retomar o processo, já não foi possível integrar todos os parceiros que faltavam, pois o trabalho de campo precisava ser encerrado.

- As Diretorias de Ensino da Região de Guarulhos (escolas estaduais) deixaram de participar das ações da Rede GCP em 2017: sob a recomendação do GGI, não foram feitas tentativas de contato direto com as escolas estaduais, uma vez que se considerou importante ter o aval e o conhecimento das respectivas Diretorias de Ensino para que os coordenadores pedagógicos das escolas estaduais participassem da pesquisa. Foram feitas várias tentativas de contato com as Diretorias de Ensino por *e-mail*, WhatsApp e telefone, porém sem sucesso. Em meados de 2018, restabeleceu-se contato entre a Rede GCP e a Diretoria de Ensino da Região Norte. Foram novamente solicitadas entrevistas e, em setembro de 2018, já no final do trabalho de campo, logrou-se entrevistar uma coordenadora dessa Diretoria, porém já não era possível contatar as escolas estaduais, pois seria necessário solicitar aval de outros gestores da Diretoria de Ensino, e não havia mais tempo hábil para tal.

2.6.3 Questões Relacionadas com Aspectos Metodológicos

A construção do universo empírico da pesquisa está fundamentada na metodologia Bola de Neve, ou seja, na identificação dos atores a partir de indicação de parceiros nas entrevistas. Esse processo, porém, enfrentou algumas dificuldades.

Várias parcerias mencionadas eram pontuais/nucleares ou circulares (por exemplo, “A” só mencionou “B” e “B” só mencionou “A”). Dos 90 parceiros identificados, 52 (57,78%) foram citados apenas uma vez durante toda a pesquisa. A consequência disso é que a rede em construção saturava-se muito rapidamente e havia a necessidade de buscarem-se

novas sementes ou novos pontos de entrada na rede. Essa questão em si já é um resultado da pesquisa. Considerando as possibilidades de contato com parceiros da Rede GCP nos territórios, o fato de os entrevistados não serem capazes de nomear muitos parceiros e de parceiros serem nomeados poucas vezes, já aponta dificuldades na realização de ações intersetoriais e em rede. Esse tema será analisado com mais profundidade no Capítulo 4, “Resultados e Discussão”. Menciona-se aqui apenas para apontar a dificuldade na implementação da metodologia.

Com exceção da questão relacionada às escolas estaduais, as outras mencionadas não surtiram grande efeito na análise qualitativa, pois, com relação às temáticas da pesquisa, houve boa saturação de informação com as entrevistas realizadas. O efeito em potencial foi a ARS, considerando que, nesse processo, podem ter se perdido atores importantes na configuração dos vínculos da rede. No entanto, todos os atores que receberam mais de duas citações nas entrevistas foram localizados e entrevistados.

2.7 ASPECTOS ÉTICOS

O projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). A realização do trabalho de campo junto aos participantes da Rede GCP foi aprovada pela Secretaria de Educação de Guarulhos. No momento da entrevista, realizava-se a leitura, em conjunto, do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que detalha o projeto, os objetivos e métodos, os benefícios e riscos, além das informações de contato para mais informações.

Considera-se que os riscos de participar da pesquisa são mínimos e resumem-se à possibilidade de constrangimento frente a alguma pergunta. Os entrevistados têm a oportunidade de esclarecer dúvidas com o entrevistador antes do início da entrevista e de negar-se a continuar com a entrevista.

Estando de acordo com a entrevista, o entrevistado assina duas cópias do TCLE, sendo uma para si e outra para o entrevistador. O entrevistado é avisado do momento em que o gravador é ligado.

As informações pessoais e institucionais fornecidas permanecerão confidenciais. Não se publicarão informações que permitam identificar os sujeitos do estudo, seja por nome, seja por afiliação institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70; LDA, 2009.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 295-316.

DaMATTA, R. **Relativizando: uma introdução à antropologia social**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo, Brasil: Editora Atlas, 2008.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. **Pesquisa social: teoria, método, criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 79-108.

HIGGINS, S.; RIBEIRO, A. C. A. **Análise de redes em ciências sociais**. Brasília, DF: ENAP, 2018.

JACCOUD, M.; MAYER, R. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 254-294.

MENDES, R.; BOGUS, C. M.; WESTPHAL, M. F., FERNANDEZ, J. C. A. Promoção da saúde e redes de liderança. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 23, n. 1, p. 209-226, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v23n1/12.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2019.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. – (Coleção temas sociais)

MINAYO, M.C. de S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n3/v17n3a07.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2019.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 215-252.

VELAZQUEZ-ALVAREZ, A. O.; AGUILLAR-GALLEGO, N. **Manual introdutório à análise de redes sociais: medidas de centralidade**. Universidad Autonoma del Estado de México, 2006. Disponível em: <http://www2.unicentro.br/lmqqa/files/2016/05/Manualintrodutorio_ex_ucinet.pdf>. Acesso em: 31 maio 2019.

VICTORA, C. G.; KNAUTH, D. R.; HASSEN, M. de N. A. Metodologias qualitativa e quantitativa. In: _____. **Pesquisa qualitativa em saúde**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000, p. 33-44.

VINUTO, J. A amostragem em Bola de Neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, 22, (44), p. 203-220, ago./dez. 2014. Disponível em:

<<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/tematicas/article/view/2144/1637>>. Acesso em: 31 maio 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Editora Bookman, 2001.

Fotos: Google imagens.

3 CENÁRIO DE ESTUDO: A CIDADE DE GUARULHOS

“Quem pode imaginar ao ver-te assim crescida
toda feita de sons, fuligem pelos ares
fabricando o progresso ao compasso dos teares
na louca evolução, em marcha desabrida

Quem podia supor que, outrora, a tua vida
foi pequenina aldeia, em vez de tantos lares
humílima capela, em vez destes altares
aos pés de Conceição formada e protegida;

Pois quando o Padre João plantava, na floresta,
a quadrissecular capela, em meio à festa
que se formou na aldeia, ao pé da grande cruz

Contam que a Virgem Mãe, da ermida a padroeira,
apareceu ali, por entre a ramalheira,
para também morar na tribo dos Guarus.”

Adolfo Vasconcelos Noronha

(Em homenagem ao IV centenário do município)

3.1 INTRODUÇÃO¹

Guarulhos é um dos 39 municípios que compõem a Grande São Paulo e está situado a 17 km do centro de São Paulo (capital), a maior metrópole da América Latina (Figura 3.1). Está localizado na região economicamente mais desenvolvida do Brasil, o Sudeste. É a segunda cidade com maior população do Estado de São Paulo e a 13ª mais populosa do Brasil. Segundo estimativas do IBGE (2018), atualmente conta com 1.365.899 habitantes. É a 12ª cidade mais rica do Brasil, com uma produção que representa 0,9% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

A cidade de Guarulhos foi fundada em 8 de dezembro de 1560, com a denominação de Nossa Senhora da Conceição, pelo padre jesuíta Manuel de Paiva, como um aldeamento de índios Guarus da tribo dos Guaianases, integrantes da nação Tupi, que ali já residiam no momento da chegada dos religiosos. Originalmente, o objetivo era que o aldeamento servisse de ponto de defesa para o vizinho povoado de São Paulo de Piratininga (a capital paulista). Passou a ser considerada cidade pela Lei Estadual nº 1.038, de 19/12/1906. Desde então, tornou-se um dos principais centros estratégicos, de distribuição e logística do país.

Inicialmente, seu crescimento econômico deu-se em função da mineração de ouro. A inauguração da via Dutra, em 1951, ligando São Paulo ao Rio de Janeiro, gerou em Guarulhos o impulso para a instalação de indústrias e, como resultado, ali estabeleceram-se as primeiras indústrias de tecido da região. Guarulhos cresceu rapidamente desde então, devido ao forte desenvolvimento industrial do país e acompanhando o crescimento da Região Metropolitana de São Paulo que, durante as décadas de 1960 e 1970, consolidou-se como o principal centro econômico e financeiro do país. A cidade, por ter seu desenvolvimento (econômico, territorial, demográfico, social) intrinsecamente relacionado ao crescimento da cidade vizinha, São Paulo, manteve diversos aspectos de periferia e desenvolveu sistemas de vida dependentes da capital.

Atualmente, Guarulhos está estrategicamente situada entre duas das principais rodovias nacionais: a Via Dutra e a Rodovia Fernão Dias (ligação entre São Paulo e Belo Horizonte). Também está interligada com outros importantes e estratégicos sistemas viários: a Rodovia Ayrton Senna e o Complexo Viário Jacu-Pêssego, que conecta a cidade com o Porto de Santos. Em breve, estará conectada também com o trecho norte do Rodoanel

¹ O resumo histórico apresentado está baseado em informações disponíveis no *website* da Prefeitura de Guarulhos: <<https://www.guarulhos.sp.gov.br>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

Metropolitano. A cidade é também a sede do Aeroporto Internacional de São Paulo (desde 1985), o maior aeroporto da América do Sul e o maior terminal de cargas do país.

Figura 3.1 - Localização do município de Guarulhos na Área Metropolitana de São Paulo.

Extraído de: GuarúGeo. Disponível em:
 <<http://guarugeo.guarulhos.sp.gov.br>>. Acesso em: 11 abr.
 2019.

A proximidade com a capital, a onda de industrialização e a construção do aeroporto internacional impulsionaram o afluxo de pessoas, resultando no crescimento urbano, com a formação de novos núcleos habitacionais e loteamentos. Porém, muitos destes surgiram de forma desordenada, sem grandes preocupações com a urbanização, a infraestrutura e os serviços de utilidade pública.

O desenvolvimento econômico da cidade, nas últimas décadas, não foi necessariamente acompanhado por melhorias nas condições de vida dos seus habitantes. Guarulhos, hoje, convive com marcadas diferenças sociais, econômicas, de saúde, ambientais e de infraestrutura. Um diagnóstico técnico realizado em 2008 aponta uma importante brecha entre o processo de desenvolvimento urbano e o de desenvolvimento humano do município (GUARULHOS e CEPEDOC, 2008). Esse diagnóstico indica que o grande desafio para o município estaria na abordagem das diferenças intraurbanas, que possibilita, “por um lado, evidenciar iniquidades inerentes às formações urbanas das grandes cidades, e por outro,

fortalecer e garantir políticas públicas inclusivas e comprometidas com o desenvolvimento social” (GUARULHOS e CEPEDOC, 2008).

3.2 PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO

Guarulhos faz divisa, ao norte, com o município de Nazaré Paulista; a noroeste, com Mairiporã; a leste, com São Paulo e Itaquaquecetuba; ao sul, com Arujá, e a nordeste, com Santa Isabel. Com a cidade de São Paulo, Guarulhos faz divisa com distritos das zonas norte e leste, incluindo distritos da zona leste historicamente marcados pela segregação territorial e pela exclusão social. Essa característica faz com que a população dessas regiões busque acessar os serviços públicos nas duas cidades (GUARULHOS e CEPEDOC, 2008).

Cerca de 1/3 do território de Guarulhos, ao norte, encontra-se em um remanescente de Mata Atlântica, que dá suporte a uma grande diversidade de animais e a uma rica rede de cursos d'água (rios, córregos e ribeirões). Essa região é integrante dos últimos remanescentes da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo (RBCV), incluída, em 1993, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), no programa “O homem e a biosfera”. Tem função estratégica na manutenção do microclima, na regulação térmica, na oferta de água para a população e no regime de chuvas.

A figura 3.2 ilustra o mapa de Guarulhos indicando a localização das regiões de atuação da Rede GCP². As cores do mapa de Guarulhos, na figura 3.2, indicam a densidade populacional: quanto mais escuro, maior a densidade populacional. A parte noroeste da cidade encontra-se imersa na Serra da Cantareira e na Mata Atlântica, já mencionada, e, por essa razão, tem menor densidade populacional. Ao sul da cidade, encontra-se a região Centro e o limite com a cidade de São Paulo, o que resulta em maior densidade populacional nessa região.

² A Rede Guarulhos Cidade que Protege (Rede GCP) atua em distritos de quatro regiões da cidade: Região I (Tranquilidade, Flor da Montanha e CECAP), Região II (Paraíso, Taboão e Cabuçu), Região III (Presidente Dutra Bonsucesso e Lavras) e Região IV (Água Chata, Pimentas e Cumbica).

Figura 3.2 - Mapa de Guarulhos indicando bairros e regiões de atuação da Rede GCP.

Fonte: elaboração própria com base em mapas do GuarúGeo (disponível em: <<http://guarugeo.guarulhos.sp.gov.br>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

A tabela 3.1 resume as características sociodemográficas da cidade e a tabela 3.2 apresenta dados de população e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) das regiões e dos distritos de Guarulhos, município onde a pesquisa foi realizada.

Tabela 3.1 - Perfil sociodemográfico do município de Guarulhos/SP.

INFORMAÇÃO	ANO BASE	DADOS
Área estimada	2018	318,675 km ²
População estimada	2018	1.365.899 pessoas
Densidade demográfica	2010	3834,51 hab/km ²
Salário médio mensal de trabalhadores formais	2016	3.0 salários mínimos
Percentual de população com rendimento mensal per capita de até 1/2 salário mínimo	2010	36,1%
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos	2010	97,1%
PIB <i>per capita</i>	2016	R\$ 40.367,54
IDHM	2010	0,763
Esgotamento sanitário adequado	2010	88,4%
Arborização de vias públicas	2010	71,2%
Urbanização de vias públicas	2010	35%

Extraído de: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guarulhos/panorama>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

O IDHM de Guarulhos era de 0,763 em 2010 (dados do último censo). De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil³, esse valor situa o município na faixa de IDHM considerada alta⁴ (ATLAS BRASIL, 2013). Os dados de IDHM de 2010 posicionavam Guarulhos na posição 320^a, entre os 5.565 municípios brasileiros⁵.

O IDHM de Guarulhos tem melhorado progressivamente nas últimas décadas. Em 1991, situava-se a 0,544 (considerado baixo); subiu para 0,678 em 2000 (considerado médio) e, no último censo, alcançou o valor atual de 0,763. Segundo o ATLAS BRASIL (2013), a dimensão que mais contribuiu para o IDHM de 2010 foi o índice de longevidade (0,831), seguido do de renda (0,746) e de educação (0,717). Entretanto, ao considerar a evolução histórica do IDHM do município desde o primeiro cálculo realizado com base no censo de 1991, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi a educação, seguido por longevidade e renda. Esses índices indicam que houve investimentos importantes e com bons resultados nas áreas de Educação, geração de renda e Saúde no município, nos últimos anos.

Como outros municípios brasileiros, Guarulhos experimentou uma alta taxa de urbanização nas últimas décadas e hoje é considerado uma zona 100% urbana (não há área rural no município) (ATLAS BRASIL, 2013). Entre 2000 e 2010, a taxa média anual de crescimento populacional ficou em 1,31%, um pouco acima dos 1,17% da taxa de crescimento do Brasil (ATLAS BRASIL, 2013).

³ Os dados e a análise do perfil sociodemográfico do município de Guarulhos no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil está disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/3666>. Acesso em: 11 abr. 2019.

⁴ O IDHM foi estabelecido em 2012 a partir de uma iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – Brasil, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Fundação João Pinheiro, com o objetivo de adaptar a metodologia do IDH Global para calcular o IDH Municipal dos municípios brasileiros. Esse cálculo é realizado a partir de dados dos Censos Demográficos do IBGE – 1991, 2000 e 2010. Portanto, os últimos dados disponíveis são os de 2010. O IDHM brasileiro considera as três dimensões do IDH Global: longevidade, educação e renda. No entanto, o índice brasileiro adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais, adequando, dessa maneira, o índice aos municípios e às regiões metropolitanas brasileiras. Dados disponíveis em: <www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 11 abr. 2019.

⁵ Para efeitos de comparação, o IDHM do Estado de São Paulo é 0,783 (ATLAS BRASIL, 2013). Já o índice correspondente ao Brasil, que seria o IDH, é 0,755, segundo o PNUD Brasil (www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html) (acesso em 21 jun. 2019). Guarulhos, portanto, se situa na média tanto estadual como nacional.

Tabela 3.2 - População e IDH dos distritos nos quais se conduziu a pesquisa.

DISTRITO	POPULAÇÃO	IDH
Região Centro		
Distrito Centro	17.142	0,797 (Alto)
Distrito CECAP	12.073	0,855 (Muito alto)
Distrito Ponte Grande	17.756	0,837 (Muito alto)
Distrito Tranquilidade	6.116	0,822 (Muito alto)
Região Cantareira		
Distrito Cabuçu	45.424	0,744 (Alto)
Distrito Paraíso	Inserido nos dados do Distrito Tabuão	
Distrito Taboão	74.933	0,702 (Alto)
Região São João-Bonsucesso		
Distrito Presidente Dutra	50.625	0,680 (Médio)
Distrito Lavras	10.967	0,706 (Alto)
Região Pimentas-Cumbica		
Distrito Pimentas	156.748	0,733 (Alto)
Distrito Cumbica	91.772	0,740 (Alto)
Distrito Água Chata	7.936	0,721 (Alto)
Distrito Jurema	Inserido nos dados do Distrito Pimentas	

Extraído de: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guarulhos/panorama>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) calculado por distrito mostra que, apesar da variação entre distritos, os IDHs mantêm-se, na sua maioria, entre alto ou muito alto, com apenas um distrito apresentando IDH de nível médio. Os IDHs de Guarulhos como um todo, e dos distritos, indicam que a situação desses locais em relação a alguns indicadores-chave (educação, renda, estimativa de vida) é boa e tem melhorado progressivamente. Sendo o IDH e o IDHM índices compostos e gerais, não permitem visualizar diferenças e desigualdades intrarregionais, mas indicam algumas diferenças entre os distritos (médio, alto e muito alto), apesar de não apontar as desigualdades mais dramáticas.

Em 2016, a renda média mensal de população em situação de trabalho formal era de três salários mínimos, segundo o IBGE. A renda média *per capita* cresceu 30,63% desde 1991, o que equivale a uma taxa média anual de crescimento de 1,42% nesse período. O crescimento médio de renda foi acompanhado de uma diminuição dos índices de pobreza no município. A proporção de pessoas pobres (definidas como pessoas com renda domiciliar *per*

capita inferior a R\$140,00, em agosto de 2010) caiu de 8,75%, em 1991, para 6,50%, em 2010. No entanto, índices e taxas gerais podem mascarar desigualdades internas. Uma medida para analisar essa questão é o GINI, um índice que varia de 0 a 1 e que aponta o grau de concentração de renda a partir da diferença entre a renda dos mais pobres e a dos mais ricos (ATLAS BRASIL, 2013). Quanto mais baixo o GINI, menor a desigualdade. Um GINI de 0 equivale à completa igualdade (todos têm a mesma renda), enquanto um GINI de 1 representa total desigualdade (a hipotética situação em que 1 pessoa deteria toda a renda). Em Guarulhos, a evolução do GINI foi de 0,48, em 1991, a 0,51, em 2010, ou seja, durante esse período, apesar dos bons índices de crescimento econômico e a diminuição da proporção de pobreza, houve um pequeno aumento da desigualdade, em lugar de uma diminuição desta, o que poderia indicar questões relacionadas à distribuição da renda gerada com o crescimento observado (ATLAS BRASIL, 2013).

A figura 3.3 apresenta a distribuição da população de Guarulhos por sexo e grupos de idade, considerando o último Censo realizado no ano de 2010.

Figura 3.3 - Distribuição da população por sexo e grupos etários.

Extraído de: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guarulhos/panorama>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

Observa-se que a maior parte da população concentra-se na faixa de idade economicamente ativa, distribuída mais ou menos de forma homogênea entre homens e

mulheres. A pirâmide populacional reflete uma sociedade em mudança: sua base está se estreitando (devido a um menor número de nascimentos), porém a concentração de população jovem mantém-se, o que é uma característica de populações de regiões metropolitanas, que reflete a busca de trabalho e emprego.

A tabela 3.3 apresenta dados que permitem fazer uma análise geral da vulnerabilidade social em Guarulhos, segundo o ATLAS BRASIL (2013). Observa-se que há melhoras significativas em indicadores-chave do município, com melhoras nas taxas de mortalidade infantil, no percentual de crianças matriculadas na escola, nos indicadores de trabalho e renda e de condições de moradia. Esses indicadores atestam para um investimento importante em políticas públicas sociais no município, nos últimos anos, que estão resultando em melhorias gerais na qualidade de vida da população.

Tabela 3.3 - Evolução de indicadores de vulnerabilidade social de Guarulhos.

Vulnerabilidade Social - Município - Guarulhos - SP			
Crianças e Jovens	1991	2000	2010
Mortalidade infantil	28,22	19,08	13,34
% de crianças de 0 a 5 anos fora da escola	-	83,81	50,00
% de crianças de 6 a 14 fora da escola	17,03	5,45	2,92
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis, na população dessa faixa	-	9,68	7,06
% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos	2,14	3,25	2,26
Taxa de atividade - 10 a 14 anos	-	6,54	5,21
Família			
% de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família	13,19	14,64	16,01
% de vulneráveis e dependentes de idosos	0,96	1,00	0,92
% de crianças extremamente pobres	2,45	4,29	3,36
Trabalho e Renda			
% de vulneráveis à pobreza	26,96	28,84	20,63
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	-	38,15	24,96
Condição de Moradia			
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	91,58	95,39	96,18

Fonte: PNUD, Ipea e FJP

Extraído de: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (2013). Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/3666#caracterizacao>. Acesso em: 26 abr. 2019.

3.3 FONTES DE DADOS E ORGANIZAÇÃO DO CENÁRIO DE ESTUDO

A construção do cenário de estudo tomou em conta temas que se consideraram relevantes para a compreensão do contexto no qual a Rede Guarulhos Cidade que Protege (Rede GCP) opera e desenvolveu-se ao longo dos anos. Por essa razão, buscou-se descrever como estão organizadas as principais Secretarias Municipais de Guarulhos que compõem a

Rede GCP e descrever suas estruturas, formas de organização e rede de serviços. Também incluem-se os principais indicadores sociais disponíveis que estejam relacionados com a missão da respectiva Secretaria. Considerou-se esse formato para dar uma visão geral do contexto no qual se desenvolvem as ações da Rede GCP, na perspectiva dos setores-chave.

Pesquisaram-se informações e indicadores em base de dados de acesso público, como as bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação Seade (SEADE) e o Departamento de Informática do SUS (DATASUS). Levantaram-se também dados em *websites* que reúnem informações e indicadores temáticos, como o Mapa da Violência, o Mapa da Desigualdade e o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (ATLAS BRASIL). Adicionalmente, pesquisaram-se os *websites* das instituições públicas que compõem a Rede: Prefeitura de Guarulhos (e as páginas das respectivas Secretarias Municipais); portais da Prefeitura de Guarulhos, como o do Observatório de Políticas Públicas (OPP) e o do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD); Secretaria do Estado da Saúde de São Paulo; Ministérios da Saúde e da Educação; Secretarias da Educação do Estado de São Paulo, entre outras.

A construção do cenário de estudo também se baseou em relatórios e literatura (publicados ou não) que pudessem contribuir com dados adicionais e complementares aos que se encontraram por meio da busca de dados em bases públicas, que incluem relatórios de projetos realizados em Guarulhos, assim como documentos produzidos pela Prefeitura e pelas Secretarias Municipais.

É importante ressaltar que se encontrou grande defasagem de dados e indicadores, uma vez que muitas das informações apresentadas estavam baseadas no último Censo do IBGE, conduzido em 2010. Sempre se utilizaram as informações mais atualizadas que se encontraram, porém, em geral, muitas não eram recentes ou atualizadas. Procurou-se então complementar a pesquisa com dados mais recentes encontrados em relatórios ou outras fontes, sempre que possível.

Também houve dificuldades em encontrar dados públicos desagregados por distritos do município. Essa situação dificultou a realização de uma análise mais aprofundada das diferenças intrarregionais que pudessem dar maior consistência ao cenário de estudo e indicar diferentes possibilidades para analisar os resultados da pesquisa. Buscou-se também complementar as informações com dados de distritos, sempre que possível, a partir de apresentações, relatórios e publicações formais e informais.

3.4 A PREFEITURA DE GUARULHOS

A atual gestão municipal de Guarulhos está a cargo do Sr. Gustavo Henric Costa, conhecido como “Guti”. Filiado ao Partido Social Brasileiro (PSB), Gutí foi eleito para o cargo de prefeito em 2016 e iniciou sua gestão em janeiro de 2017. Ele é advogado, natural do município de Guarulhos e, antes de ser eleito o prefeito mais jovem do município e com votação recorde, exerceu dois mandatos como vereador. Sua atuação sempre foi mais forte na área da juventude e da Educação. Em 2009, recebeu o Prêmio Melhores Práticas Legislativas da Assembleia Legislativa de São Paulo, por sua Lei “Campanha de Combate ao Bullying”⁶.

O prefeito Gutí foi precedido por dois políticos do Partido dos Trabalhadores (PT), que realizaram gestões sucessivas desde o ano 2000. De 2001 a 2008, a gestão municipal foi liderada pelo Sr. Eloi Pietá (dois mandatos sucessivos) e de 2009 a 2016, pelo Sr. Sebastião Almeida (também com dois mandatos sucessivos). De origem sindicalista, o Sr. Sebastião Almeida, que precedeu o atual prefeito, ficou conhecido no município pelos fortes investimentos na área de infraestrutura – construindo vários Centros de Educação Unificados (CEU), viadutos, hospitais – e em obras de saneamento⁷. Já o Sr. Elói Pietá teve sua atuação mais marcada na área de Segurança Pública e no combate ao crime organizado⁸.

Atualmente, a Prefeitura de Guarulhos é composta de 22 Secretarias Municipais: Chefia de Gabinete; Controladoria Geral; Cultura; Desenvolvimento Científico e Inovação; Desenvolvimento e Assistência Social; Desenvolvimento Urbano; Direitos Humanos; Educação; Esporte e Lazer; Fazenda; Fundo Social de Solidariedade; Gestão; Governo Municipal; Habitação; Justiça; Meio Ambiente; Obras; Saúde; Segurança Pública; Serviços Públicos; Trabalho; Transportes e Mobilidade Urbana.

Sua estrutura inclui também oito Subsecretarias: Acessibilidade e Inclusão; Assuntos Institucionais; Comunicação; Igualdade Racial; Juventude; Políticas da Diversidade; Políticas para Mulheres e Políticas para o Idoso. A existência de arranjos institucionais dedicados a grupos e temas – como as Subsecretarias de Igualdade Racial, Juventude, Políticas da Diversidade,

⁶ Fontes:

<<http://www.guarulhosweb.com.br/noticia.php?nr=39176&t=Guti+e+o+mais+jovem+vereador+premiado+pela+Assamblea>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2016/noticia/2016/10/guti-psb-e-eleito-prefeito-de-guarulhos-sp.html>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

⁷ Fontes:

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Sebastião_Almeida>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2012/noticia/2012/10/sebastiao-almeida-e-reeleito-em-guarulhos-na-grande-sp.html>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

⁸ Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Elói_Pietá>. Acesso em: 26 abr. 2019.

Políticas para Mulheres e Políticas para o Idoso – indica um olhar mais específico voltado para questões sociais de desigualdade e de vulnerabilidades que afetam o município.

Finalmente, a Prefeitura de Guarulhos mantém alguns portais digitais com disponibilidade de dados e indicadores públicos. São eles: Transparência; Turismo; Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD); Lixo Zero; Trabalho; Observatório de Políticas Públicas (OPP); Voluntariado; Plano Diretor; Participação Popular (em manutenção); Eventos e Proteção Animal.

3.5 SITUAÇÃO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS

O município de Guarulhos compõe a Rede Regional de Atenção à Saúde do Alto Tietê (RRAS 2), em conjunto com outros 10 municípios paulistas: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. Juntos, a Rede Regional abrange uma população de 2.806 milhões de habitantes (SMS, 2017), geograficamente localizados na região da Grande São Paulo (Figura 3.4).

Figura 3.4 - Distribuição das Redes Regionais de Atenção à Saúde (ano base 2013).

Extraído de: COSEMSSP. Disponível em: <<http://www.cosemssp.org.br>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

A rede assistencial de Guarulhos está organizada em quatro Regiões de Saúde e 18 Distritos de Saúde. A figura 3.5 ilustra essa organização dos serviços de Saúde do município, indicando as Regiões (cores) e seus respectivos Distritos de Saúde.

Figura 3.5 - Regiões e Distritos Saúde de Guarulhos, SP⁹.

Fonte: *website* da Prefeitura de Guarulhos. Disponível em: <<https://www.guarulhos.sp.gov.br/index.php/unidades-basicas-de-saude-ubs>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

Atualmente, a rede de Atenção Básica do município conta com 69 Unidades Básicas de Saúde (UBS), divididas nos 18 Distritos de Saúde, sendo que 21 unidades possuem o modelo tradicional, 39, o modelo da Estratégia Saúde da Família, e 9, o modelo misto (SMS, 2017). Os Distritos de Saúde são referências em sistemas locais de saúde e conformam pontos de planejamento e gestão local, sendo considerados espaços estratégicos para atuar junto à população, a partir dos problemas e das potencialidades do território (GUARULHOS e CEPEDOC, 2008).

A situação de saúde de uma população está relacionada com suas condições de vida e com os determinantes sociais da saúde (habitação e situação ambiental, renda, acesso a serviços, educação, infraestrutura etc.). Estudos indicam que os contextos urbanos têm efeitos sobre a produção e a distribuição dos problemas de saúde (SALDIVA, 2018).

⁹ Laranja: Região Centro; Verde: Região Cantareira; Vermelho: Região São João-Bonsucesso; Azul: Região Pimentas-Cumbica. Para detalhamento das UBSs de cada região, consultar: <<https://www.guarulhos.sp.gov.br/index.php/unidades-basicas-de-saude-ubs>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

Nos últimos anos, observou-se uma melhora em diversos indicadores sociais e de saúde nas cidades (por exemplo, diminuição de taxas de mortalidade infantil). No entanto, diferenças entre bairros e regiões metropolitanas indicam que essas mudanças não estão distribuídas igualmente (OXFAM, 2017; REDE NOSSA SÃO PAULO, 2018). Segundo o Mapa da Desigualdade 2017 (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2018), quanto mais distante do centro da cidade, maior é a concentração de população negra e menor é a oferta de serviços, o que se reflete na estimativa de vida das pessoas. A pesquisa realizada pela Rede Nossa São Paulo indicou que a idade média de morte de uma pessoa no bairro de Jardim Paulista (área nobre da capital paulista) é de aproximadamente 80 anos, enquanto que, no Jardim Ângela, bairro mais pobre da região Sul, a média é de 56 anos. Isso representa uma diferença de 24 anos, que tem como origem as condições desiguais de vida das populações desses bairros (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2018)¹⁰.

Tentando fazer uma analogia, podemos dizer que o município de Guarulhos, apesar de ter tamanho de metrópole, ainda guarda características de periferia da capital paulista. Uma das consequências é que há diferenças de acesso a bens e serviços básicos, e o padrão de qualidade de vida de seus habitantes é prejudicado (GUARULHOS e CEPEDOC, 2008). Esse é um desafio importante que se coloca para a gestão de Saúde no município.

Guarulhos tem implementado diversas reformas, nos últimos anos, na sua rede assistencial e em modelos de gestão, reformas político-administrativas e processos de territorialização na área da Saúde. Exemplos disso são as plenárias de Saúde Participativa (em curso desde 2005), o Conselho Municipal de Saúde e a implementação do Pró-Rede Saúde. Município tem também diversas estratégias e arranjos organizativos de assistência articulados e com base territorial para oferecer atendimento à população nos territórios. São eles: Estratégia Saúde da Família, Programa Academia da Saúde, Programa Bolsa Família, Programa Saúde na Escola (repactuado em 2016), entre outros.

Guarulhos tem também uma Rede de Atenção aos Direitos Humanos (com políticas e programas diferenciados para a atenção às populações mais vulneráveis) e, em 2014, elaborou uma Política Municipal de Promoção da Saúde (baseada na PNPS) que tem como objetivo “construir e fortalecer redes de compromisso e corresponsabilidade quanto à qualidade de vida da população” (SMS, 2017, p. 23).

¹⁰ Infelizmente, esses dados estão disponíveis apenas para a região metropolitana de São Paulo, e não para o município de Guarulhos, razão pela qual não é possível fazer uma comparação. No entanto, devido à proximidade geográfica e às características de Guarulhos, que se mantém como uma periferia ainda dependente da capital, pressupõe-se que situação semelhante seja encontrada em Guarulhos.

Essas estratégias, programas e políticas incorporam explicitamente em suas lógicas as abordagens da equidade, dos direitos humanos, da participação social, da transversalidade, da intersetorialidade e da territorialidade (SMS, 2017).

Dois princípios expressos no Sistema de Saúde Municipal de Guarulhos são a descentralização e a territorialização (SMS, 2017). Ambos constituem eixos fundamentais para o fortalecimento de sistemas locais de Saúde, que permitem expandir a provisão de serviços, e aproximar a oferta das demandas e necessidades locais, com maior racionalidade nos processos (GUARULHOS e CEPEDOC, 2008; SMS, 2017). A figura 3.6 ilustra a distribuição de equipamentos de Saúde no município, segundo regiões e distritos de Saúde.

Figura 3.6 - Distribuição de UBS e equipamentos de Saúde, por região e distrito de Saúde no município de Guarulhos.

Extraído de: SMS - Prefeitura de Guarulhos, 2017.

Segundo dados do OPP de Guarulhos¹¹, estima-se que 46,5% da população está coberta por equipes de Atenção Básica (Gráfico 3.1), o que representa uma queda de 15,5% em comparação à cobertura registrada em 2014, mas um aumento de 3,22%, em comparação

¹¹ Informações disponíveis em: <<http://observatorio.guarulhos.sp.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

com 2016 (houve mudança de gestão municipal em 2017, o que talvez explique a retomada da tendência positiva da cobertura a partir de 2017).

Gráfico 3.1 - Cobertura populacional por equipes de AB entre 2014 e 2017.

Extraído de: Prefeitura Municipal de Guarulhos. Observatório de Políticas Públicas.
Disponível em: <<http://observatorio.guarulhos.sp.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

As inovações tecnológicas e de gestão do município de Guarulhos indicam um esforço claro de tentar articular redes de serviços mais eficientes e socialmente relevantes, considerando os determinantes sociais que afetam a produção da saúde da população. Porém, o município ainda enfrenta grandes desafios na implementação desses serviços e sistemas, que se refletem nas condições de saúde da população.

Um indicador significativo da qualidade de vida da população é a taxa de mortalidade infantil (TMI), um indicador de desenvolvimento social e econômico de um país, que reflete, de maneira geral, as condições de desenvolvimento socioeconômico, infraestrutura e ambiental, o acesso e a qualidade da atenção à saúde materna e da população (OPAS, 2008).

Segundo o IBGE, a TMI em Guarulhos em 2017 foi de 11,59/1.000 nascidos vivos, sendo considerada uma taxa baixa¹². Em comparação com outros municípios do Estado de São Paulo, Guarulhos está na posição 240, de 645, no *ranking* de mortalidade infantil. Em

¹² As taxas de mortalidade infantil são geralmente classificadas em altas (50 ou mais), médias (20-49) e baixas (menos de 20), em função da proximidade ou da distância de valores já alcançados em sociedades mais desenvolvidas. Esses parâmetros devem ser periodicamente ajustados às mudanças verificadas no perfil epidemiológico. Fonte: DATASUS. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2000/fqc01.htm>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

comparação com as cidades do Brasil, o município ficou na posição 2.395, de 5.570 municípios brasileiros¹³. Em 1971, a cidade de Guarulhos apresentava uma TMI de 106,7/1.000 nascidos vivos, sendo considerada alta. Nas últimas décadas, observou-se um forte declínio na TMI, o que reflete a tendência da maior parte das cidades brasileiras, estando relacionado com o investimento de saneamento básico, a ampliação da cobertura de serviços de Saúde e as melhorias na qualidade de vida locais (GUARULHOS e CEPEDOC, 2008). A TMI, em Guarulhos, tem se mantido estável nos últimos anos. O gráfico 3.2 apresenta a série histórica desse indicador, segundo o IBGE.

Gráfico 3.2 - Taxa de mortalidade infantil - Série Histórica (Unidade: óbitos por mil nascidos vivos) (IBGE).

Extraído de: IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guarulhos/panorama>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

A TMI representa uma média do indicador para toda a cidade, porém esses indicadores médios, muitas vezes, ocultam desigualdades entre bairros da mesma cidade (GUIMARÃES et al., 2003; REDE NOSSA SÃO PAULO, 2017). Um estudo realizado em Guarulhos entre 2010 e 2013 revelou diferenças importantes nas taxas de mortalidade infantil entre distritos de Saúde, como ilustra a figura 3.7¹⁴.

¹³ Para efeitos de comparação, em 2017 a TMI do Estado de São Paulo foi de 10,74/1000, segundo o SEADE, e a do Brasil foi de 12,8/1000, segundo o IBGE.

¹⁴ Os dados apresentados aqui foram retirados de uma apresentação realizada pelo Dr. Paulo Capucci sobre os resultados do estudo “Urban Heart: ferramenta de avaliação e resposta para equidade em saúde urbana, pré-teste em Guarulhos, Brasil”, realizado entre 2010 e 2013, em quatro metrópoles (Bogotá, Medellín, Toronto e Guarulhos). Os resultados do estudo em Guarulhos não estão publicados, porém há publicações sobre o estudo em geral, que contém informações sobre os dados de Guarulhos (PRASAD et al., 2013).

Os dados do estudo URBAN HEART, realizado entre 2005 e 2010, com o apoio da Organização Mundial da Saúde (OMS), mostraram que, no momento da pesquisa, as TMIs de Guarulhos variavam entre 7,9-12 em quatro distritos de Saúde e 17,9-18 no distrito com TMIs mais altas (Água Chata). Os distritos intermediários tinham também diferentes variações de TMI. Esses dados indicam que um dos grandes desafios para o município de Guarulhos é enfrentar as desigualdades intraurbanas.

Figura 3.7 - Taxas de mortalidade infantil por distritos de Saúde em Guarulhos (2010).

Extraído de: Apresentação do Dr. Paulo Capucci sobre estudo de URBAN HEART realizado em Guarulhos entre 2010-2013.

Segundo dados do SEADE¹⁵, em 2017, 5,57% dos nascidos vivos foram de mães com menos de 18 anos, o que está em linha com a região metropolitana (5,05%) e com o Estado de São Paulo (5,26%). Dados de 2016 do SEADE indicam que 69,43% das mães realizaram sete

¹⁵ Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo (SEADE). Disponível em: <<http://seade.gov.br>>. Acesso em 12 abr. 2019.

ou mais consultas de pré-natal, o que está abaixo do percentual da região (76,44%) e do Estado de São Paulo (79,05%).

A taxa de mortalidade prematura é um indicador de mortes por doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas), que incluem as maiores causas de óbitos no país e um indicador do impacto de políticas públicas de prevenção e controle de fatores de risco (OPP, 2019). Em Guarulhos, a taxa de mortalidade prematura, em 2017, foi de 370,3. Esse indicador está abaixo da taxa nacional de 540 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011), em declínio, portanto, se comparada com a taxa de 2016, porém ainda mais alta que as taxas de anos anteriores (2014 e 2015). O gráfico 3.3 ilustra a tendência dessa taxa.

Gráfico 3.3 - Taxa de mortalidade prematura em Guarulhos, 2014-2017.

Taxa de mortalidade prematura (< 70 anos) pelo conjunto das quatro principais Doenças Crônicas Não Transmissíveis (doença do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doença respiratória crônica).

Extraído de: Observatório de Políticas Públicas, Prefeitura de Guarulhos.
Disponível em: <<http://observatorio.guarulhos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Novamente, o indicador acima é uma taxa média para todo o município, que pode mascarar diferenças intraurbanas. O município encontra-se em melhor situação que vários outros no Estado e no país, porém, na falta de dados públicos desagregados, não é possível fazer essa análise para os diferentes bairros da cidade. No entanto, o estudo URBAN HEART, já citado, realizado em Guarulhos com dados por distritos, destacou várias diferenças intraurbanas que indicam, uma vez mais, a questão da iniquidade dentro da cidade (Figura 3.8).

Na figura 3.8¹⁶, os dados destacados em verde estão abaixo da média da região (cuja cor está definida em comparação com a média do indicador no município), os dados em amarelo destacam uma valor que está próximo da média (da região ou do município), porém já apontando um alerta, e os dados em vermelho destacam aqueles que se sobressaem muito do valor médio da região e do município. Como se observa, há grande variação, tanto entre os indicadores de saúde como entre os dos distritos de Saúde e regiões. Esses resultados apontam para um quadro de situação de saúde complexo, com grandes diferenças entre bairros e populações.

É interessante notar na figura 3.8 que, com exceção dos distritos de Cocaia e Picanço, todos os outros são distritos que participam da Rede GCP.

Figura 3.8 - Indicadores selecionados de Guarulhos, por distrito de Saúde (estudo Urban Heart).

Distrito	1.2	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10.a			1.10.b				1.11	1.12
								Masc	Fem	Total	05 14	15 49	50 e+			
DS Cabucu	11,08	20,17	6,96	1,39	22,26	16,69	26,43	52,92	-	26,43	-	100,00	-	-	73,73	137,72
DS Taboao	12,76	23,00	5,31	-	11,67	9,55	35,02	70,83	-	35,02	-	90,91	9,09	-	55,18	152,80
DS S Joao	10,79	19,32	9,61	1,07	8,54	24,57	24,57	49,23	-	24,57	-	95,65	4,35	-	51,27	157,01
Região de Saúde Cantareira	11,62	20,89	7,31	0,77	13,47	16,94	28,87	58,04	-	28,87	-	94,67	5,33	-	58,90	150,14
DS Agua Chata	17,93	25,86	4,69	1,88	10,32	13,13	31,89	60,19	3,74	31,89	-	93,75	6,25	-	42,21	121,93
DS Bonsucesso	17,20	33,30	2,98	2,98	8,93	32,76	28,29	54,07	2,95	28,29	-	94,44	5,56	-	64,03	125,09
DS Cumbica	9,14	15,75	8,16	1,17	5,83	14,00	36,16	60,57	11,68	36,16	-	92,31	7,69	-	41,99	102,63
DS Lavras	12,33	23,86	1,69	1,69	10,16	6,78	50,82	94,94	6,77	50,82	-	92,86	7,14	-	57,60	123,67
DS Pimentas	15,75	24,64	5,22	6,27	6,27	9,40	21,94	44,31	-	21,94	-	90,46	9,52	-	62,68	120,14
DS Presidente Dutra	14,75	22,08	4,57	2,29	8,00	9,14	21,72	39,42	4,51	21,72	-	94,12	5,88	-	61,72	154,29
Região de Saúde Dutra Trabalhadores	14,60	23,84	4,78	-	8,17	13,75	30,69	56,94	4,75	30,69	-	92,96	7,04	-	54,21	124,56
DS Centro	13,29	29,06	7,42	2,70	21,60	10,12	10,12	17,89	2,65	10,12	7,69	76,92	15,38	-	112,04	188,30
DS Cocaia	16,91	31,12	8,27	1,38	24,13	10,34	20,68	39,41	2,70	20,68	-	100,00	-	-	77,91	156,51
DS Picanço	12,06	17,79	3,20	5,34	21,35	6,40	13,88	28,83	-	13,88	7,69	69,23	23,08	-	96,06	194,26
DS Ponte Grande	7,91	9,56	9,85	1,41	7,03	11,25	7,03	14,67	-	7,03	-	100,00	-	-	59,08	118,16
DS V Galvao	13,59	29,47	6,28	3,14	33,49	16,74	9,42	19,92	-	9,42	-	88,89	11,11	-	120,34	281,49
Região de Saúde Fernão Dias - Dutra	14,01	25,55	7,05	3,07	22,40	10,84	13,01	25,37	1,40	13,01	2,94	88,24	8,82	-	95,02	188,06
Ignorado	11,19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	88,89	5,56	-	-	-
Município	13,71	23,99	6,31	1,90	15,36	14,52	24,41	46,70	2,84	24,41	0,66	92,08	6,93	-	72,77	157,71

1.2 - Taxa de mortalidade infantil (por 1,000 nascidos vivos)

1.4 - Taxa de mortalidade <5 anos (por 10,000 nascidos vivos)

1.5 - Taxas de mortalidade por causas específicas - HIV-AIDS

1.6 - Taxas de mortalidade por causas específicas - TB

1.7 - Taxas de mortalidade por causas específicas - Diabetes Mellitus

1.8 - Taxas de mortalidade por causas específicas - Acidentes de trânsito

1.9 - Taxas de mortalidade por causas específicas - Homicídios

1.10.a - Taxas de mortalidade por causas específicas - Por gênero

1.10.b - Taxas de mortalidade por causas específicas - Por população masculina e idade

1.11 - Taxas de mortalidade por causas específicas - Câncer

1.12 - Taxas de mortalidade por causas específicas - Doenças do sistema circulatório

Fontes:

SIM - Sistema de Informações sobre Mortalidade - 2007. Disponível em: <www.datasus.gov.br>.

SINASC - Sistema de Informações Sobre Nascidos Vivos - 2007. Disponível em: <www.datasus.gov.br>.

IBGE - Estimativa população 2007 - 1.315.059. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

Extraído de: Apresentação do Dr. Paulo Capucci sobre estudo de URBAN HEART realizado em Guarulhos entre 2010-2013.

¹⁶ O estudo que fundamentou os dados apresentados na figura 3.8 é de 2010, portanto apresenta significativa defasagem. No entanto, decidiu-se utilizá-lo por ele estar centrado nos mesmos distritos de Saúde que hoje são parte da Rede GCP e por apresentar um panorama da situação de saúde no momento em que a Rede estava se iniciando. Não há dados disponíveis e organizados atualmente para realizar-se uma atualização da tabela, neste momento.

3.6 SITUAÇÃO DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS

A rede educacional do município de Guarulhos conta com 141 escolas municipais¹⁷, 175 escolas estaduais¹⁸ (divididas em Diretorias de Ensino Norte e Sul), 193 escolas particulares (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Médio/Profissionalizante), cinco entidades do sistema S (1 SENAI, 3 SESIs, 1 SENAC), um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFESP); uma universidade federal (UNIFESP-Guarulhos¹⁹) e cinco faculdades particulares (SECEL, 2012).

Conta ainda com CEUs, Centros Municipais de Educação e Centros de Incentivo à Leitura. A figura 3.9 apresenta a distribuição das escolas no município de Guarulhos, no qual se percebe uma distribuição mais equitativa no território das escolas municipais e estaduais (pontos verdes e azuis) e uma concentração das escolas particulares nos bairros ao redor do centro da cidade (pontos vermelhos)²⁰.

Figura 3.9 - Distribuição das escolas no município de Guarulhos (2019).

Extraído de: Guarugeo. Disponível em: <<http://guarugeo.guarulhos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

¹⁷ Dados do *website* da Prefeitura Municipal de Guarulhos. Disponíveis em: <<https://www.guarulhos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

¹⁸ Dados retirados da lista de escolas estaduais da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Disponíveis em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

¹⁹ A UNIFESP-Guarulhos realizou alguns projetos em parceria com a Rede GCP nos primeiros anos de sua existência.

²⁰ Como se mencionou na Introdução, partes da cidade estão dentro de remanescentes da Mata Atlântica e por isso aparecem no mapa sem equipamentos instalados. Esse é o caso de regiões como Cabuçu de Cima e Morro Grande.

O acesso à Educação pública e de qualidade é associado ao enfrentamento das desigualdades e à formação de cidadãos e sujeitos de direito (GOMES, 2012). Por essa razão, é importante entender de que maneira a gestão do município de Guarulhos busca abordar a questão da desigualdade e garantir o acesso, a qualidade e a inclusão em seu sistema de Educação e propostas pedagógicas.

O planejamento das ações da Secretaria Municipal de Educação (SECEL) é descentralizado e utiliza como base as 11 Unidades de Planejamento Regional (UPR) definidas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Guarulhos. Esse modelo tem como objetivo possibilitar o planejamento de acordo com estudos populacionais por regiões da cidade e considerar as tendências demográficas e as características urbanas e sociais de cada região. Toma como base os dados do IBGE e busca evidenciar as diferenças sociais das diversas localidades de Guarulhos. O modelo de planejamento descentralizado e com base em dados dos territórios permite à Secretaria de Educação ajustar a oferta de serviços de acordo com as demandas e as necessidades das UPRs (SECEL, 2012).

Como parte da descentralização e da implementação de processos democráticos de gestão, a SECEL também coordena ou participa de diversos Conselhos Municipais:

- Conselho Municipal de Educação;
- Conselho Municipal de Alimentação Escola de Guarulhos (CAE) (Lei Municipal nº 6.608/2009);
- Conselho de Controle Social e Acompanhamento do Fundeb²¹;
- Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD) (Lei Municipal nº 3.898/1991) e
- Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas (COMAD) (Lei Municipal nº 6.151/2006).

A SECEL é também a instituição coordenadora da Rede GCP, como já se descreveu, e teve um papel central em sua criação e seu desenvolvimento, que se iniciou a partir do Projeto “Escola que Protege”, também uma iniciativa da SECEL, em parceria com o Ministério da Saúde. Participa adicionalmente do Programa Saúde na Escola, em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, e do Programa Escola 360, que organiza atividades culturais e esportivas, cursos e serviços para os alunos da rede municipal, nos CEUs da cidade.

²¹ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é uma parceria entre os governos federal, estadual e municipal. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

A tabela 3.4 apresenta um resumo dos principais dados da rede de ensino de Guarulhos, de acordo com dados do IBGE, de 2017.

Tabela 3.4 - Indicadores da rede de ensino do município de Guarulhos (IBGE, 2017).

INDICADORES	VALORES
Matrículas no ensino fundamental	180.497
Matrículas no ensino médio	55.847
Docentes no ensino fundamental (dados de 2015)	8.887
Docentes no ensino médio	3.392
Número de estabelecimentos de ensino fundamental	433
Número de estabelecimentos de ensino médio	180

Extraído de: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guarulhos/panorama>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

De acordo com dados do IBGE, em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 6.2 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), enquanto os alunos dos anos finais tiveram nota de 4.6. Em comparação com cidades do Estado de São Paulo, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava Guarulhos na posição 306, de 645; com base na nota dos alunos dos anos finais, a posição passava para 467, de 645. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 97,1 em 2010. Isso coloca o município na posição 519, de 645, dentre as cidades do Estado, e na posição 3.514, de 5.570, dentre as cidades do Brasil.

As figuras 3.10 e 3.11 apresentam os valores do IDEB da rede pública de Guarulhos nos últimos anos, para as etapas de 4^a e 8^a séries, considerando valores observados e projetados. O IDEB é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados, obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^a série do ensino médio), com informações sobre rendimento escolar (aprovação)²².

Os valores destacados em verde indicam anos em que os valores observados superaram os valores projetados. Como se pode observar, na etapa com final na 4^a série

²² Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

(Figura 3.10), os valores observados superaram os projetados em todos os anos do exame, desde 2007, o que pode ser resultado da priorização da Educação básica no município, nos últimos anos (discutido adiante). Já no caso da etapa que finaliza na 8ª. série (Figura 3.11), os valores observados só superaram a projeção em dois anos (2007 e 2009).

Figura 3.10 - Valores do IDEB para etapa com final na 4ª série, anos 2005 a 2017 (observados e projetados).

IDEB - Resultados e Metas

Parâmetros da Pesquisa

Resultado:

Município

UF:

SP

Município:

GUARULHOS

Rede de ensino:

Pública (Federal, Estadual e Municipal)

Série / Ano:

Todas

4ª série / 5º ano

8ª série / 9º ano

3ª série EM

	Ideb Observado							Metas Projetadas							
Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Guarulhos	4.3	4.4	5.0	5.4	5.6	6.2	6.3	4.3	4.7	5.1	5.3	5.6	5.9	6.1	6.4

Obs:

* Número de participantes no SAEB insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

** Sem média no SAEB 2017: Não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Extraído de: IDEB. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Figura 3.11 - Valores do IDEB para etapa com final na 8ª série, anos 2005 a 2017 (observados e projetados).

Resultado:

Município

UF:

SP

Município:

GUARULHOS

Rede de ensino:

Pública (Federal, Estadual e Municipal)

Série / Ano:

Todas

4ª série / 5º ano

8ª série / 9º ano

3ª série EM

	Ideb Observado							Metas Projetadas								
Município ‡	2005 ‡	2007 ‡	2009 ‡	2011 ‡	2013 ‡	2015 ‡	2017 ‡	2007 ‡	2009 ‡	2011 ‡	2013 ‡	2015 ‡	2017 ‡	2019 ‡	2021 ‡	
Guarulhos	3.6	3.7	4.0	3.9	4.1	4.6	4.7	3.7	3.8	4.1	4.5	4.9	5.1	5.4	5.6	

Obs:

* Número de participantes no SAEB insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

** Sem média no SAEB 2017: Não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Extraído de: IDEB. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Para efeitos da construção desse cenário de estudo, apresentam-se dados adicionais da rede de ensino municipal, uma vez que foram as escolas da Prefeitura de Guarulhos (EPG) que lideraram a Rede GCP durante a realização desta pesquisa. A tabela 3.5 apresenta a distribuição dos alunos de acordo com as etapas de ensino.

Tabela 3.5 - Distribuição de alunos e turmas nas etapas/modalidades de ensino em Guarulhos (2019).

ETAPAS (EI, EF E EE)/ MODALIDADES (EJA)	ESCOLAS	TURMAS	ALUNOS
Educação Infantil	113	1.505	43.373
Ensino Fundamental	103	1.747	55.632
Educação Especial	5	15	62
Educação de Jovens e Adultos	29	141	4.809
TOTAIS	250	3.408	103.876

Extraído de: Portal da Educação, Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2019. Disponível em: <<http://portaleducacao.guarulhos.sp.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Nos últimos anos, Guarulhos tem investido fortemente em políticas de Educação básica. A SECEL tem uma preocupação explícita de que a escola seja “um espaço privilegiado para a construção da cidadania, onde um convívio harmonioso deve ser capaz de garantir o respeito aos Direitos Humanos e educar a todos, no sentido de evitar as manifestações de violências, ampliando sua responsabilidade social” (SECEL, 2016, p. 11).

Esse compromisso reflete-se no seu Projeto Político-Pedagógico (PPP), que valoriza a formação integral e as várias dimensões humanas, pautando-se na Educação como um direito social e na efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (SECEL, 2017). Essa proposta reflete-se nas publicações desenvolvidas pela SECEL (2010; 2016), que se propõe a nortear a ação dos profissionais de Educação do município. Um exemplo é a publicação “Proposta Curricular: Quadro de Saberes Necessários”, que orienta a construção dos PPPs, voltados para a formação de jovens “críticos, solidários e autônomos” (SECEL, 2010, p. 5) e propõe diretrizes e ações organizadas em quatro eixos: autonomia, identidade, interação social e natureza e sociedade (SECEL, 2010).

Os gráficos 3.4 e 3.5 apresentam o número de alunos na rede municipal de ensino fundamental entre 2018 e 2019.

Gráfico 3.4 - Número de alunos na rede municipal de Ensino Fundamental (total de alunos).

Extraído de: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Observatório de Políticas Públicas. Disponível em: <<http://observatorio.guarulhos.sp.gov.br>>. Acesso em 13 abr. 2019.

Gráfico 3.5 - Total de alunos da rede municipal de ensino de Guarulhos, ciclo Fundamental 1.

Extraído de: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Observatório de Políticas Públicas. Disponível em: <<http://observatorio.guarulhos.sp.gov.br>>. Acesso em 13 abr. 2019.

O gráfico 3.6 apresenta a evolução do total de matrículas na rede de ensino, indicando que, em geral, há uma tendência à diminuição das matrículas nos ensinos médio e fundamental e um ligeiro aumento nas matrículas pré-escolares. Não havia dados sobre matrículas no ensino superior após 2007.

Gráfico 3.6 - Evolução histórica de número de matrículas na rede de ensino público no município de Guarulhos (2005-2017).

Extraído de: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guarulhos/panorama>>. Acesso em 13 abr. 2019.

Os gráficos 3.7, 3.8 e 3.9 apresentam a série histórica de matrículas na rede de ensino de Guarulhos no período de 2005 a 2017, segundo o IBGE. Observa-se que, na rede municipal, há um aumento importante de matrículas entre 2005 e 2007, com uma leve flutuação entre 2007 e 2010. Nos últimos anos, o número de matrículas vem subindo ligeiramente e mantendo seu valor. Já na rede estadual, há um claro declínio do número de matrículas (evasão de alunos da rede pública) nos últimos anos, enquanto na rede particular há um aumento de matrículas. Não há elementos suficientes nesta pesquisa para fazer inferências, mas se poderia considerar que há uma migração para a rede de ensino privado.

Gráfico 3.7 - Série histórica de matrículas no ensino fundamental da rede municipal de Guarulhos.

Matrícula / Ensino fundamental / **Municipal** (Unidade: matrículas)

Extraído de: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guarulhos/panorama>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Gráfico 3.8 - Série histórica de matrículas no ensino fundamental da rede estadual de Guarulhos.

Matrícula / Ensino fundamental / **Estadual** (Unidade: matrículas)

Extraído de: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guarulhos/panorama>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Gráfico 3.9 - Série histórica de matrículas no ensino fundamental da rede privada de Guarulhos.

Extraído de: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guarulhos/panorama>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

3.7 SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS

Conforme comentado no início deste capítulo, o processo de desenvolvimento econômico e urbano de Guarulhos não foi necessariamente acompanhado por melhorias nas condições de vida dos seus habitantes. O município enfrenta até hoje marcadas diferenças sociais, econômicas e de saúde (GUARULHOS e CEPEDOC, 2008), resultando em um desafio importante para a gestão municipal: atender à população em situação de vulnerabilidade. Esse papel é de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social (SDAS), cuja missão inclui também a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) com o objetivo de articular e oferecer ações de proteção social básica e especial à população.

Segundo o IBGE, em 2016, o salário médio mensal em Guarulhos era de três salários mínimos. Em comparação com outros municípios do Estado e do país, sua posição é relativamente confortável: 58º, de 645, e 167º, de 5.570, respectivamente. Considerando os

domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, Guarulhos tinha, em 2016, 36,1% da população nessas condições.

Com relação à extrema pobreza, segundo dados IBGE de 2010, 45.316 pessoas (3,7% da população de 2010) encontravam-se em situação de extrema pobreza, isto é, tinham renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 70,00. O mesmo censo identificou 3.803 crianças entre zero e três anos e 2.080 crianças entre quatro e cinco anos vivendo em situação de extrema pobreza. Na faixa etária de seis a 14 anos e de 15 a 17 anos, existiam 11.330 e 2.616 crianças e adolescentes nessa situação. Segundo o censo, 43,8% dos extremamente pobres em Guarulhos tinham entre zero e 17 anos.

A figura 3.12 apresenta a distribuição da população de Guarulhos segundo o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), indicador calculado pela Fundação Seade com base em informações do IBGE. Trata-se de um indicador que busca dar conta de fenômenos como a pobreza e a desigualdade, considerando não apenas a renda, mas também os diversos fatores determinantes da situação de vulnerabilidade social (escolaridade, saúde, arranjo familiar, possibilidades de inserção no mercado de trabalho, acesso a bens e serviços públicos). O IPVS classifica os municípios do Estado de São Paulo em seis grupos de vulnerabilidade social, a partir de uma combinação entre as dimensões demográfica e socioeconômica²³, e permite identificar os fatores específicos que produzem a deterioração das condições de vida numa comunidade, auxiliando na definição de prioridades para o atendimento da população mais vulnerável²⁴.

²³ Os grupos do IPVS são: Grupo 1 – baixíssima vulnerabilidade; Grupo 2 – vulnerabilidade muito baixa; Grupo 3 – vulnerabilidade baixa; Grupo 4 – vulnerabilidade média; Grupo 5 – vulnerabilidade alta e Grupo 6 – vulnerabilidade muito alta. Os setores censitários rurais de baixa renda e com pelo menos 50 domicílios particulares foram classificados no Grupo 7 – setores censitários rurais de alta ou muito alta vulnerabilidade. Disponível em: <<http://www.iprs.seade.gov.br/ipvs2010/view/pdf/ipvs/metodologia.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

²⁴ Para mais informações, consultar o website da Fundação Seade: <<http://www.seade.gov.br/ipvs>>.

Figura 3.12 - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) do Município de Guarulhos.

Extraído de: Prefeitura de Guarulhos. Observatório de Políticas Públicas. Disponível em: <<http://observatorio.guarulhos.sp.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Os dados utilizados no cálculo do IPVS são do último censo de 2010. Segundo esses dados, representados na figura 3.12, 28% da população de Guarulhos estão classificados nos grupos 5 ou 6, que se referem a vulnerabilidade alta ou muito alta.

Para fazer frente a essa situação, a SDAS tem como objetivo “garantir o atendimento à população excluída, com vistas à sua autonomia e inserção social, possibilitando o acesso a bens e serviços na condição de sujeito de direitos”²⁵. Para tanto, conta também com organizações sem fins lucrativos como parceiras nesse processo.

O atendimento social é caracterizado como Rede de Proteção Social, que inclui:

- Proteção Social Básica: conjunto de ações de natureza emancipatória, de caráter preventivo, com vistas à autonomia e à inserção social;
- Proteção Social Especial: conjunto de ações de natureza compensatória que visam a oferecer os mínimos básicos de sobrevivência a indivíduos e grupos focalizados, em situação de risco instalado e excluídos das políticas sociais;
- Concessão de informações para garantir direitos;
- Geração de trabalho e renda;

²⁵ Fonte: *website* da Prefeitura de Guarulhos. Disponível em: <<https://www.guarulhos.sp.gov.br/estrutura-organizacional-1>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

- Orientação para criação de políticas públicas;
- Prevenção para garantir os direitos ameaçados ou violados.

O SUAS, em conjunto com seus serviços, programas, projetos e benefícios, tem como base de organização o território e, como foco prioritário, as famílias que ali residem. Sua organização baseia-se nas características, no nível de vulnerabilidade e na complexidade das situações em que vivem as famílias de um dado território.

Entre os serviços, programas e projetos oferecidos de proteção básica, incluem-se: Pró-Jovem, Bolsa Família, Renda Cidadã, Apoio à Pessoa Idosa e à Pessoa com Deficiência, Benefício de Prestação Continuada, programas de geração de trabalho e renda, benefícios eventuais (auxílio-natalidade e mortalidade).

Os serviços de Proteção Social Especial dividem-se em média e alta complexidade. São dirigidos a pessoas em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, devido à violação de direitos, tanto aquelas que não tenham rompimento dos vínculos familiares e/ou comunitários (média complexidade), como para aquelas que tenham tido esses laços rompidos (alta complexidade).

A SDAS possui uma rede socioassistencial que inclui: albergues e casas de acolhidas (em parcerias com organizações sociais); dois centros de convivência de idosos; 10 centros comunitários; 12 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); três Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS) e um Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante, localizado nas dependências do Aeroporto Internacional de São Paulo. O município de Guarulhos conta ainda com o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Conselho Municipal de Defesa das Crianças e dos Adolescentes (CMDCA), o FUMCAD (Fundo Municipal da Criança e do Adolescente) e a estrutura dos Conselhos Tutelares (a ser discutida mais adiante).

A SDAS realiza seu planejamento a partir da configuração de três regiões CREAS e 12 regiões CRAS, conforme ilustra a figura 3.13.

Figura 3.13 - Divisão regional da Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social de Guarulhos.

Extraído de: Guarugeo. Disponível em: <www.guarugeo.guarulhos.sp.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Os gráficos 3.10 e 3.11 ilustram os atendimentos realizados pelos CRAS e pelos CREAS, respectivamente, em 2018. O gráfico 3.10 indica os atendimentos realizados pelo CRAS nesse ano, apontando a grande variação de atendimentos, porém com tendência crescente. Já o gráfico 3.11 representa o total de atendimentos realizados pelos CREAS entre 2016 e 2018, indicando um declínio de atendimentos especializados no período²⁶.

²⁶ Esses dados são do próprio relatório de gestão da SDAS para o período, porém não incluem uma análise que possa explicar a queda de atendimentos no CREAS. Não há dados outros dados que permitam fazer qualquer inferência a esse respeito.

Gráfico 3.10 - atendimentos CRAS em 2018.

ATENDIMENTOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA REALIZADOS PELO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)

Extraído de: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Observatório de Políticas Públicas. Disponível em: <<http://observatorio.guarulhos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Gráfico 3.11 - Atendimentos CREAS entre 2016 e 2018.

ATENDIMENTOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL REALIZADOS PELO CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS)

Extraído de: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Observatório de Políticas Públicas. Disponível em: <<http://observatorio.guarulhos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

O gráfico 3.12 indica o aumento de pessoas cadastradas no CADÚNICO em 2017, um mecanismo do Governo Federal para a coleta de dados e a identificação das famílias de baixa renda do Brasil, que tem como finalidade a concessão de benefícios sociais. Esse aumento de registro no CADÚNICO deve-se, provavelmente, ao programa de busca ativa implementado em Guarulhos a partir de 2017 com o objetivo de identificar famílias vulneráveis e cadastrá-las. A busca ativa implica uma organização territorial com metodologias específicas para identificar as famílias corretamente, considerando, por exemplo, pertencimento a povos e a comunidades tradicionais ou a grupos específicos (PMG, 2017).

Gráfico 3.12 - Total de pessoas cadastradas no CADÚNICO entre 2015 e 2017.

Extraído de: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Observatório de Políticas Públicas. Disponível em: <<http://observatorio.guarulhos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Do total de habitantes que participam de algum programa de transferência de renda em Guarulhos, 91,79% são beneficiários do Bolsa Família, conforme apresenta a figura 3.14.

Figura 3.14 - Distribuição dos beneficiários de Programas de Transferência de Renda em Guarulhos (2018).

Extraído de: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Observatório de Políticas Públicas. Disponível em: <<http://observatorio.guarulhos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

O município de Guarulhos conta com seis unidades de Conselho Tutelar (CT). Os CTs visam a garantir os direitos da criança e do adolescente, a partir da efetivação do ECA, e são parte central da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente do município. O CT compõe um órgão autônomo, não subordinado a nenhuma secretaria municipal, que tem como tarefas requisitar serviços na rede pública, atender e aconselhar pais ou responsáveis e contribuir na elaboração de programas, planos e projetos que atendam aos interesses e às necessidades das crianças e dos adolescentes do município²⁷. São os CTs que recebem denúncias de negligência, maus-tratos (físicos ou psicológicos), abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes.

O gráfico 3.13 indica o número de atendimentos realizados pelos CTs de Guarulhos entre 2015 e 2017. Observa-se um grande aumento de atendimentos nesse período, provavelmente relacionado com a nova gestão do Conselho Tutelar municipal que se iniciou em 2016.

²⁷ Fonte: *website* da Prefeitura de Guarulhos. Disponível em: <<https://www.guarulhos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Gráfico 3.13 - Atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de Guarulhos entre 2015 e 2017.

Extraído de: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Observatório de Políticas Públicas. Disponível em: <<http://observatorio.guarulhos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

3.8 A SITUAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA DE GUARULHOS

Como a maioria dos grandes centros urbanos do país, Guarulhos enfrenta questões de violência que colocam em xeque a segurança pública da população e do município (os dados de violência serão apresentados na continuação). Em Guarulhos, a Secretaria para Assuntos de Segurança Pública (SASP) é o órgão responsável por “planejar, gerenciar, dar suporte e consolidar as ações de segurança na esfera da administração municipal”²⁸. A SASP indica como seus objetivos: resguardar os munícipes, garantir a segurança nas ações realizadas pela Prefeitura e contribuir na manutenção da paz e da ordem do município.

A Guarda Civil Municipal (GCM) de Guarulhos foi criada em 1992, por meio da Lei nº 4.213. É composta pelo Comando Geral e estrutura-se em Inspetorias de Área e Especializadas, para a consecução de seus fins legais. Inclui patrulhamentos ambiental, de trânsito e tático e uma área que coordena ações sociais preventivas (entre elas o Projeto

²⁸ Fonte: *website* da Prefeitura de Guarulhos. Disponível em: <<https://www.guarulhos.sp.gov.br/categories/seguranca-publica>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

Guard, que será comentado adiante). Seu planejamento fundamenta-se em uma divisão regional de nove inspetorias, conforme ilustrado na figura 3.15.

Figura 3.15 - Divisão Regional das Inspetorias e pontos da GCM de Guarulhos.

Extraído de: Guarugeo. Disponível em: <www.guarugeo.guarulhos.sp.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2019.

A GCM de Guarulhos coordena o Projeto Guard (Grupo Unido na Ação de Resistência às Drogas), que realiza cursos nas escolas do município com o objetivo de prevenir o abuso de drogas entre crianças e jovens²⁹. Foi criado em 2006 e está regulamentado pelo Projeto de Lei nº 6.942, de 2011. Trata-se de uma iniciativa voluntária dos guardas civis oferecida às escolas do município, que consiste em aulas semanais por um período de dois meses. Nesses encontros, abordam-se os perigos do uso de drogas lícitas e ilícitas, por meio de metodologias lúdicas, debate e teatros.

O Projeto Guard busca fortalecer as habilidades de autocontrole e resistência de crianças e jovens frente à pressão de colegas e das influências negativas dos contextos em que vivem. Enfoca também atividades para aumentar a autoestima e motivar a criatividade dos jovens para a busca de alternativas de vida. O curso é dividido por faixa etária: o Sementinha é destinado a crianças do ensino fundamental, com idade entre 9 e 12 anos de idade, e o Trocando Ideias é voltado para adolescentes e jovens acima de 12 anos.

²⁹ As informações sobre o Projeto Guard apresentadas foram compiladas de apresentações realizadas pela GCM para integrantes da Rede GCP e de entrevistas realizadas com a GCM, no âmbito da pesquisa.

Além do curso às escolas, o Projeto Guard realiza treinamento de “multiplicadores da prevenção”, palestras (em escolas, ONGs, igrejas etc.), reuniões com pais e mestres e eventos socioeducativos. Estima-se que um total de 200.539 pessoas já foram atendidas pelo Projeto, que é oferecido às escolas participantes da Rede GCP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAS BRASIL – **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 12 abr. 2019.

GOMES, N. L. Desigualdades e diversidade na educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 687-693, set. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 abr. 2019.

GUARULHOS – Prefeitura Municipal de Guarulhos; CEPEDOC – Cidades Saudáveis. **Diagnóstico técnico: rosto, vozes e lugares** – Guarulhos, São Paulo, Brasil. Setembro de 2008. Documento não publicado.

GUIMARÃES, M. J. B.; MARQUES, N. M.; MELO FILHO, A. D.; SZWARCOWALD, C. L. Condição de vida e mortalidade infantil: diferenciais intra-urbanos no Recife, Pernambuco, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v.19, n.5, p.1413-1424, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v19n5/17814.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Cidades e Estados**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/guarulhos.html>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência 2017**. IPEA: 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170609_atlas_da_violencia_2017.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. **Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) no Brasil, 2011-2022**. Brasília: 2011. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_acoes_enfrent_dcnt_2011.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

PMG – Prefeitura Municipal de Guarulhos. **Relatório Anual de Gestão 2017**. Prefeitura Municipal de Guarulhos: 2017.

PRASAD, A.; GROOT, A. M. M.; MONTEIRO, T.; MURPHY, K.; O'CAMPO, P.; BROIDE, E. E.; KANO, M. Linking evidence to action on social determinants of health using Urban HEART in the Americas. **Rev Panam Salud Publica**, 34(6), p. 407–415, 2013. Disponível em: <<https://www.paho.org/journal/sites/default/files/05--ARTI--Prasad--407-415.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

SECEL – Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Lazer. **Proposta Curricular: Quadro de Saberes Necessários**. Prefeitura de Guarulhos: 2010. Disponível em: <https://www.guarulhos.sp.gov.br/sites/default/files/ppp_qsn.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

SECEL – Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Lazer. **Construindo o Plano Municipal de Educação de Guarulhos 2012-2022**: Documento Base. Prefeitura de Guarulhos: 2012.

SECEL – Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Lazer. **Violências contra crianças e adolescentes: o papel da escola diante das violações de direitos.** 2. ed. Prefeitura de Guarulhos: 2016.

SMS – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE GUARULHOS. **Documento Norteador da Atenção Básica do Município de Guarulhos.** Prefeitura de Guarulhos: 2017.

Fonte: GoComics. Disponível em:
<<https://www.gocomics.com/calvinandhobbes/1995/06/01>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

“Eu não procuro saber as respostas, procuro compreender as perguntas.”

Confúcio

4.1 INTRODUÇÃO

Intersetorialidade: “Meu Deus, que palavra é essa?”

(Q44, setor Saúde, Região III)

Neste capítulo, apresentam-se os resultados da pesquisa, que incluem dados quantitativos e qualitativos, e apontam-se reflexões para sua análise. Uma vez que se propõe uma análise com múltiplos métodos, a discussão mais aprofundada dos resultados será feita no capítulo 5, buscando integrar dados das diferentes técnicas utilizadas. O presente capítulo está organizado com a seguinte lógica:

1. Análise de características do perfil dos entrevistados relevantes para a compreensão dos resultados;
2. Características gerais da Rede GCP (organização da rede, propósitos, trajetórias e arranjos por meio dos quais a rede e seus participantes vão criando suas identidades);
3. Características estruturais da Rede GCP (Análise de Redes Sociais);
4. Estruturas de apoio à intersectorialidade;
5. Percepções sobre conceitos-chave: intersectorialidade e redes.

Os resultados e a análise aqui apresentados estão organizados de forma a dar uma visão geral: das características da Rede GCP (considerando processos e estruturas) e como estas estão contribuindo para o enfrentamento intersectorial dos problemas relacionados à violência que afeta crianças e adolescentes nas regiões onde a Rede atua (por exemplo, gerando, facilitando ou dificultando articulações, processos, valores, relações e outros); das percepções dos atores sobre o significado, as vantagens e os desafios do trabalho em rede e da intersectorialidade; das percepções sobre mudanças promovidas a partir da ação intersectorial e em rede; e das contribuições para a formulação de políticas públicas de proteção da juventude contra a violência. Buscou-se também analisar as parcerias e os vínculos conformados no âmbito da Rede GCP.

4.2 ANÁLISE DO PERFIL DOS ENTREVISTADOS

A caracterização dos sujeitos da pesquisa está descrita no capítulo 2 (Percurso Metodológico). As tabelas 4.1 a 4.3 e o gráficos 4.1 e 4.2, a seguir, resumem algumas características dos entrevistados que se consideram relevantes para a análise que se

apresentará neste capítulo: distribuição das entrevistas por setor e região, tempo dos entrevistados na função atual, na instituição atual e na Rede GCP. Os gráficos 4.1 e 4.2 apresentam a distribuição das entrevistas por setor e região.

Gráfico 4.1 - Distribuição das entrevistas por setor.

Fonte: elaboração própria.

O maior número de entrevistados do setor Saúde (Gráfico 4.1) aponta uma predominância desse setor nas articulações da Rede GCP que não se explica pelo número de equipamentos participantes, como se verá adiante, uma vez que, na composição geral da Rede GCP, há um número maior de escolas do que de equipamentos de Saúde. Possivelmente, esse resultado é um reflexo de políticas e programas da área da Saúde que, em relação a outras áreas do governo, dá maior ênfase em incorporar como eixos de trabalho a intersetorialidade e a territorialidade. Essa questão será aprofundada ao longo do capítulo.

Gráfico 4.2 - Distribuição das entrevistas por região da Rede.

Fonte: elaboração própria.

As Regiões I e IV (Tranquilidade/Flor da Montanha e Água Chata/Pimentas) são as que têm mais equipamentos e serviços participantes na Rede GCP, portanto faz sentido que tenham mais parceiros mencionados e entrevistados, como aponta o gráfico 4.2. Chama atenção o baixo número de entrevistas na Região II (Paraíso/Taboão). Além de ter sido a região com menos parceiros citados na pesquisa, foi onde o contato com estes foi mais difícil de estabelecer para a finalidade da realização de entrevistas (falta de retorno e recusa de entrevistas). Essa questão será discutida com mais detalhes na análise da participação dos atores na Rede.

As tabelas 4.1 a 4.3 apresentam as distribuições de três variáveis: tempo do entrevistado na função atual, tempo na instituição atual e tempo na Rede GCP (em anos).

Tabela 4.1 - Tempo dos entrevistados em suas funções atuais.

Profissão	Quantidade	Percentual
Até 1 ano	10	17,86
Entre 1 e 2 anos	8	14,29
Entre 2 e 4 anos	5	8,93
Entre 4 a 6 anos	12	21,43
Entre 6 e 7 anos	10	17,86
Mais de 8 anos	11	19,64
Total	56	100,00

Fonte: elaboração própria.

Tabela 4.2 - Tempo dos entrevistados em suas instituições atuais.

Profissão	Quantidade	Percentual
Até 2 anos	4	7,14
Entre 2 e 5 anos	9	16,07
Entre 5 e 7 anos	4	7,14
Entre 7 a 10 anos	18	32,14
Mais de 10 anos	21	37,50
Total	56	100,00

Fonte: elaboração própria.

Tabela 4.3 - Tempo dos entrevistados na Rede GCP.

Profissão	Quantidade	Percentual
Até 1 ano	15	26,79
Entre 1 e 2 anos	3	5,36
Entre 2 e 4 anos	13	23,21
Entre 4 a 6 anos	9	16,07
Entre 6 e 8	11	19,64
8 ou + anos	5	8,93
Total	56	100,00

Fonte: elaboração própria.

Metade dos entrevistados (50%; N = 23) estava em sua função atual há, no máximo, quatro anos, no momento da entrevista (Tabela 4.1). Destes, 18 entrevistados (32,14%) estavam na sua função atual há, no máximo, dois anos. Esse dado dá uma medida da rotatividade dos profissionais dentro dos serviços e da Rede, questão que será abordada em outras discussões deste capítulo.

Ao mesmo tempo, 69,64% dos entrevistados (N = 39) eram funcionários de suas instituições atuais, no momento da entrevista, há, pelo menos, sete anos, sendo que 21 (37,5%) estavam em suas instituições há mais de 10 anos (Tabela 4.2). Esse resultado aponta que a Rede GCP conta com pessoas com experiências, relações e raízes no município. Esse dado é importante para pensar que, apesar da rotatividade dos funcionários nos equipamentos, nas equipes e nas secretarias, uma queixa constante nas entrevistas, mas que, em certa medida, é esperada, há um acúmulo de experiências, contatos e conexões dentro do município, o que expressa certa estabilidade na rede, em relação aos seus membros. A rotatividade, portanto, não implica necessariamente que pessoas “novas” estão chegando à Rede GCP. São, possivelmente, pessoas que têm um histórico de trabalho no município, o que é um ponto positivo, mas que talvez não estejam familiarizadas com as ações da Rede. A questão da rotatividade será mais bem elaborada ao longo das próximas subseções.

A tabela 4.3 já aponta para essa mescla de profissionais recentes e antigos. Um total de 18 entrevistados (32,14%) participava da Rede GCP há, no máximo, 24 meses, no momento da entrevista, com vários destes tendo entrado na Rede como resultado da reorganização dos serviços promovida pela nova gestão municipal em 2017, enquanto 16 entrevistados (28,57%)

participavam da Rede há, pelo menos, seis anos. Isso indica que a Rede convive com dois movimentos simultâneos: um grupo mais estável, contínuo, que acumula experiências, conhecimentos e vínculos no âmbito da Rede, ao longo do tempo, garantindo assim a continuidade de processos e ações, e outro grupo mais dinâmico, circulante, de pessoas que entram e saem da Rede GCP.

Essa situação implica um desafio e uma oportunidade para o planejamento das ações da Rede GCP. Por um lado, é necessário pensar em uma formação continuada e buscar conteúdos de formação que fortaleçam a capacidade dos integrantes da Rede para lidarem com as demandas e ampliarem os resultados dos seus esforços e parcerias (acúmulo e continuidade do trabalho). Por outro lado, os coordenadores da Rede GCP devem pensar constantemente em estratégias para seguir incorporando e familiarizando novos parceiros, o que requer ciclos de introdução e adaptação de novos membros, tanto no GGI como nos territórios. Se isso não acontecer, há o risco de rupturas e da não continuidade das ações. Em contrapartida, uma incorporação bem sucedida de novos membros traz também a possibilidade de renovação, novos impulsos e olhares para as parcerias. Essas questões serão abordadas ao longo do capítulo.

4.3 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA REDE GCP

4.3.1 Como a Rede GCP está Organizada

A Rede GCP, atualmente, é conformada por um Grupo Gestor Intersetorial (GGI) que inclui 22 representantes dos setores de Educação, Saúde, Assistência Social, Conselho Tutelar, Segurança Pública, Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA) e quatro redes territoriais. O GGI está estruturado por representatividade, segundo a indicação do Decreto nº 32.979/2015, que o institui, e as Portarias nºs 408/2016 e 2.209/2017, que nomeiam seus integrantes. Cada instituição definida no Decreto nomeia seus representantes, considerando titulares e suplentes. A coordenação do GGI está a cargo da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer (SECEL) (função definida pelo Decreto). A tabela 4.4 resume os participantes por setor e região.

Institucionalmente, a Rede GCP articula-se por meio de departamentos, equipes ou programas específicos das respectivas Secretarias (DC)¹:

- Secretaria Municipal de Educação, Esporte, Cultura e Lazer (SECEL): a representação é feita por profissionais do Departamento de Orientações Educacionais e Pedagógicas (DOEP), Divisão Técnica de Políticas para a Diversidade e Inclusão Educacional;
- Secretaria Municipal de Saúde (SMS): a articulação se dá por meio do Departamento de Atenção Básica (DAB) e da Rede de Urgência e Emergência (RUE), assim como por intermédio dos quatro Departamentos Regionais de Saúde (DRS) que abrangem o território municipal e que fazem a articulação com as redes territoriais. A partir de 2017, uma nova forma de articulação entre a SMS e a Rede GCP conformou-se por meio do Programa Saúde na Escola (PSE), tema que será discutido adiante;
- Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social (SDAS): há dois pontos focais na SDAS (nível central) e gerentes dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS) nos territórios da Rede;
- Conselho Tutelar: como órgão autônomo, a definição da participação na Rede GCP está a cargo do Colegiado do Conselho Tutelar de Guarulhos, que define quais serão os profissionais de cada Conselho Tutelar responsáveis pela articulação com a Rede GCP, tanto para participação no GGI como nos Encontros Territoriais;
- Secretaria para Assuntos de Segurança Pública (SASP): a articulação se dá com agentes da Guarda Civil Municipal (GCM), que participam do GGI e dos encontros nos territórios, segundo as inspetorias que abrangem os territórios da Rede;
- Diretorias de Ensino Norte e Sul (Educação Estadual): a articulação concretiza-se por meio de coordenadores dos Núcleos Pedagógicos de ambas diretorias;
- Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDCA): sendo um órgão deliberativo do município, seus membros selecionam dois representantes para fazerem a ponte junto à Rede GCP.

As quatro redes territoriais são organizadas a partir da seleção de distritos de Saúde, por DRS. Até o final de 2017, segundo a “Lista de Equipamentos Participantes” organizada pela SECEL, incluíam-se os seguintes distritos:

- Região I (DRS I Centro): Distritos Tranquilidade e Flor da Montanha;

¹ Os dados acompanhados de (DC) proveem de observações de diário de campo e/ou revisão documental.

- Região II (DRS II Cantareira): Distritos Paraíso e Taboão;
- Região III (DRS III São João/Bonsucesso): Distritos Presidente Dutra e Ponte Alta;
- Região IV (DRS IV Pimentas/Cumbica): Distritos Água Chata, Pimentas e Jurema.

Em 2018, as redes locais foram expandidas e passaram a incluir também os seguintes distritos: CECAP (Região I), Cabuçu (Região II), Lavras (Região III) e Cumbica (Região IV). O gráfico 4.3 ilustra os distritos incorporados à Rede.

Gráfico 4.3 - Distritos de Saúde que participam da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege (indicando o ano no qual se incorporaram).

Extraído de: material apresentado no 1º Encontro da Rede Intersetorial GCP, em abril de 2018.

A seleção de distritos de Saúde para inclusão na Rede GCP segue vários critérios (DC): revisão de indicadores de violência e de vulnerabilidade; indicação, por parte de integrantes da Rede GCP (devido à existência de ações conjuntas, proximidade geográfica etc.), ou por lógicas de organização de serviços (equipamentos que são referências comuns para determinados equipamentos já participantes). Também são consideradas questões de logística (distâncias para o local das reuniões) e o tipo de apoio técnico disponível nas respectivas Secretarias, para o seguimento das ações.

Uma vez selecionado o distrito de Saúde, a definição de quais equipamentos e serviços convidar para as ações na Rede seguem certa lógica (DC). Identificam-se as UBS presentes no distrito e as escolas que têm cada uma dessas UBS como referência. Em seguida, identificam-se os serviços de Assistência Social (CRAS e CREAS) e as unidades de Conselho Tutelar (CT) que servem de referência para essas escolas e UBS. Esses são os equipamentos e

serviços que fundamentam a configuração da cada rede territorial e que são convidados ou convocados para os encontros da Rede.

Outros equipamentos e organizações que se consideram relevantes nos distritos de Saúde, ou a nível municipal, podem ser identificados nesse processo (CAPS, ONGs, outros serviços sociais etc.) e podem ser convidados de maneira informal, decisão a ser tomada, de forma conjunta, pelo GGI (DC). Até 2017, vários desses equipamentos constavam da “Lista de Equipamentos Envolvidos” elaborada pela SECEL: hospitais, CAPS, Consultório de Rua, entre outros. Entranto, no processo de atualização da lista, em 2018, esses equipamentos foram eliminados e a configuração da Rede ficou concentrada em UBS, escolas municipais, CRAS, CREAS e Conselhos Tutelares (DC).

Até o final de 2016, escolas estaduais participavam das atividades da Rede GCP, no entanto, a partir de 2017, por questões de reorganização institucional das Diretorias de Ensino (DE) de Guarulhos (Norte e Sul), as escolas estaduais não participaram dos Encontros Territoriais da Rede (DC). Essa desvinculação foi temporária e informal, e não repercutiu em uma alteração no Decreto nº 32.979/2015. De fato, representantes das DEs Norte e Sul participaram de algumas reuniões do GGI, porém as escolas estaduais não foram convidadas para os Encontros Territoriais (DC). Durante esse período, houve um esforço contínuo por parte do GGI e de profissionais das DEs em manter algum contato e reengajar as escolas estaduais na Rede GCP, apesar das dificuldades, como explica a representante de uma das DEs:

Ano passado [2017] nós não participamos por N motivos, por uma demanda muito grande aqui de trabalho mesmo e eu sozinha, a equipe é muito pequena, era muito pequena, ela está ampliando agora, então não tive como mesmo, tivemos aí programas do Governo que nós tivemos que acompanhar muito de pertinho, enfim, acabamos nos afastando, mas sem nunca perder o contato com a equipe, a [coordenadora da SECEL] nunca deixou eu perder o contato com a equipe, com a coordenação. A [coordenadora da SECEL] nunca deixou de me mandar uma pauta, uma ata de reunião, as decisões. É uma coisa que eu admiro muito na [coordenadora da SECEL]. Nossa, ela e o grupo dela [nomeia coordenadoras da SECEL]. Porque seria até natural, isso é nosso, se ela não está participando, eu já tiro dos meus contatos... (Q52, setor Educação, nível municipal)

Essa estratégia de manter contato surtiu efeitos e, no início de 2018, a articulação com a DE foi restabelecida e algumas escolas estaduais voltaram a participar de alguns Encontros Territoriais (DC).

As escolas estaduais dos distritos da Rede constavam na “Lista de Equipamentos Envolvidos” prevalecente em 2017, porém não foram consideradas na análise, em razão de não terem participado dos Encontros Territoriais desse ano. A “Lista de Equipamentos

Envolvidos” de 2018 já não inclui as escolas estaduais, apesar de algumas delas terem participado de alguns encontros².

A participação das escolas estaduais é requisitada e sua falta está sendo sentida pelos parceiros da Rede GCP. Os entrevistados justificaram a necessidade de incluir as escolas estaduais, pelo reconhecimento de que são parceiras importantes no território, pelo fato de atenderem ao grupo alvo do projeto (adolescentes), e por entenderem que a Rede ofereceria um espaço para o diálogo e a solução de dificuldades encontradas na relação com essas instituições.

As escolas estaduais... seria fundamental essa humanização... não tem uma forma se eles não querem participar, não é obrigado... a gente tem muito problema com as escolas estaduais, porque deveriam participar... porque depois que chega até a quarta, quinta série, não se encontra nada depois... principalmente por que às vezes eles querem cobrar alguma coisa da gente, que não é atribuição do Conselho, mas talvez, se eles estivessem mais próximos, eles entenderiam. (Q33, Conselho Tutelar, Região IV)

Até comentamos nos encontros sobre a rede estadual fazer parte e não deixar tudo delegado ao município, porque tudo acontece na cidade, no bairro onde tem a escola estadual, então tem que fazer, tem que ter essa participação. (Q16, setor Educação, Região I)

A escola estadual é fundamental e que dificuldade que a gente tem...mas eu acho que deveriam estar. (Q34, setor Assistência Social, Região IV)

Tabela 4.4 - Conformação da Rede GCP no período da pesquisa.

2017						
Setor	GGI	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4	Total por setor
Saúde	6	16	7	10	14	53
Educação	5	13	15	12	27	72
Assistência Social	4	3	3	3	4	17
Conselho Tutelar	2	1	1	2	1	7
Segurança Pública	2	0	0	1	0	3
CMDCA	1	0	0	0	0	1
Diretoria de Ensino	2	0	0	0	0	2
Total	22	33	26	28	46	155

² No capítulo 2 (Percurso Metodológico), descrevem-se as dificuldades encontradas com relação à participação das escolas estaduais na pesquisa.

2018						
Sector	GGI	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4	Total por setor
Saúde	6	12	9	8	17	52
Educação	5	23	22	20	35	105
Assistência Social	4	3	6	5	7	18
Conselho Tutelar	2	1	1	2	2	8
Segurança Pública	2	0	0	0	0	2
CMDCA	1	0	0	0	0	1
Diretoria de Ensino	2	0	0	0	0	2
Total	22	39	38	35	61	186

Fonte: elaboração própria, com base no Decreto nº 32.979, de 20/10/2015, e na “Lista de equipamentos envolvidos”, elaborada pela Secretaria Municipal de Educação para os anos de 2017 e 2018.

A análise da estrutura da Rede GCP e do seu histórico indica que esta responde ao seu processo de construção e implementação e aos objetivos que foram definindo-se ao longo do tempo (DC). Trata-se de uma iniciativa que nasceu no nível local, a partir da iniciativa de profissionais e técnicos e da necessidade de fortalecer a capacidade de enfrentar casos de violência que afetavam os territórios e integrar serviços e atores locais³. A Rede GCP formou-se a partir dos atores e das instituições que estavam presentes no cotidiano do território e das famílias que, ao longo do processo, consideraram-se importantes para a inserção nas ações: escolas (municipais e estaduais), equipamentos de Saúde e Assistência Social e Conselho Tutelar (SECEL, 2016).

Ao longo dos anos, dada a complexidade dos casos e as limitações dos equipamentos e atores locais para resolvê-los, reconheceu-se a necessidade de conectar-se com outros órgãos e atores da Rede de Atenção e Proteção Social da Criança e do Adolescente do município (por exemplo, Defensoria Pública, Varas de Infância, gestores, ONGs, universidades etc.) (SECEL, 2016). Houve, ao longo dos anos, diversas iniciativas para estabelecer contato, ações conjuntas e projetos (formações, discussão de casos, projetos conjuntos etc.). Há ricas descrições dessas atividades, projetos e parcerias nos documentos da Rede GCP (SECEL, 2016), como a iniciativa de articular as ações da Rede GCP com o Programa Justiça Restaurativa, que promove práticas de mediação de conflitos no ambiente escolar e apoia a

³ Uma descrição detalhada da linha do tempo e do processo de construção da Rede GCP desde sua formação, em 2010, até a publicação do documento, em 2016, e que embasa esta análise, encontra-se na publicação Ponto-a-Ponto: a trajetória da Rede Guarulhos Cidade que Protege (SECEL, 2016).

formação de professores mediadores, e a parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças e Adolescentes (NECA), em 2013, para a realização de oficinas de formação permanente para a Rede GCP (SECEL, 2016). Essas iniciativas foram pontuais ou temporárias – algumas bem-sucedidas, no seu momento, como apontam as descrições no documento da SECEL (2016) –, porém não tiveram continuidade, por diferentes razões (falta de recursos, descontinuidade das parcerias, mudança de profissionais, entre outras.) (DC).

Essa situação é reconhecida pelos parceiros da Rede GCP. As observações registradas em diário de campo, de discussões dos Encontros Territoriais e do GGI, indicam que há participantes que defendem manter o foco das ações junto aos parceiros já estabelecidos da Rede para concentrar esforços, e outros que propõem uma ampliação do escopo de atores para possibilitar uma ação mais ampla, efetiva e resolutiva de enfrentamento da violência. Essa questão surgiu também em algumas entrevistas e será aprofundada mais adiante. Uma questão a considerar é a própria construção da proposta e dos objetivos da Rede GCP, como se discutirá adiante.

A pesquisa perguntou aos entrevistados se: (a) havia outros atores que deveriam fazer parte da Rede GCP, além dos atuais, e (b) quem seriam esses atores. Dos 56 entrevistados, três (5,35%) não souberam ou não quiseram responder e dois (3,56%) consideraram que todos os atores relevantes já estavam incorporados. No total, 51 entrevistados (91,07%) consideraram que outros atores deveriam ser incorporados à Rede GCP. A tabela 4.5 resume os resultados da pergunta sobre que outros atores os entrevistados acreditavam que deveriam compor a Rede GCP (a pergunta era aberta e os entrevistados poderiam citar mais de um tipo de ator).

As respostas apontam duas questões importantes. Como indica a tabela 4.5, há vários atores que já são parte da Rede GCP (Conselho Tutelar, Assistência Social, GCM, CMDCA). De fato, três deles são os principais atores citados na tabela 4.5 (Conselho Tutelar, Assistência Social e GCM). Esse tema será aprofundado adiante, na discussão sobre participação e percepção do papel dos outros setores na Rede GCP, porém, para compreensão dos resultados apresentados na tabela 4.5, adianta-se que essas respostas não estão ligadas a um desconhecimento do entrevistado sobre a composição da Rede, e sim a uma expressão da insatisfação com o nível de participação atual desses atores na Rede. São respostas que indicam que os entrevistados entendem que o problema não está necessariamente na ampliação da participação de outros atores, e sim na atuação mais efetiva dos já participantes.

O relato a seguir, de uma representante da área de Saúde, explicita alguns desses argumentos e os motivos pelos quais ela acredita que determinados atores deveriam participar mais da Rede GCP. Para ela, a participação mais efetiva na Rede resultaria em uma melhor preparação desses atores e na qualificação do trabalho da Rede:

O pessoal todo da Assistência Social, parece que o Conselho Tutelar nunca participou [dos encontros do seu território]. Eu sempre pego o relatório deles, são muito frágeis, muito difíceis: “A gente quer avaliação médica-psicológica”. Então eles nem entendem que médico e psicólogo são coisas diferentes. É complicado. Então, uma pessoa que precisa muito fortemente dessa educação continuada e até aprender a lidar com as angústias, pois são casos difíceis, dolorosos. Imagina uma criança abandonada ou abusada... isso mexe muito com você, tem que ter respaldo emocional para lidar com isso e me parece que falta isso nesse pessoal. (Q18, setor Saúde, Região I)

Já para uma representante do setor Educação, a questão é outra: o pouco compromisso e interesse de certos atores com a efetivação do fluxo e das ações que precisam ser realizadas no âmbito da proteção da criança e do adolescente. Esta foi sua resposta à pergunta sobre que outros atores deveriam participar da Rede GCP:

CRAS, assistente social, pessoas da igreja, polícia militar, que já estiveram. Eu penso assim... são tantos atores que fazem parte dessa região, desse povo que precisa mesmo... não sei se fecham os olhos ou não se importam, não se envolvem, mas que deveriam estar lá porque são parte. Como o outro está fazendo, “Ah, deixa ele fazer e eu me excludo dessa responsabilidade”. Não que eu me importe de estar fazendo parte disso, pelo contrário, eu faço muita questão, mas o engajamento deveria ser de todos. Muitas pessoas pensam no seu umbigo só e o outro é o outro. (Q26, setor Educação, Região II)

Há uma série de desafios relacionados com a participação efetiva dos atores da Rede, em particular, do Conselho Tutelar e da Assistência Social, que serão discutidos na análise dos níveis de participação e nos resultados sobre as parcerias estabelecidas. Apenas para complementar a análise anterior, pode-se indicar que os próprios setores apontados como tendo uma participação não efetiva reconhecem essa questão e sinalizam algumas reflexões e caminhos. Para essa representante da Assistência Social, alguns parceiros enfrentam desafios para participar das ações da Rede GCP, porém há outras formas de manter essa articulação. Ao responder sobre quem deveria participar mais das ações da Rede, diz que deveriam ser “Conselho Tutelar e CREAS” (Q17) e, mais adiante na entrevista, esclarece a forma de trabalho que estabeleceu com o Conselho Tutelar para tentar superar as dificuldades:

Com o Conselho Tutelar, a gente fez uma discussão de caso. A gente teve uma parceria, a gente marcou [no sentido de agendar um horário], foi lá [na sede do Conselho Tutelar], apresentou os casos que a gente precisava discutir e eles foram bem acessíveis. Mas você tem que ir lá. No “Cidade que Protege”, você não consegue ter o retorno das coisas. Eles dão retorno se você ligar e pedir devolutiva de casos. Se você pedir, nesses casos, eles acabam atendendo você sim. (Q17, setor Assistência Social, Região III)

Tabela 4.5 - Que outros atores deveriam compor a Rede GCP?

ATORES CITADOS	N	%	É PARTE DA REDE GCP?
Conselho Tutelar	21	39,62	Sim
Assistência Social	14	26,42	Sim
GCM	12	22,64	Sim
Líderes comunitários, ONGs, igrejas etc.	10	18,87	Não
Mais profissionais dos mesmos serviços	9	16,98	Sim
Gestores	8	15,09	Não
Defensoria Pública e Vara da Infância	6	11,32	Não
Outros serviços de Saúde (NASF, CAPS, Consultório de Rua etc.)	5	9,43	NASF, sim; outros são convidados ocasionais
Escolas estaduais	5	9,43	Sim
Outras secretarias (lazer, trabalho, esporte)	4	7,55	Esporte é convidado ao GGI; outros, não
Especialistas, academia	3	5,66	Não
Equipamentos sociais (bibliotecas, cultura etc.)	3	5,66	Não
CMDCA	2	3,77	Sim

Fonte: elaboração própria.

Outros resultados que apontam nessa direção, de que a questão é fortalecer a participação dos atores já incorporados, são “mais profissionais dos mesmos serviços” e “outros equipamentos de Saúde”. A resposta desta representante do setor Saúde aponta essa questão:

Vou falar aqui do meu território. Algumas escolas não estão; a maioria dos serviços de Saúde não estão (CAPS, UBS); são poucas que vão. Convidadas até são, mas são poucas que vão. Algumas escolas também não comparecem. Vejo sempre reclamarem disso. (Q28, setor Saúde, Região IV)

As outras respostas apontam para a percepção dos atores de que a configuração atual da Rede não dá conta de construir ações efetivas de enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. A mesma entrevistada complementou sua resposta nessa direção:

A gente poderia ter a Vara da Infância compondo com a gente, ter a delegacia, ter mais atores mesmo... a causa da mulher. Aqui [nessa região] ainda tem uma adesão maior de CRAS, CREAS e Conselho Tutelar, mas em outras regiões, não. (Q28, setor Saúde, Região IV)

Um representante de um Conselho Tutelar ecoa esse sentimento e aponta para outra questão importante, que é a de realizar um mapeamento de atores da rede de proteção:

Eu acho que todos devem fazer parte desta rede de proteção que trabalha neste intuito. Acho que todos deveriam participar [...] Então, Vara da Infância, Defensoria Pública, que é um órgão que deveria estar envolvido em tudo. O que eu acho que é bom depois é ter números, levantamento desses órgãos no geral; eles não se encontram diretamente. Vara da Infância deveria estar envolvida em tudo. Às vezes não tem como, mas deveriam participar. (Q12, setor Conselho Tutelar, Região IV)

Como se discutirá, em detalhes, na subseção que trata do propósito da Rede GCP, com a apresentação de falas das entrevistas, essa percepção parte do reconhecimento da complexidade da temática e de que esta requer uma abordagem ampla, multinível, que extrapole as ações que se possam realizar dentro de uma rede de serviços municipais. Essa é uma questão importante para a Rede considerar, que, como se fundamentará adiante, a partir das falas dos entrevistados, está relacionada com: a capacidade da Rede de ampliar sua esfera de ação; a governabilidade dos atores presentes; a instrumentalização dos atores para ampliar suas ações; a legitimidade da Rede em outras instâncias e níveis; as limitações gerais (administrativas, de recursos, logísticas, técnicas etc.); as hierarquias e as estruturas institucionais; a compreensão do problema (quais estratégias, noções de prevenção/proteção/promoção), entre várias outras.

Para finalizar esta subseção, aponta-se que a análise da organização e da composição da Rede GCP reflete uma estrutura heterogênea e dinâmica. A Rede GCP seguiu os caminhos que foram possíveis trilhar ao longo dos anos pelo grupo de profissionais que se propôs a construí-la (SECEL, 2016). Reflete também modelos, visões e desafios, tanto do município como aqueles relacionados com a dificuldade de abordar-se um tema tão amplo e complexo como a violência, como se verá em mais detalhes nas subseções, adiante.

4.3.2 Como a Rede GCP Funciona: Arranjos e Dispositivos Intersetoriais

A criação de arranjos e dispositivos intersetoriais é reconhecida como um fator fundamental na produção e na sustentabilidade da intersetorialidade (PHAC, 2007; PHAC e OMS, 2008). A Rede GCP estabeleceu como arranjo institucional principal o Grupo Gestor Intersetorial (GGI) e realiza Encontros Territoriais para promover ações locais intersetoriais e

um seminário anual para apresentar, reconhecer e dar visibilidade aos trabalhos realizados. Cada um desses arranjos será apresentado na continuação.

4.3.2.1 O Grupo Gestor Intersetorial⁴

O Grupo Gestor Intersetorial (GGI) é a instância que coordena, planeja e executa as ações da Rede GCP (SECEL, 2016). Encontra-se mensalmente na SECEL, a partir de um cronograma predefinido no início do ano e acordado entre todos os integrantes. A equipe de representantes da SECEL, no GGI (profissionais do DOEP), conforma um grupo de coordenação à parte, que tem o papel de articular o GGI, organizar as reuniões mensais e apoiar mais diretamente a execução das decisões do GGI.

As atribuições do GGI incluem: planejar e executar os encontros em geral da Rede; realizar articulações institucionais para dar visibilidade às ações da Rede; garantir o apoio de gerentes e gestores; manter o fluxo de comunicação entre os atores; dar respaldo aos pontos focais e atores nos territórios; desenvolver ou sistematizar material de apoio para a Rede; buscar recursos e coordenar as atividades da Rede GCP realizadas anualmente durante o Seminário Anual de Educação e Direitos Humanos.

Atualmente, não há recursos financeiros estipulados para o trabalho do GGI (até 2016, em diferentes momentos, foram disponibilizados recursos da SECEL e da SMS para consultores e projetos específicos, porém, a partir de 2017, com a chegada da nova gestão municipal, esse apoio foi descontinuado). A realização das suas ações depende do compromisso e da dedicação de tempo e esforço dos profissionais das Secretarias, a partir do respaldo de instâncias superiores dentro de cada secretaria e do uso de recursos existentes no município (espaços para reuniões, viaturas para transporte, equipamentos para realização de encontros etc.).

As tabelas 4.6 e 4.7 resumem a participação – em número e representatividade – dos atores institucionais nas reuniões de 2017 e 2018⁵. Como já comentado, os representantes, no GGI, são nomeados pelas próprias instituições no formato de “titular” e “suplente”. É comum, porém, que outros profissionais também participem das reuniões (como se observa na análise das listas de presença), por questões de agenda ou por serem pontos de contato para questões que estão sendo consideradas naquele momento pelo GGI. Em geral, as

⁴ As informações utilizadas para desenvolver essa descrição do GGI estão baseadas em observações da pesquisadora (diário de campo), conversas informais com integrantes da Rede durante atividades e encontros (documentados em diário de campo) e revisão documental e de materiais da Rede GCP.

⁵ Em 2017, devido à transição política, com o início da nova gestão municipal, realizaram-se menos encontros do GGI e territoriais, uma vez que o GGI teve de reorganizar-se frente às várias mudanças que ocorreram nas Secretarias.

reuniões do GGI ocorrem mensalmente, porém, se necessário, são propostas reuniões extraordinárias.

A análise da participação no GGI considerou duas questões: participação de indivíduos (número de pessoas por reunião) e representatividade (número de setores presentes e representados). Assume-se que, por meio de seus representantes, as decisões tomadas e as informações difundidas no GGI serão retransmitidas e executadas pelas instituições participantes do GGI.

Tabela 4.6 a - Total de participantes por encontro do GGI, em 2017.

Encontro	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
GGI	23	14	12	20	16	16	12	14	14	13

Fonte: elaboração própria realizada com base nas listas de presença dos encontros.

Tabela 4.6 b - Representatividade por setor nas reuniões do GGI, em 2017.

											Total	% do ano
	1 = havia pelo menos um representante do setor presente											
	0 = não havia nenhum representante do setor presente											
Saúde	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	100
Educação	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	100
Assistência Social	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	100
Conselho Tutelar	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	5	50
Segurança Pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CMDCA	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	4	40
Diretoria Ensino	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	6	60
Outros	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	6	60

Fonte: elaboração própria realizada com base nas listas de presença dos encontros.

Tabela 4.7 a - Total de participantes por encontro do GGI, em 2018.

Encontro	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
GGI	22	15	16	14	16	18	14	17	7	21	13	11	13	15

Fonte: elaboração própria realizada com base nas listas de presença dos encontros.

Tabela 4.7 b - Representatividade por setor nas reuniões do GGI, em 2018.

1 = havia pelo menos um representante do setor presente 0 = não havia nenhum representante do setor presente															Total	% do ano
Saúde	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	13	93
Educação	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14	100
Assistência Social	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	13	93
Conselho Tutelar	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	4	29
Segurança Pública	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6	43
CMDCA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7
Diretoria Ensino	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	8	57
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaboração própria realizada com base nas listas de presença dos encontros.

Como se observa nas tabelas 4.6 e 4.7, a participação dos parceiros no GGI é heterogênea. Observa-se grande variação no número de participantes ao longo dos encontros. “Outros” parceiros que participaram ocasionalmente ao longo de 2017 incluem: Conselho Municipal de Educação, outras pastas ou departamentos das Secretarias Municipais de Saúde e Educação e a Subsecretaria de Políticas para a Diversidade. Em 2018, não houve participação registrada de “Outros”. As listas de presença registram também a participação da pesquisadora, porém não foi considerada na análise, uma vez que sua presença tratava-se de observação para a pesquisa, e não implicava participação em discussões e decisões do grupo.

Três setores mantiveram representatividade em mais de 90% dos encontros, em 2017 e 2018 (Saúde, Educação e Assistência Social). Esse resultado aponta para o compromisso dessas Secretarias com a Rede, porém é importante ressaltar que, por terem mais membros no GGI, é mais fácil manterem a representatividade. Há dificuldades com a participação do Conselho Tutelar e da Secretaria de Segurança Pública. Há atores que, apesar de participarem de algumas reuniões do GGI, não participam dos encontros nos territórios, segundo indicam

os registros de listas de presença (por exemplo, o CMDCA). Os fatores que afetam a participação dos setores, identificados a partir da fala dos entrevistados, serão apresentados adiante.

No entanto, chama a atenção a baixa participação do CMDCA no GGI (e que também se reflete nos Encontros Territoriais), considerando a centralidade dessa instância na temática da defesa dos direitos da infância⁶. O CMDCA, instituído em Guarulhos pela Lei Municipal 3802 de 18 de junho de 1991 (GUARULHOS, 1991), é o órgão responsável pelas políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente e pela fiscalização do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. É, portanto, um ator central para o enfrentamento da violência contra crianças e jovens, em especial no que tange à articulação das ações da Rede com a dimensão das políticas públicas municipal. Como se verá mais adiante, a dificuldade de articular as ações da Rede a nível político e de gestão é um dos grandes desafios para a sua consolidação. O CMDCA poderia ser um ator estratégico nesse sentido. Concomitantemente, para o CMDCA, a Rede GCP oferece uma ponte importante para a implementação e o alinhamento de políticas nos territórios, fortalecendo assim seu escopo de ação. Portanto, mobilizar e buscar uma colaboração melhor e mais efetiva entre o CMDCA e a Rede deve ser considerado uma prioridade para o planejamento do GGI.

A partir da observação participante e da análise do diário de campo e das listas de presença, pode-se considerar que o GGI constitui um arranjo intersetorial potente e estratégico. Os atores que participam desse espaço, por serem profissionais que estão nas Secretarias, mas em contato direto com os territórios, estão em uma posição privilegiada para fazer a interlocução entre a gestão, pelo menos a nível técnico, e a ponta dos serviços, a nível local. Podem realizar a comunicação e o fluxo de informações tanto de forma vertical (das secretarias para o território) como horizontal (entre as secretarias e outros atores relevantes). Podem ainda orientar a implementação de políticas e programas, do central (Secretarias) para o local, de forma articulada entre os setores. Têm também a possibilidade de levantar e trazer demandas e questões emergentes do nível local para a atenção de gestores. A discussão sobre os desafios e os benefícios da intersetorialidade e da Rede, que será apresentada adiante, trará

⁶ O CMDCA não foi citado por nenhum parceiro da Rede GCP ao longo das entrevistas, o que já é um indicativo do distanciamento das ações entre estas instâncias. Ainda assim, foram realizadas inúmeras tentativas de contato com o CMDCA ao longo da pesquisa para tentar compreender a percepção que este órgão tinha da Rede GCP e o porquê da falta de participação nos encontros. Essas tentativas, não foram bem sucedidas e não houve retorno por parte do CMDCA para o convite para participar da pesquisa. Este, porém, é uma questão a ser aprofundada em pesquisas ou projetos futuros.

novos elementos para compreender a potencialidade e as dificuldades enfrentadas pelo GGI na realização dessas funções.

Os encontros mensais do GGI são momentos importantes de troca, reflexões e planejamento (DC). Trata-se de um grupo comprometido, unido, com boa capacidade de escuta, bom entrosamento, boa compreensão dos desafios enfrentados pelos distintos atores e disponibilidade para colaborar (DC). As discussões são reflexivas e buscam problematizar questões e propor soluções viáveis, concretas e sensíveis aos contextos dos territórios e às respectivas Secretarias (análise da pesquisadora a partir de DC).

No entanto, o GGI enfrenta uma série de desafios, contradições e obstáculos, conforme refletem também as anotações em diário de campo. Como se observa nas tabelas 4.6 e 4.7, a participação dos membros nomeados para o GGI é desigual, com variação ou não participação de representantes de setores importantes. O papel protagonista do GGI na coordenação da Rede GCP está instituído pelo Decreto nº 32.979/2015, porém, para esta pesquisadora, sua capacidade de gestão intersetorial é limitada. Apesar de ser um espaço participativo e democrático, o que se observou na dinâmica dos encontros e das discussões foi que o grupo não tem poder de decisão para além de questões técnicas, nem acesso a recursos compatíveis com o que se propõe a fazer (ver, adiante, discussão sobre estruturas de apoio).

As anotações de diário de campo apontam várias instâncias nas quais as propostas e as decisões do GGI precisaram passar por instâncias superiores das diferentes Secretarias, antes de serem implementadas, ou que soluções tiveram de ser buscadas separadamente, a nível setorial. Também se observaram instâncias nas quais as decisões chegaram ao GGI já definidas a nível setorial e foram colocadas ao grupo como algo a ser implementado, ou seja, o papel do grupo seria articular formas de colocar em prática as decisões geradas em outras esferas. Essas situações vão na contramão da sinergia de saberes esperada em uma gestão intersetorial e apontam para uma visão setorial de um espaço intersetorial (CHIARI et al., 2018). As implicações dessa situação serão analisadas no capítulo 5.

É importante ressaltar também que a existência do GGI é um avanço para a gestão intersetorial no município. O GGI é responsável pela realização dos Encontros Territoriais, que, como será discutido adiante, são considerados espaços únicos e estratégicos de articulação de atores no nível local. O GGI também teve um papel fundamental na

continuidade da Rede GCP durante a transição da gestão em 2017, reforçando seu papel de garantir a sustentabilidade dessa iniciativa⁷.

4.3.2.2 Os Encontros Territoriais

Os Encontros Territoriais são o principal dispositivo e a grande aposta da Rede GCP para promover a articulação intersetorial entre serviços e atores locais, a partir de uma lógica territorial (SECEL, 2016). A análise da pauta dos encontros e das observações da pesquisadora em diário de campo apontam que a proposta dos encontros é criar um espaço para o diálogo, a troca de informações, a formação, a aproximação de atores e serviços e o planejamento coletivo de ações locais para a prevenção e o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. As falas dos entrevistados, ao descreverem sua participação nos encontros, as quais serão apresentadas adiante, também confirmam essa percepção.

Segundo o cronograma elaborado pelo GGI anualmente e pré-acordado entre as Secretarias (que foi parte da análise documental), os Encontros Territoriais são realizados em CEUs localizados nos territórios, no período da manhã (com duração aproximada de três horas), em horário comercial (de quatro a seis encontros anuais).

A organização dos encontros requer uma dedicação de tempo e esforço importante dos integrantes do GGI, em particular da equipe da SECEL responsável pela coordenação da Rede, o que foi observado pelo acompanhamento desses processos, pela pesquisadora, durante o período da pesquisa (DC). É necessário garantir o espaço para as reuniões, encaminhar convites e/ou convocações; mobilizar atores; sensibilizar gerentes e chefes para liberação de profissionais; elaborar pautas, apresentações e consignas; sistematizar discussões de reuniões realizadas; dar seguimento a demandas e questões que surgem nos encontros, entre outras questões logísticas e administrativas (DC).

Cada Secretaria tem hierarquias e sistemas distintos para fazer chegar o convite/convocação aos seus profissionais (será discutido na próxima seção), o que implica um processo cuidadoso para assegurar que os respectivos canais institucionais sejam seguidos

⁷ Em uma instância, um dos membros do GGI comentou com a pesquisadora (anotações em diário de campo) que alguns dos fatores decisivos para a manutenção da Rede GCP na agenda da nova gestão em 2017 foram: a existência do decreto municipal que instituiu a rede (respaldo legal), o fato de o GGI estar constituído e atuante no momento da transição e de haver um cronograma de trabalho e de reuniões pronto e organizado para apresentação aos novos Secretários, no momento do planejamento das respectivas Secretarias. Esse relato reforça a importância do GGI como um fator de sustentabilidade e continuidade desse arranjo intersetorial.

e, assim, garantir a participação de todos os atores que se consideram relevantes. Esse é um tema frequentemente discutido nas reuniões do GGI (DC). Conclui-se, que o processo de coordenação nos “bastidores” das Secretarias demonstra a importância de: (1) haver um comitê ou grupo coordenador permanente, dedicado e alinhado para impulsionar e dar sustentabilidade às ações cotidianas das iniciativas intersetoriais e (2) garantir o respaldo institucional interno (de gestores e chefes) para que os profissionais tenham a autonomia, o tempo e os recursos necessários para fazer essas tarefas e articulações (DC).

Até o final de 2016, os Encontros Territoriais da Rede GCP eram planejados e facilitados pela equipe do Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC), em conjunto com o GGI (SECEL, 2016)⁸. A revisão das pautas desses encontros (análise documental) indica que eles tinham o foco em aspectos formativos e de reflexão coletiva (por exemplo, refletir sobre conceitos de rede, família, vulnerabilidade e pensar sua aplicabilidade aos territórios).

Com o início da nova gestão, em 2017, a consultoria com o IBEAC foi descontinuada e o planejamento e a realização dos encontros ficaram a cargo do GGI. Essa mudança supôs um novo desafio para o grupo (DC): assumir o planejamento e a realização dos Encontros Territoriais em um contexto de incertezas e profundas mudanças institucionais resultantes do período de transição da nova gestão municipal. O próprio GGI sofreu mudanças com a rotatividade de profissionais e a reformulação de pastas e programas da respectivas Secretarias, o que fez com que fosse necessário dedicar um tempo maior no início do ano para a recomposição do grupo e a incorporação de novos membros (DC)⁹. Como consequência, a quantidade de Encontros Territoriais foi reduzida a quatro para esse ano e teve seu início mais tardiamente, nos finais de abril e maio (como indica a análise documental do cronograma de Encontros Territoriais elaborado para esse ano pelo GGI).

Considerando o contexto da transição e a nova configuração das Secretarias Municipais, definiu-se por uma abordagem mais prática das questões do território (em comparação com a abordagem mais formativa dos anos anteriores) e da organização dos encontros, com foco em promover uma maior articulação entre os atores, programas e serviços a nível local. Essa mudança de foco reflete-se na pauta dos Encontros Territoriais,

⁸ O IBEAC é uma ONG situada em São Paulo e tem como missão “atuar no fortalecimento da educação e de uma cultura de direitos humanos, de cidadania participativa e solidária”. Disponível em: <www.ibeac.org.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

⁹ A nova composição do GGI foi formalizada na Portaria Municipal nº 2.209/2017.

conforme apresentado no quadro 4.1, a seguir, construído com base nas pautas dos encontros elaboradas pelo GGI (análise documental).

Quadro 4.1 - Pauta de Encontros Territoriais da Rede GCP em 2017.

ENCONTRO	PAUTA	METODOLOGIAS
Encontro 1	<ul style="list-style-type: none"> - Acolhimento de novos membros - Apresentação da Rede GCP e parceiros - Apresentação de Subsecretaria de Direitos Difusos - Dinâmica em grupo: elaborar um mapa comunitário de “questões de direitos humanos” (“mapa falante”) 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentações expositivas - Trabalhos em grupo organizados a partir das UBS e suas escolas de referência - Apresentação do resultado dos trabalhos em grupo
Encontro 2	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação sobre o Núcleo de Atenção à Violência (novo serviço municipal do setor Saúde) - Devolutiva sobre a articulação de ações nos territórios (o que fizeram, avanços e dificuldades) - Trabalho em grupo: fazer planejamento coletivo para uma ação conjunta no território, a partir do Mapa Comunitário elaborado no Encontro 1 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação expositiva - Roda de conversa - Apresentação de experiências dos territórios - Trabalho em grupo
Encontro 3	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação sobre o Núcleo de Atenção à Violência - Apresentação de experiências e ações em curso nos territórios - Trabalho em grupo: continuação de planejamento de ação conjunta iniciada no Encontro 2 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação expositiva - Roda de conversa - Apresentação de experiências dos territórios - Trabalho em grupo
Encontro 4	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação de grupos de ações realizadas ao longo do ano - Planejamento para o Seminário de Direitos Humanos - Avaliação final anual 	<ul style="list-style-type: none"> - Roda de conversa - Apresentação de grupos - Discussão em grupo para tomada de decisão sobre o Seminário - Preenchimento de ficha de avaliação individual

Fonte: Elaboração própria, com base na revisão das pautas e apresentações feitas pelo GGI nos Encontros Territoriais.

Uma mudança importante foi a pactuação do Programa Saúde na Escola (PSE) com as escolas municipais de Guarulhos, em 2016, a adequação às novas regras de adesão do Programa, definidas na Portaria Interministerial nº 1.055, de 25 de abril de 2017 (SMS, 2017), e a decisão, por parte da SMS, de vincular sua atuação na Rede GCP ao PSE (DC) no início de 2017. Essa nova configuração imprimiu um caráter mais estratégico ao planejamento dos encontros, que passaram a pautar-se nas diretrizes e em materiais do PSE. Várias reuniões do GGI dedicaram-se a discutir como conduzir os Encontros Territoriais e que materiais utilizar, a partir da ênfase no PSE (DC e revisão de pautas de reunião). Definiu-se, por exemplo, pela utilização, com algumas adaptações, da metodologia de oficinas proposta no “Caderno Temático de Direitos Humanos do Programa Saúde na Escola” (BRASIL, 2015), como base para os Encontros Territoriais. Essas decisões refletem-se na construção da pauta dos Encontros (Quadro 4.1).

Todos os encontros foram facilitados conjuntamente por, pelo menos, um profissional da SECEL e um da SMS (DC). Esse formato foi uma estratégia importante para demonstrar uma frente unida entre as secretarias, junto aos profissionais dos territórios, e para promover a troca de informações e a discussão interdisciplinar, como aponta a análise do diário de campo, a qual foi posteriormente confirmada nas entrevistas (conforme discussão adiante). A participação de representantes das SDAS e do CT foi mais esporádica e pontual, como se observou na revisão das listas de presença, por razões e com consequências que serão discutidas também adiante.

Em 2018, houve uma nova reestruturação da proposta dos Encontros Territoriais, retomando o cronograma anterior, de seis encontros anuais. A Rede expandiu sua atuação para quatro novos distritos de Saúde (como indica a análise da “Lista de Equipamentos Envolvidos” vigente em 2018, resumida na seção anterior), o que requereu uma abordagem voltada à integração de novos membros e à aproximação dos mesmos à proposta de trabalho da Rede GCP. Isso reflete-se na pauta dos encontros de 2018, conforme apresentado no quadro 4.2, construído com base na revisão documental, que incluiu pautas e apresentações dos encontros de 2018.

A experiência de 2017 e os resultados da avaliação desse mesmo ano, realizada pelo GGI e revisada pela pesquisadora (análise documental e DC), trouxeram também questões que requeriam mais atenção por parte do GGI, por exemplo, a necessidade sentida pelos profissionais de aprofundar a discussão sobre os fluxos de atendimento e encaminhamento de

cada setor, com relação à violência, e de instrumentalizar os profissionais para o desenvolvimento de ações¹⁰. A identificação dessas questões por parte do GGI reflete-se na construção da pauta dos encontros de 2018, que teve como foco: (1) a revisão de fluxos setoriais de encaminhamento e atendimento, (2) a disseminação de documentos norteadores e materiais de apoio e (3) o desenvolvimento de ações locais com foco específico em intervenção relacionadas à prevenção da violência e à promoção de direitos humanos (Quadro 4.2).

Quadro 4.2 - Pauta de Encontros Territoriais da Rede GCP em 2018.

ENCONTRO	PAUTA	METODOLOGIAS
Encontro 1	<ul style="list-style-type: none"> - Acolhimento de novos membros - Apresentação da Rede GCP e parceiros - Apresentação dos serviços (organização, programas, legislação pertinente, configuração territorial, serviços oferecidos etc.) - Definição de compromissos para o próximo encontro (identificar parceiros, socializar informação sobre a Rede GCP nos serviços) 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentações expositivas - Apresentação de participantes - Discussão em grupo
Encontro 2	<ul style="list-style-type: none"> - Continuação da apresentação dos serviços - Devolutiva das avaliações de 2017 - Apresentação de ações intersetoriais desenvolvidas por parceiros nos territórios - Apresentação de documentos norteadores e fluxos de atendimento e encaminhamento dos setores - Definição de compromissos para o próximo encontro (identificar parceiros em potencial e estratégias de articulação) - Divulgação de materiais de apoio para ações das campanhas “Faça Bonito” (18 de maio) e “Não Engula o Choro” 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentações expositivas - Apresentação de experiências - Discussão sobre fluxos (perguntas e respostas) - Trabalhos em grupos

¹⁰ Essas questões foram apontadas pelo próprio GGI, a partir dos resultados da avaliação realizada junto aos integrantes da Rede GGI nos últimos Encontros Territoriais de 2017. Os dados foram sistematizados em apresentações de PowerPoint e divulgados em forma de devolutiva ao grupo, nos primeiros Encontros Territoriais de 2018 (Anexo 3).

ENCONTRO	PAUTA	METODOLOGIAS
Encontro 3	<ul style="list-style-type: none"> - Continuação da apresentação de fluxos de atendimento e encaminhamento e de documentos norteadores - Retomada dos compromissos, com sistematização das discussões do encontro anterior, e apresentação das ações realizadas pelos grupos - Definição de compromissos para o próximo encontro: planejar uma ação intersetorial que envolva um dos seguintes temas do PSE: promoção da cultura de paz, cidadania e direitos humanos, prevenção de violência e acidentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação expositiva - Roda de conversa - Apresentação de experiências - Trabalho em grupos
Encontro 4	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação de ações realizadas ao longo do ano - Discussão sobre a articulação Rede GCP e PSE - Oficina do Núcleo de Atendimento à Violência (NAV) 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação expositiva - Roda de conversa
Encontro 5	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação e discussão do vídeo “Educação em Direitos Humanos” e do Programa “Menina dos Olhos” (parceria Educação-Saúde) - Apresentação de ações realizadas nos territórios - Planejamento do Seminário de Direitos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentações e expositivas com utilização de vídeos - Discussão em roda e em grupos
Encontro 6	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação de ações realizadas nos seminários - Planejamento do Seminário de Direitos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentações de trabalhos - Discussão em grupos e roda de conversa

Fonte: Elaboração própria, com base na revisão das pautas e apresentações feitas pelo GGI nos Encontros Territoriais.

A seguir, apresentam-se dados relacionados com a participação dos integrantes da Rede GCP nos encontros, a partir de uma análise das listas de presença: número participantes por encontro, representatividade dos setores nos encontros e níveis de participação por setor. A análise está baseada em listas de presença, o que requer algumas considerações metodológicas. Como já apontado, nem todas as listas foram localizadas. Sempre que possível, complementaram-se as informações com dados de diário de campo (observações da pesquisadora nos encontros para os quais não havia lista disponível para análise) e isso é apontado nas tabelas. Pressupõe-se que todas as pessoas que participaram dos encontros assinaram a lista de presença e que todos os que assinaram a lista de presença participaram do encontro durante toda a sua duração.

As tabelas 4.8 e 4.9 apresentam o número de participantes dos encontros de 2017 e 2018, segundo a revisão das listas de presença. As mesmas informações estão representadas

nos gráficos 4.4 e 4.5, para permitir melhor visualização das variações nos níveis de participação geral.

Tabela 4.8 - Número de participantes nos encontros de 2017 (todos os setores).

	Encontro 1	Encontro 2	Encontro 3	Encontro 4
Região I	29	16	17	13
Região II	49	30	45	15
Região III	28	33	23	24
Região IV	Não há lista	29	32	21

Fonte: elaboração própria.

Tabela 4.9 - Número de participantes nos encontros de 2018 (todos os setores).

	Encontro 1	Encontro 2	Encontro 3	Encontro 4	Encontro 5	Encontro 6
Região I	56	34	27	37	33	22
Região II	31	35	34	39	Não há lista	36
Região III	39	35	30	28	27	29
Região IV	55	36	41	44	23	22

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 4.4 - Número de participantes por encontro e por região, em 2017.

Fonte: elaboração própria, com base em listas de presença¹¹.

¹¹ Observação: uma vez que não há lista do Encontro 1 da Região 4, a variável inicial para o gráfico para esse encontro foi definido com base no registro da pesquisadora em diário de campo sobre o número de pessoas presentes no início desse encontro (N = 25).

Gráfico 4.5 - Número de participantes por encontro e por região, em 2018.

Fonte: elaboração própria, com base em listas de presença¹².

As tabelas 4.8 e 4.9 (e a informação correspondente ilustrada nos gráficos 4.4 e 4.5) indicam que a participação nos encontros (considerando o número de pessoas) varia bastante, tanto entre encontros como entre regiões. Em geral, há maior participação no início do ano, flutuações ao longo do ano e perdas importantes no final do ano (se comparado o número de participantes dos primeiros e últimos encontros de cada ano). A exceção foi o nível de participação dos atores da Região II em 2018, que indica uma maior estabilidade nessa região, em 2018. Não é possível comparar os níveis de participação entre 2017 e 2018, uma vez que cada ano teve um número diferente de encontros e pelo fato de que 2017 foi um ano atípico para a Rede GCP, devido à transição da nova gestão municipal.

Para aprofundar a análise tabulou-se a presença dos atores nos Encontros Territoriais, por setor e região. Esses dados estão representados nas tabelas 4.10 e 4.11 e consideram a quantidade de encontros e quais equipamentos de cada setor participaram em cada ano. Por exemplo, na tabela 4.10, linha 1 (setor Saúde), dos 16 equipamentos de Saúde que participam da Região I (indicado na última coluna “Total Equip”), sete (43,75%) não participaram de nenhum encontro, cinco (31,25%) participaram de um encontro, três (18,75%) participaram de dois encontros e assim por diante. A mesma informação é representada nos gráficos 4.6 e 4.7, para melhor visualização das variações na participação.

O objetivo dessa análise é entender como os diferentes setores estão participando dos encontros da Rede GCP, para assim compreender se os setores da Rede estão sendo representados nesses eventos. Essa análise busca identificar quais setores estão efetivamente se encontrando nesses momentos (e não apenas quantas pessoas estão presentes).

¹² Observação: uma vez que não há lista do Encontro 5 da Região 2, a variável inicial para o gráfico para esse encontro foi definida com base no registro da pesquisadora em diário de campo sobre o número de pessoas presentes no início desse encontro (N = 35).

Tabela 4.10 - Participação de equipamentos, por setor e região, em 2017 (Quantidade de encontros).

Região I						
Total de encontros que equipamentos participaram, por setor						
SETOR	0 encontro (%)	1 encontro (%)	2 encontros (%)	3 encontros (%)	4 encontros (%)	Total equip.
Saúde	7 (43,75)	5 (31,25)	3 (18,75)	1 (6,25)	0	16
Educação	0	4 (30,77)	3 (23,08)	6 (46,15)	0	13
Assist. Social	1 (33,33)	2 (66,67)	0	0	0	3
Cons. Tutelar	1 (100)	0	0	0	0	1
Região II						
Número de equipamentos que participaram de...						
SETOR	0 encontro (%)	1 encontro (%)	2 encontros (%)	3 encontros (%)	4 encontros (%)	Total equip.
Saúde	1 (14,29)	0	1 (14,29)	2 (28,57)	3 (42,86)	7
Educação	0	1 (5,88)	3 (17,65)	6 (35,29)	7 (41,18)	17
Assist. Social	3 (100)	0	0	0	0	3
Cons. Tutelar	0	0	1 (100)	0	0	1
Região III						
Número de equipamentos que participaram de...						
SETOR	0 encontro (%)	1 encontro (%)	2 encontros (%)	3 encontros (%)	4 encontros (%)	Total equip.
Saúde	4 (40)	0	2 (20)	3 (30)	1 (10)	10
Educação	2 (16,67)	3 (25)	2 (16,67)	3 (25)	2 (16,67)	12
Assist. Social	1 (33,33)	0	2 (66,67)	0	0	3
Cons. Tutelar	1 (50)	1 (50)	0	0	0	2
Região IV						
Número de equipamentos que participaram de...						
SETOR	0 encontro (%)	1 encontro (%)	2 encontros (%)	3 encontros (%)	4 encontros (%)	Total equip.
Saúde	9 (64,29)	1 (7,14)	3 (21,43)	1 (7,14)	Falta uma lista	14
Educação	4 (14,81)	9 (33,33)	6 (22,22)	8 (29,63)	Falta uma lista	27
Assist. Social	0	1 (25)	3 (75)	0	Falta uma lista	4
Cons. Tutelar	0	1(100)	0	0	Falta uma lista	1

Fonte: elaboração própria, com base em listas de presença dos Encontros Territoriais.

Gráfico 4.6 - Participação dos setores nos encontros, por região, em 2017.

Fonte: elaboração própria, com base em listas de presença dos Encontros Territoriais.

A participação, em 2017, foi bastante heterogênea, por região e setor, como se observa na tabela 4.10 e no gráfico 4.6. Esse resultado indica que há fatores territoriais que afetam a participação, não se tratando apenas de questões das Secretarias ou relacionados aos convites. Esse tema será discutido adiante, com base nas descrições dos entrevistados sobre sua participação nos encontros. Como há muito mais escolas municipais e equipamentos de Saúde, é esperada uma variação maior nesses setores, e a falta dessas instituições nos encontros acaba diluindo-se.

A participação das escolas varia bastante entre as regiões, mesmo estas sendo convocadas. Chama a atenção, por exemplo, que nas Regiões I e IV haja um número muito alto de equipamentos de Saúde que, embora convidados, não participaram de nenhum dos encontros ao longo do ano. Por haver um número muito menor de representantes da Assistência Social e do Conselho Tutelar em cada região, fica mais evidente sua ausência. Por

exemplo, a Região I contava com apenas um Conselho Tutelar e este não participou de nenhum encontro em 2017, segundo os registros levantados.

Um fator importante a considerar em 2017 foi a transição para uma nova gestão municipal, o que resultou em uma grande reorganização dos serviços e das equipes municipais, afetando, conseqüentemente, as parcerias e a participação nos encontros. Essa questão foi apontada por alguns entrevistados e será analisada também adiante, na discussão sobre participação nos encontros e nos resultados da análise de redes sociais. A tabela 4.11 e o gráfico 4.7 apresentam a informação para 2018.

Tabela 4.11 - Participação de equipamentos, por setor e região, em 2018 (quantidade de encontros).

Região I								
Número de equipamentos que participaram de...								
SETOR	0 encontro (%)	1 encontro (%)	2 encontros (%)	3 encontros (%)	4 encontros (%)	5 encontros (%)	6 encontros (%)	Total equip.
Saúde	0	3 (25)	4 (33,33)	1 (8,33)	1 (8,33)	1 (8,33)	2 (16,67)	12
Educação	1 (4,35)	3 (13,04)	5 (21,74)	7 (30,43)	5 (21,74)	2 (8,70)	0	23
Ass. Soc.	0	1 (33,33)	0	1 (33,33)	1 (33,33)	0	0	3
Cons.Tut.	0	0	0	1 (100)	0	0	0	1
Região II								
Número de equipamentos que participaram de...								
SETOR	0 encontro (%)	1 encontro (%)	2 encontros (%)	3 encontros (%)	4 encontros (%)	5 encontros (%)	6 encontros (%)	Total equip.
Saúde	1 (11,11)	2 (22,22)	1 (11,11)	2 (22,22)	2 (22,22)	1 (11,11)	0	9
Educação	3 (13,64)	2 (9,09)	3 (13,64)	7 (31,82)	5 (22,73)	2 (9,09)	0	22
Ass. Soc.	4 (66,67)	0	2 (33,33)	0	0	0	0	6
Cons.Tut.	0	1 (100)	0	0	0	0	0	1
Região III								
Número de equipamentos que participaram de...								
SETOR	0 encontro (%)	1 encontro (%)	2 encontros (%)	3 encontros (%)	4 encontros (%)	5 encontros (%)	6 encontros (%)	Total equip.
Saúde	0	0	3 (37,50)	1 (12,50)	3 (37,50)	1 (12,50)	0	8
Educação	5 (25)	7 (35)	2 (10)	4 (20)	2 (10)	0	0	20
Ass. Soc.	2 (40)	1 (20)	0	0	0	2 (40)	0	5
Cons.Tut.	0	1 (50)	0	1 (50)	0	0	0	2

Região IV								
Número de equipamentos que participaram de...								
SETOR	0 encontro (%)	1 encontro (%)	2 encontros (%)	3 encontros (%)	4 encontros (%)	5 encontros (%)	6 encontros (%)	Total equip.
Saúde	6 (35,29)	5 (29,41)	2 (11,76)	2 (11,76)	1 (5,88)	1 (5,88)	0	17
Educação	5 (14,29)	6 (17,14)	5 (14,29)	6 (17,14)	9 (25,71)	2 (5,71)	2 (5,71)	35
Ass. Soc.	2 (28,57)	1 (14,29)	1 (14,29)	1 (14,29)	1 (14,29)	0	1 (14,29)	7
Cons.Tut.	0	1 (50)	0	0	1 (50)	0	0	2

Fonte: elaboração própria, com base em listas de presença dos Encontros Territoriais.

Gráfico 4.7 - Participação dos equipamentos nos encontros, por região, em 2018.

Fonte: elaboração própria, com base nas listas de presença dos Encontros Territoriais.

A participação, em 2018, também foi heterogênea, por setor e região, como apontam a tabela 4.11 e o gráfico 4.7. Há mais equipamentos participantes nesse ano, o que dificulta a comparação com 2017 (além do efeito da transição, que não ocorreu em 2018). A participação de alguns setores melhorou visivelmente em 2018, em algumas regiões. Por exemplo, na Região I, a participação do setor Saúde, em 2018, foi maior que em 2017. Nas Regiões III e IV, observa-se um melhor envolvimento da Assistência Social, mas isso pode dever-se ao aumento de equipamentos desses setores, nessas regiões, em 2018. A análise da percepção dos atores sobre os encontros, realizada a seguir, trará mais elementos para se compreenderem as flutuações nos níveis de presença nos encontros e os fatores que afetam a participação dos atores.

4.2.2.2.1 Percepções sobre os Encontros: Potencialidades e Desafios

ROVERE (1999) comenta que a fragmentação é uma estratégia de poder para desarticular a capacidade de gestão de setores da sociedade. O autor alude à “pedagogia do encontro”, entendendo que, de certa maneira, a proposta de formar redes ou de encontrar-se, articular-se e buscar canais solidários seriam estratégias contraculturais, uma vez que o modelo predominante da sociedade é o de fragmentar-se. A análise de ROVERE (1999), baseada em uma experiência de formação de redes de atenção primária de Saúde no município de Rosario, Argentina, é de 1999, ou seja, de 20 anos atrás, porém mantém-se atual, como se verá adiante, considerando a importância que os atores da Rede GCP deram à possibilidade de encontrarem-se pessoalmente nos Encontros Territoriais.

Dois pontos importantes da discussão de ROVERE (1999) com relação à formação de redes seriam: a representatividade – “que permite compreender coisas que antes não compreendíamos” (ROVERE, 1999, p. 34) – e a territorialidade, que supõe aprendizagem e subjetividade. À medida que grupos se encontram e se organizam em redes, aparece “a subjetividade do grupo”, que permitiria uma aproximação à lógica da cultura na qual “o sujeito é produtor da cultura” (ROVERE, 1999, p. 36). Dessa perspectiva, realizar o encontro em si, trazer diferentes atores e setores para um mesmo espaço, com a proposta do diálogo, da troca, do reconhecimento e da construção coletiva, já seria uma estratégia contra-hegemônica e potente para combater a fragmentação.

A ideia de redes como produtoras de subjetividades grupais e de culturas ganha novos contornos na perspectiva de CASTELLS (2001). Esse autor reflete sobre o surgimento do que

ele chama de “identidades projetos”, que constituiriam movimentos sociais capazes de possibilitar novas construções da sociedade civil e do Estado. Para esse autor, na atual sociedade em rede, as comunidades, ao se conectarem, podem criar “identidades de resistência”, as quais podem manter-se “defensivas” ou, como o autor propõe, evoluir para grupos de interesse, ou adotar lógicas de negociação (CASTELLS, 2001). “Identidades projetos” poderiam também estar fundamentadas em valores comunitários e orientadas para a transformação da sociedade, como forma de resistência às tendências globais de poder, informação e fluxos de capital.

Para CASTELLS (2001), as “identidades projetos” surgem em espaços que ofereçam as condições para essa conexão e que possibilitem processos específicos de cada contexto institucional e cultural. A partir de novos códigos de informação e representação, as pessoas e as instituições definiriam novas condutas. O autor aponta para uma nova forma de movimento social que surge nesse contexto contemporâneo e informacional: trata-se de movimentos interconectados, porém descentralizados, que vão além de organizar atividades e compartilhar informações, produzindo e distribuindo códigos culturais que podem promover mudanças sociais. Para CASTELLS (2001), o grande potencial para transformações sociais estaria na realização desse novo poder da identidade que surge na organização das redes.

Questões a pensar poderiam ser: estaria a Rede GCP possibilitando a emergência de novas identidades nos territórios onde atua, a partir dos encontros que organiza? Teriam esses encontros o potencial de gerar as transformações necessárias para o enfrentamento das questões que afetam a vida das pessoas nesses territórios? Considerando que vivemos em uma sociedade digital, informacional, na qual o contato entre as pessoas estão cada vez mais baseados nas tecnologias e na qual se enfatizam os benefícios da conexão a distância, via redes digitais, qual seria o reflexo dessas novas relações e conexões nas redes locais e pessoais, nas ações que delas se desencadeiam e nas identidades que os grupos desenvolvem nos territórios? É importante entender então o papel que os Encontros Territoriais realizados pela Rede GCP têm para os parceiros, para a formação de identidades e para as ações que se desenvolvem, para assim ter claros os limites e as potencialidades (o que se perde e o que se ganha) tanto do uso da tecnologia como de estratégias mais tradicionais de aproximação e formação de redes (via contato presencial).

No campo mais estratégico, JUNQUEIRA e CORÁ (2016, p. 9), ao discutir redes sociais como redes de troca – de informações, recursos, sentimentos, bens ou serviços –, também enfatiza esta questão: “é importante salientar que sempre há a necessidade do encontro para que se realizem as trocas”. Estudos ressaltam também a importância de articular

redes por meio das “discussões intersetoriais” para a proteção às crianças e aos adolescentes vítimas da violência (CAMPOS, 2011).

Dos 56 entrevistados para a pesquisa, 51 (96,23%) afirmaram ter participado dos Encontros Territoriais. Em geral, os encontros são bem valorizados, pelas mais diversas razões. Para este representante do Conselho Tutelar, a importância do encontro está na possibilidade do contato e da conexão pessoal com os outros parceiros:

O bom para a gente é o contato em si que a gente acaba tendo com outros atores da rede, porque, por mais simples que seja, que seja um telefone que você pega, você acaba conhecendo pessoalmente alguém que você só fala por telefone; faz a diferença esse contato olho no olho. (Q35, Conselho Tutelar, Região III)

Para esta representante do setor Educação, além do contato, o encontro tem o efeito de apoiar a organização da prática e dos processos de trabalho:

A gente estabeleceu mais contatos, mais parcerias; a gente vem conversando com vários órgãos que também estão envolvidos no Cidade que Protege [...] A gente entende como isso funciona, o que cada um atende, porque antes ficava um pouco mais jogado, a gente tinha que correr atrás para saber em qual lugar se encaixava. Agora não; agora a gente já sabe: esse vai para o CRAS, esse vai para o Postinho de Saúde. (Q51, setor Educação, Região III)

Para estes representantes dos setores Educação e Saúde, o benefício é a oportunidade de diálogo, troca e sinergias para a busca de novas estratégias de ação:

Nos encontros, a gente dialoga com setores que fazem parte também, com CRAS, com gerente da UBS, que é muito importante. A partir desses encontros e diálogos, a gente pensa em ações para comentar algumas necessidades [descreve um processo de encaminhamento combinado durante um encontro]. Então isso otimiza. O fato de a gente estar reunida, eu sei como funciona cada setor e de que modo a gente consegue ter serviço com destreza. (Q27, setor Educação, Região IV)

[Explicando sua participação nos encontros] Porque a gente acredita no trabalho. Tem que ser intersetorial e também enxergo que o “Cidade que Protege” está dentro do PSE, é responsabilidade da unidade, que é esse trabalho no território, então é o fortalecimento intersetorial. Eu nunca pensei como uma opção, é o contrário. A gente fortaleceu muito isso desde o ano passado. A gente afunilou esse diálogo com a escola e percebeu que só de melhorar esse diálogo, você consegue fazer uma rede. O diálogo é central nisso – conversa entre os serviços, porque se não houver essa troca e disponibilidade para os dois trabalharem juntos, a gente fica meio empacada. (Q29, setor Saúde, Região III)

Já para esta representante do setor Saúde, o encontro tem uma função social e atende a dimensões éticas do trabalho dos profissionais (garantir o bem-estar da criança), além de proporcionar a oportunidade de formação e aprendizagem:

A gente acredita nessa parceria, até porque é sempre nessa discussão que a gente fala aqui, que anterior à aprendizagem, a gente acredita que a criança tem que estar bem [...] por isso a importância desses encontros e que a gente faz esses estudos de caso que implicam a Saúde, o Conselho Tutelar, para chegar na aprendizagem. A [rede] “Cidade que Protege” tem uma função social importantíssima. (Q05, setor Educação, Região I)

Outra função do encontro seria melhorar a efetividade dos serviços e da rede e fortalecer a capacidade dos atores para realizarem seu trabalho e sentirem que seus esforços produzem bons resultados:

Não depende de um setor ou outro, então tem que estar tudo interligado mesmo [...] eu estou gostando dessa parte de ver o fluxo. Como eu sou nova aqui, então como que eu resolvo isso, como que eu resolvo aquilo, né? Então eu já conheço o Conselho Tutelar que fica aqui, as escolas, o papel da escola, a questão da escola com o Conselho Tutelar. Essas questões, para mim, ficaram bem claras. (Q54, setor Saúde, Região I)

[A vantagem do encontro] é estar mais próximo dos atores, dos equipamentos. É você conseguir ver o seu trabalho sendo efetivado. Por exemplo, eu consegui um atendimento para uma criança. Então eu acho que estou sendo beneficiada [pelo encontro], nem sei se posso dizer isso, mas estou conseguindo realizar [o trabalho]. (Q37, setor Educação, Região IV)

Finalmente, outro ponto importante é o potencial do encontro de possibilitar aos profissionais compreenderem melhor as limitações do outro e promoverem empatia e melhor comunicação:

Mudou assim até o jeito de algumas escolas se comunicarem com a gente, falar conosco. Algumas escolas falavam assim: “Nossa, eu peço fono, mas aquela UBS nunca tem fono”. Aí, um dia, em uma reunião [da Rede GCP], a gente falou: “Mas não tem fono da rede”. Aí todo mundo... “Aaahhhh”. (Q40, setor Saúde, Região IV)

As falas apresentadas apontam para o fato de que os encontros suprem necessidades muito básicas dos territórios: conhecer-se e reconhecer a existência do outro; entender como os serviços funcionam; conhecer a rede e os serviços no seu território; abrir canais de comunicação e de diálogo; compreender os limites e as potencialidades do outro e da rede como um todo. Uma leitura possível desses resultados é que esses processos de reconhecimento, conhecimento, apropriação dos territórios e suas potencialidades não estão acontecendo naturalmente e precisam de um espaço planejado, organizado para tal, que os impulse e que coloque a Rede em contato e em movimento.

A importância de encontros de trabalho tem sido objeto de estudos, em especial no campo da Saúde, como parte da discussão sobre estratégias para melhorar a atuação de

equipes, as relações interpessoais e a qualidade dos serviços oferecidos (GOMES, ANSELMO e FILHO, 2000; PERUZZO et.al, 2018). Destacam-se nessas experiências a insatisfação dos profissionais com as poucas ou inexistentes oportunidades de reuniões em unidades de trabalho que ofereçam a oportunidade para discutir, planejar e avaliar o trabalho realizado. Os estudos apontam que as reuniões, quando ocorrem, tem caráter organizativo ou são dominados pelas cobranças e pela busca de soluções para urgências e problemas específicos e não permitem diálogo, trocas de experiências e construções coletivas de novas práticas e estratégias (GOMES, ANSELMO e FILHO, 2000; PERUZZO et.al, 2018).

Esses estudos indicam a importância de que reuniões de equipe ocorram de forma frequente e periódica, porém sejam orientadas por uma agenda ampla e de reflexão permanente sobre o trabalho realizado. Existem, no entanto, uma série de desafios para que esta recomendação se concretize e, de fato, ela não necessariamente é valorizada por gestores e profissionais. O mesmo parece ser o caso da Rede GCP. Ao ser questionada sobre a realização desse tipo de atividade em seu ambiente de trabalho, uma entrevistada comentou: *“Não, isso é luxo, nega. Grupos de reflexão? Luxo!”* (Q43, setor Conselho Tutelar, Região I).

Nesse sentido, os Encontros Territoriais da Rede GCP podem estar cumprindo um papel importante ao oferecer aos profissionais dos territórios o espaço para engajar nesse tipo de discussão, sendo assim um recurso importante para abordar a brecha entre o que a teoria preconiza (i.e. a adoção de estratégias para fortalecer o trabalho em equipe) e o que a prática reflete (o foco em demandas, urgências e cobranças).

4.3.2.2.2 Efeitos e Desdobramentos dos Encontros

Uma das apostas da Rede GCP é que os encontros serão momentos mobilizadores e catalizadores de parcerias e ações intersetoriais nos territórios voltados para a prevenção e o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes (SECEL, 2016). Portanto, mais do que analisar os níveis de participação nos encontros, é importante entender qual é seu efeito e o que acontece nos territórios, entre os encontros, como consequência deles.

Os entrevistados foram solicitados a descrever com era sua participação na Rede GCP, considerando Encontros Territoriais e ações realizadas a partir deles (pergunta aberta). Buscou-se entender, a partir de perguntas de seguimento às descrições dos entrevistados sobre sua participação, se as ações mencionadas estariam, de alguma forma, relacionadas com a participação dos atores nos Encontros Territoriais (para entender de que maneira os encontros

e sua metodologia estavam facilitando ou fomentando ações intersetoriais). A tabela 4.12 resume as respostas a partir das principais categorias de respostas. A questão das parcerias será discutida em outra subseção.

Tabela 4.12 - Que atividades/ações realizaram ou de quais participaram a partir dos encontros nos territórios.

ATIVIDADE, AÇÃO, INICIATIVA	%	N
Contato direto com parceiros para facilitar encaminhamento ou dar seguimento (telefone, WhatsApp, e-mail, pessoalmente etc.)	49,06	26
Organização de encontros com atores no território (entre encontros da Rede)	32,08	17
Discussão de casos	32,08	17
Palestras ou atividades pontuais (não relacionadas com o PSE)	30,19	16
Ações de PSE	30,19	16
Reorganização de práticas, fluxos, procedimentos de trabalho em conjunto com parceiros	28,30	15
Trabalho interno com colegas ou chefes (socialização de informação passada nos encontros)	20,75	11
Matriciamento	15,09	8
Organização de ações da Rede (planejamento de encontros, pauta, articulação com parceiros para encaminhar demandas da Rede etc.)	15,09	8
Organização para apresentação em Seminário Anual de Direitos Humanos	13,21	7

Fonte: elaboração própria.

Aproximação entre profissionais e fortalecimento de redes pessoais

O principal efeito que os entrevistados associaram com os Encontros foi o contato pessoal/aproximação com profissionais nos territórios (N = 26), que teria como resultado facilitar ou melhorar o fluxo de encaminhamento, o atendimento às famílias e a comunicação entre os profissionais (encaminhamento, seguimento, agendamento, atendimento etc.). No nível mais pessoal, a aproximação faria com que os profissionais se sentissem mais seguros, respaldados, fortalecidos em suas práticas e menos ansiosos. O Encontro teria o papel de possibilitar que as pessoas se conhecessem “cara-a-cara” ou “olho-no-olho”, trocassem informações e contatos e desenvolvessem um vínculo de confiança que permitisse acionar o outro em momentos de necessidade (por telefone, grupo de WhatsApp, e-mail etc.). Esse resultado aponta para a importância que os profissionais dão à formação de redes em si, não

só entre serviços, mas entre pessoas, a partir de valores de solidariedade e empatia. As seguintes falas exemplificam esses efeitos:

Quando você conhece a pessoa que está por trás do serviço, você começa a moldar a sua forma de trabalho com aquela pessoa, e não com o serviço. Você conhece as coisas que não estão em protocolo; trabalhar pessoa com pessoa agiliza muito o trabalho [...] Quando eu recebo um caso, consigo fazer um acompanhamento mais rápido, melhor, mais resolutivo. Eu não fico com aquele caso e aquela angústia de não saber o que fazer [...] Então essa troca de eu ajudar o meu colega e meu colega me ajudar é o principal benefício [da Rede]. (Q28, setor Saúde, Região IV)

São casos que podem aparecer em qualquer lugar, qualquer tipo de violência e de situação. A gente tendo conhecimento de agir em determinadas situações, acho que é vantajoso para a gente. A escola [cita nome], eles não têm só aquele protocolo, “Vou seguir tal coisa porque a escola faz assim”. Sabendo que tem o Cidade que Protege e sabendo das funções de outros – como funciona o Conselho Tutelar, como funciona a GCM, como funcionam os outros –, a gente tem mais portas abertas. (Q44, setor Saúde, Região III)

A partir desses encontros, a gente conseguiu ter uma participação mais efetiva que não existia antes [...] Foi a partir dessa aproximação que a gente conseguiu efetivar esse trabalho, ter a parceria. A gente entende que somos órgãos públicos, então tem que ter a parceria, mas nem sempre isso acontece, dependendo de onde a gente está, do setor, da gestão desse determinado espaço. A gente tem uma dificuldade de diálogo. A vantagem [da Rede GCP] é o diálogo mais próximo. Por exemplo, uma criança que é atendida em outro lugar [outro território que não é da Rede GCP], quando ela vem, o meu diálogo com esse profissional é através de relatório. Lá [no espaço da Rede GCP], eu consigo sentar com a [nome de profissional da Saúde] e ela falar para mim como é que está essa criança. Eu consigo fazer o acompanhamento mais próximo. Eu tenho esse diálogo com ela [outro profissional] e, com isso, eu consigo trazer essas informações para os professores, consigo repassar para o meu grupo como está essa criança; então essas ações são mais efetivas com a criança. (Q45, setor Educação, Região III)

Fortalecimento de discussão de casos

Em segundo lugar, mencionaram-se a organização de encontros nos territórios (N = 17) e a discussão de casos (N = 17), os quais, em geral, referem-se a encontros em pequenos grupos, entre serviços e equipamentos que são referências entre si, para discutir casos específicos, definir ações, compartilhar responsabilidades ou solucionar problemas comuns. Essas ações dão movimento à Rede, ajudam a organizar a demanda, a identificar quais questões podem ser resolvidas pelos próprios parceiros e quais devem ser levadas para uma discussão da Rede como um todo. O relato de uma professora é bem típico desse tipo de desdobramento dos Encontros Territoriais:

Os encontros são muito bons, são de grande valia. Eles servem realmente para que a gente possa reforçar a rede, né? A região do [nome da escola] é de grande vulnerabilidade. Eu percebo que, antes de começar o projeto [em referência à Rede GCP], nós não tínhamos contato, por exemplo, com as escolas vizinhas. Depois do

“Cidade que Protege” esse processo começou a afinar. [...] A gente viu a aproximação da UBS, do NASF, das escolas da região. Aí nós passamos a ter, a partir desses encontros do “Cidade que Protege”, a sugestão de que a rede fosse mais efetiva. Aí, lá na nossa escola, conseguimos organizar, uma vez por mês, nos encontrávamos pontualmente na escola. Mesmo que ficassem distantes os encontros do Cidade que Protege, essa parceria foi muito legal, porque todos os meses a gente consegue se reunir e discutir assuntos pontuais [...] Cada escola trazia seus casos, situações que eram mais gritantes, nós discutíamos e conseguíamos viabilizar os atendimentos. (Q45, setor Educação, Região III)

Para esta representante da Assistência Social, as discussões de caso que são organizadas a partir das conexões feitas nos encontros da Rede GCP possibilitam fortalecer, empoderar e dar segurança aos profissionais envolvidos nesses casos:

Quando tem essas discussões de casos reais, você fortalece mesmo e empodera o profissional. Porque, quando ele se confrontar com essa situação, seja na escola, na Saúde, na Assistência, ele vai falar com maior conhecimento e autoridade, porque ele sabe que não está sozinho, que outros serviços também vão trabalhar nessa mesma linha que ele está agindo naquele momento. (Q09, setor Assistência Social, Região IV)

Planejamento de ações locais

Os Encontros também serviram para impulsionar o planejamento intersetorial de ações ou eventos específicos na comunidade, os quais poderiam estar relacionados com o PSE (N = 16) ou não (N = 16). Os participantes mencionaram o encontro da Rede GCP como o espaço onde se conheceram e tiveram tempo para sentar-se, conversar e iniciar ou dar continuidade ao planejamento de alguma ação (tempo e oportunidade que não aconteciam em outros momentos ou espaços do cotidiano).

Nós tivemos uma parceria que achei importante. Em alguns momentos dessas reuniões, tinha setores lá, CRAS, CREAS e a gente teve uma reunião de pais onde nós trouxemos esses órgãos e o Conselho Tutelar também para que eles dialogassem com os pais e tirassem dúvidas. (Q27, setor Educação, Região IV)

Uma UBS, por exemplo, relatou a realização de um Dia da Família em uma escola, na qual se realizaram ações da Saúde e da Assistência Social (saúde bucal, apresentação para crianças, discussões sobre DST, atividades para os pais etc.). A percepção de êxito e de que o trabalho havia sido proveitoso, estimulou os parceiros a seguirem engajados. Essas ações, a conexão e a satisfação que elas propiciaram apoiam a construção de um sentido de identidade e de valores comuns entre os profissionais. Ao refletir sobre essa ação, uma entrevistada comentou:

Tudo isso [aconteceu] devido ao Cidade que Protege. Teve assim uma comunicação maior, teve um trabalho, um desempenho maior. Esse ano, a gente já tem que desenvolver esse trabalho, então a gente quer fazer algo melhor ainda, né? Inclusive, na última reunião [da Rede GCP], a [coordenadora de uma escola] até falou assim “Nossa! Preciso da Saúde para fazer um trabalho sobre a pediculose”. Ontem, a gente já fez o trabalho, para a escola inteira, nos três horários. Devido ao Cidade que Protege. (Q40, setor Saúde, Região IV)

Ações como as relatadas aqui são muito valorizadas pelos participantes, pois ajudam a concentrar esforços, dar visibilidade a temas que constituem uma preocupação comum dos parceiros e a afinar a relação com a comunidade. Uma questão a considerar nesses casos é o foco no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, que, como aponta o caso relatado por Q40, não necessariamente ocorre nessas ações. Elas costumam ser amplas, voltadas para atividades preventivas que se consideram de importância geral para a comunidade (ou para os serviços). Existe uma dificuldade em planejar ações que tenham o foco no enfrentamento da violência, por insegurança, falta de conhecimento ou de repertório no tema, ou falta de respaldo das respectivas instituições para realizar essas ações (essa questão será discutida com mais detalhes adiante).

Ainda assim, em menor escala, foram mencionadas atividades com foco mais específico no tema central da Rede GCP. Um exemplo são as caminhadas da campanha “Faça Bonito” pelos bairros, organizadas no dia 18 de maio, por ocasião do Dia Nacional de Combate à Exploração Sexual de Crianças”. Durante os encontros, socializam-se materiais informativos e de apoio para a campanha e alinham-se ações a se realizarem nesse dia, em conjunto, pelos parceiros.

Realização de ações nas escolas

Outras ações mencionadas como desdobramentos dos encontros foram palestras (para alunos, famílias e professores) sobre temas diversos, como: planejamento familiar, nutrição, disciplina (para pais), *bullying* e automutilação (para professores e alunos). Uma entrevistada comenta como foi possível pensar em novas ações para as escolas do seu território, a partir do seu envolvimento com a Rede GCP e de um trabalho anterior que ela realizava com outros grupos que trabalhavam com a questão LGBT:

Organizei o café da manhã com as escolas, que permitiu ampliar o matriciamento, fortalecer a rede local e esse trabalho com a questão LGBT, que foi uma grande novidade e a automutilação – eram dois links novos que sentimos no contato com as

escolas e que conseguimos desenvolver aqui. Foram as novidades do ano de 2016, de trabalhar com isso e articular com a rede [GCP]. (Q03, setor Saúde, Região IV)

Uma ação recente e com boa repercussão foram as oficinas organizadas por profissionais do Núcleo de Atendimento à Violência (NAV) em escolas de algumas regiões, durante 2018, e nos próprios encontros da Rede GCP, que tiveram como foco específico abordar o tema da violência sexual e sensibilizar os profissionais para a identificação e a atuação em casos de violência. São ações de grande relevância para os parceiros pois abordam diretamente as necessidades dos profissionais por conhecimento, oportunidade de esclarecimentos, informação, instrumentalização para a atuação.

Nós fizemos dois ou três encontros que foram extremamente produtivos. Havia muitas dúvidas sobre a questão da violência sexual, desde o momento de perceber quando uma criança sofre a violência, como lidar com ela, como proteger a criança e, ao mesmo tempo, salvaguardar minha vida profissional [...] Havia muitas dúvidas por parte das escolas, das unidades de Saúde, do CRAS. Nossa presença no Cidade que Protege dá para as pessoas um pouco de suporte. Embora a violência sexual seja uma coisa muito escancarada no Brasil, a gente percebe a grande dificuldade dos técnicos de lidar com ela. A gente tem visto na nossa presença no Cidade que Protege, ou em ações locais com unidades, que a nossa palestra é muito requisitada [...] Por mais que a gente fale de violência, quando entra numa sala, parece que as pessoas ainda não conseguem sentir o que é isso. A gente vai dar palestra de duas horas e acaba ficando quatro, cinco. O pessoal não foi nem almoçar para aproveitar o tempo que estávamos com eles. (Q42, setor Saúde, Região III e IV)

Reorganização de práticas e serviços

Outro desdobramento interessante dos Encontros Territoriais foram as ações intersetoriais que focaram em repensar práticas, formas de organização dos serviços e questões relacionadas com os usuários. Essas experiências potencializaram a conexão intersetorial para refletir sobre o território, extrapolar as discussões pontuais de casos e criar novas possibilidades de organização dos serviços para otimizar e dar melhor qualidade aos atendimentos. O relato a seguir é um exemplo:

Com relação à temática da violência, eu falei de pouco suporte [no encontro da Rede] e eles tiveram um momento aqui. A [nome] veio na escola, fez algumas horas-atividade explicando a questão de como tratar, como observar, então teve sim identificação a partir da reivindicação; teve formação para orientação dos professores. Quando surgiu isso nas reuniões [referindo-se aos encontros da Rede GCP], eu fiquei muito preocupada. Era uma coisa muito existente na escola, e como mediar isso? Então levar a [nome] para lá e falar disso é aquela questão que é comum, mas o que fazer a partir daí? (Q27, setor Educação, Região IV)

Outro exemplo que envolve vários setores é a parceria entre um CRAS, uma escola e duas UBS, relatado por uma entrevistada:

[No encontro da Rede GCP] tinha que propor uma ação para fazer em conjunto e a gente marcou uma reunião para poder estreitar o que realmente ia fazer de projeto. Nesse momento da reunião, já aproveitamos para discutir alguns casos e pensamos por que não usar isso como projeto: discutir e conversar sobre a questão da família. Porque muitas vezes a gente encaminha a família [para algum serviço] e a família diz que vai e não vai. Então foi pensado de a escola ter uma carteirinha para quando a pessoa for no CRAS ou no posto seria registrado que ela foi mesmo e ela estaria apresentando na escola. Então pensamos em várias coisas, tanto de encaminhamento como de acompanhamento, para ver se realmente estava dando certo aquilo. No CRAS, não foi tão grande a demanda, mas para o posto tinha uma questão muito grande que eram os anos que [os casos] estavam parados na escola, então foi bem interessante [...] A história do cartãozinho deu certo em uma UBS, mas na outra não; então tem que rever, mas eu acho que, para um primeiro momento de rede, foi muito importante, porque a gente conheceu os parceiros, viu as dificuldades do serviço para atender a família, todo mundo acabou se falando e pensando sobre aquela família e o porquê de a família não acessar os serviços, porque muitas vezes a gente vê que, assim, teve questão de álcool, drogas, muitas situações que foram aparecendo. (Q17, setor Assistência Social, Região III)

Os Encontros Territoriais como organizadores e fortalecedores da ação local

Entende-se da discussão anterior que os Encontros Territoriais exerceram várias funções. Sua realização impulsionou processos, atitudes, valores e sentidos entre os profissionais e as instituições participantes, que, por sua vez, apoiaram novas práticas, iniciativas, projetos e ações com repercussões importantes para as redes locais. A compreensão de como os Encontros podem ativar redes, gerar identidades, movimentos e processos é importante para catalizar ações intersetoriais e de rede mais efetivas e em linha com as realidades e os contextos locais.

Retomando as reflexões de ROVERE (1999), pode-se pensar em como a estratégia de trazer os profissionais para um espaço presencial comum tem potência para apoiar a superação da fragmentação do modelo predominante e gerar as sinergias necessárias para um novo olhar sobre as questões que afetam os territórios. É importante considerar as metodologias e as pautas, para que elas estejam em consonância com as necessidades do grupo e os objetivos da Rede (e não gerem frustrações e ressentimentos, como se discutirá adiante). Considerando algumas das dificuldades relatadas para a participação nos encontros (algumas já discutidas e outras ainda por discutir, neste capítulo), poderia-se pensar também em como melhor apropriar-se das tecnologias existentes para facilitar esses processos e incentivar novas identidades e formas de articulação (por exemplo, uma comunidade de prática *on-line* da Rede GCP; grupos de comunicação por *e-mail*, para intercâmbio de

artigos e documentos; páginas em redes sociais; grupos de WhatsApp para cada território etc.).

Considerando as falas dos entrevistados, é importante que os Encontros Territoriais (presenciais ou potencialmente virtuais) possibilitem:

- Fortalecer redes entre instituições, serviços e pessoas: permitir que profissionais conheçam-se e reconheçam-se; melhorar a comunicação; promover diálogos e valores comuns;
- Promover a formação e a aprendizagem dos profissionais: fortalecer a capacidade para implementar estratégias participativas para o trabalho com a comunidade; gerar ou fortalecer competências para a ação intersetorial; instrumentalizar para a ação junto às famílias; intercambiar boas práticas;
- Qualificar a prática profissional para o enfrentamento da violência: problematizar fluxos e casos; fortalecer capacidades para a notificação e o acompanhamento de casos de violência; capacitar os profissionais em temáticas relacionadas com o enfrentamento da violência no cotidiano dos serviços (identificação, encaminhamento, prevenção etc.);
- Problematizar e valorizar a prática: discutir potencialidades e dificuldades do cotidiano dos serviços e da comunidade; abordar a dimensão ética da ação dos profissionais; buscar novas soluções para o bem-estar da comunidade.

Também é importante olhar para os resultados e os impactos mais amplos das ações sobre as questões de violência, que não se vislumbram com clareza, como se verá adiante na discussão sobre “resolutividade”, e a articulação dos processos gerados com movimentos mais amplos, como outros órgãos da rede de proteção municipal.

Também emerge da análise a importância de movimentos de redes, em linha com as reflexões de CASTELLS (2001) sobre a sociedade em rede e informacional. Conectar os profissionais nos territórios parece apoiar a formação de novas identidades e de projetos comuns que poderiam evoluir para movimentos com força para gerar transformações sociais, porém essa ainda parece ser uma potencialidade a ser realizada pela Rede, dados os desafios que esta enfrenta em outras frentes (alguns já apresentados e outros, a serem discutidos nas próximas subseções deste capítulo e no capítulo 5).

4.3.2.2.3 Fatores que Afetam a Participação e a Continuidade das Ações Intersetoriais

Os entrevistados citaram vários fatores que promovem ou dificultam sua participação nos encontros e nos desdobramentos destes. Um dos fatores que facilitaram a participação foi a percepção de que os encontros resultam em melhor qualificação e maior autonomia dos profissionais e na valorização e no reconhecimento do seu trabalho. Isso é um papel importante que a Rede GCP pode potencializar:

O bom do “Cidade que Protege” – às vezes, cansa ir nos encontros porque tem um monte de demanda aqui na escola, mas a gente acaba ficando mais esperto [...] a gente já sabe o que tem que fazer, quais são os direitos das crianças, por exemplo, em caso de estupro, a gente sabe todo o procedimento e [antes] se acontecessem esses casos, o que a gente ia fazer era passar para a direção, e hoje em dia, se não tiver diretora aqui, a gente sabe o que tem que fazer. É uma autonomia também, porque a gente estava naquela questão burocrática de passa por um, passa por outro e, às vezes, o caso se perdia pelo caminho e agora não, a gente consegue dar uma direção melhor. (Q22, setor Educação, Região IV)

Eu gosto demais agora do Cidade que Protege, que além de nos dar conhecimento, dá também autoridade para a gente exercer nosso trabalho, a gente tem também uma referência. Porque tem horas que a gente fala assim: “Mas eu aprendi no Cidade que Protege”. Eu tenho que dizer isso, porque foi no “Cidade que Protege”. (Q40, setor Saúde, Região IV)

Há também um anseio entre os profissionais de sentirem que são capazes, que realizam um bom trabalho e que seus esforços contribuem para a melhoria da qualidade e do bem-estar da população:

Para mim, trouxe uma valorização do nosso trabalho, porque a gente não quer levar glórias, nem louros, mas é muito bom saber que o nosso trabalho foi reconhecido. É sinal de que a gente está fazendo certo, está tendo frutos desse trabalho. Estão notando esse fruto, que foi um bem-estar ou desenvolvimento... “Ninguém foi na minha escola falar sobre pediculose”, e esse ano a gente foi. Isso daí, para mim, prevenção continua sendo prevenção. (Q40, setor Saúde, Região IV)

As falas desses entrevistados apontam para uma questão chave na construção da intersectorialidade, que é a importância que os atores dão a valores ligados ao seu trabalho e às suas profissões. São profissionais que se enxergam como sujeitos na garantia dos direitos sociais da população. Apesar das contradições que, muitas vezes, despontam em suas falas, há uma dedicação a uma causa maior e à ideia da defesa dos direitos das famílias com as quais eles convivem nos territórios. Para a construção de redes, a base valorativa e os ideais sociais são grandes agregadores. A existência desse capital social nos territórios da Rede GCP é uma potência que pode ser impulsionada para fortalecer as ações locais.

Entre os desafios para a participação, foram relatadas dificuldades de agenda e a falta de apoio institucional para continuar participando das ações (associada à pouca valorização do trabalho intersectorial):

A agenda muito truncada dos profissionais, quando a gente fala de rede, a possibilidade de circular, é mais do que ter atendimento fechadinho com horário determinado... porque a demanda é triste... alguns gestores não conseguem perceber que o fato de você ter uma reunião de matriciamento, a importância da participação dos médicos, e não só dos outros profissionais, e isso, sem perceber, trava o próprio modo de trabalho. É uma coisa que precisa ser quebrada, mas não é tão simples assim. (Q41, setor Saúde, nível municipal)

Hoje, não temos a possibilidade de acompanhar o Programa “Cidade que Protege”, infelizmente. Temos 85 escolas, apenas no município, para fazer atendimento; temos quase 125.000 alunos, então é muito complicado. Vontade, até teríamos de estar mais presentes, ajudando [...] hoje em dia é muito complicado a gente assumir esse trabalho, participar e estar presente. Nós ajudamos dentro das nossas possibilidades. (Q19, GCM, nível municipal)

A alta demanda e a reduzida equipe de trabalho também é um grande dificultador da participação, tanto nos encontros como na articulação de parcerias nos territórios:

A gente tentou algumas coisas em relação a fazer contato, mas um dos nossos problemas é a falta de técnicos. Hoje, eu não consigo articular território, porque toda vez que você articula, você aumenta a demanda e você não consegue dar conta de atender, por mais que você tenha a boa vontade. O nosso trabalho é atender, mas eu não consigo ampliar, não consigo tirar um técnico para fazer atividade externa; ele não está dando conta das coisas daqui. (Q21, setor Assistência Social, Região IV)

A pouca participação de alguns setores nos encontros, a falta de respaldo entre um encontro e outro e a dificuldade de articulação com esses atores nos territórios geravam ressentimentos:

Articular no território, onde todos os equipamentos estão lá, é uma coisa; agora, você, sozinho, articular o território sobre um projeto onde os outros não estão, é muito mais difícil. Você vai procurar escolas, mas eles não estão participando daquilo, e você fica um ator sozinho. Meu território ficou muito nisso. (Q21, setor Assistência Social, Região IV)

Nós, do Conselho, como órgão autônomo, não somos nem obrigados a participar do GCP [...] eu percebo que, dentro do Conselho Tutelar, a nível do município, não tem tanto interesse em participar, justamente porque as pessoas não compreendem que aquele espaço seja de fato efetivo, que de lá sai alguma ação norteadora capaz de mudar nossa rotina. (Q43, Conselho Tutelar, Região I)

Os primeiros anos, a gente estava trabalhando para poder formar essa rede, mas a gente sentia um pouco de dificuldade depois que saía da reunião [em referência ao encontro da Rede] para a gente formar. Agora, a gente conseguiu manter esse contato além das reuniões; a gente conseguiu fazer minirreuniões na UBS,

conseguiu trazer mais pessoas, então foi bem produtivo. (Q31, setor Educação Região II)

Entretanto, o maior desafio para a participação dos atores e a continuidade dos trabalhos é a percepção da falta de resolutividade e efetividade das ações da Rede GCP, como apontam as seguintes falas (destaques da pesquisadora):

*Eu ainda sinto falta de resolutividade nesses encontros. **Eu acho que a gente poderia discutir não casos, mas fluxos de trabalho efetivos.** Ainda é muito burocrático e não efetivo nessa ponte. **Meu receio é... ao invés de a gente melhorar a comunicação pessoal, a gente criar mais papel e dificultar ainda mais.** Ligar para o equipamento que está ao lado e discutir o caso é mais fácil, você perde menos tempo, mas parece que tudo deve ser burocratizado. Não resolver, às vezes, é uma coisa simples.* (Q21, setor Assistência Social, Região IV)

***Me parece muito mais um foro de discussão do que propriamente uma construção de rede.** A gente não tem uma resolutividade [...] precisa pensar em fluxo de atendimento de outra forma.* (Q21, setor Assistência Social, Região IV)

A questão da “resolutividade”: a Rede GCP está mesmo enfrentando a violência?

As falas apresentadas estão em linha com os resultados de análises de outras experiências intersetoriais. Estudos apontam que um fator chave na sustentabilidade da intersetorialidade é a sua efetividade (ou a percepção de sua efetividade) (PHAC e OMS, 2008). ROVERE (1999) menciona a importância de as ações em rede produzirem resultados e discute a “capacidade resolutiva” das redes.

O conceito de resolutividade está relacionado com a ideia de resolver, simplificar, finalizar ou agilizar processos ou procedimentos. ROVERE (1999) relaciona a resolutividade no campo da Saúde com tecnologias e processos que possibilitem o atendimento às demandas, dando nova funcionalidade aos serviços e reorientando a atenção à população e não ao serviço. Para esse autor, a capacidade resolutiva teria um caráter qualitativo, no sentido de que o trabalho deveria ter uma dimensão de qualidade na ação dos profissionais, para além de só atender a demanda (ROVERE, 1999).

CAMPOS (2011, p. 11) associa a resolutividade de ações intersetoriais para o enfrentamento da violência, com a “existência de uma rede preparada para receber e minimizar efetivamente os danos causados pela violência e evitando que voltem a se repetir”. A autora complementa dizendo que essa rede “exige profissionais e serviços dispostos, articulados e preparados para acolher a demanda” (CAMPOS, 2011, p. 11).

Para os atores da Rede GCP, parte da percepção de falta de resolutividade está relacionada com a baixa participação de alguns segmentos, o que impediria que se formasse realmente um movimento fluido de rede, como indicam as falas a seguir:

Eu acho a proposta do “Cidade que Protege” maravilhosa. Acho que é o momento de realmente trabalhar em rede, no sentido da proteção da criança, mas ainda é muito frágil, não é algo efetivo [...] Uma coisa que sinto falta nessa região, no “Cidade que Protege”, é a ausência do Conselho Tutelar e da Assistência [Social]; esses dois serviços tinham que estar completamente envolvidos, e a ausência deles é muito grande. (Q25, setor Saúde, nível municipal)

A sensação que eu tenho é que o Guarulhos Cidade que Protege é só mais uma ação. Das vezes que eu participei, é aquela coisa, “Vamos refletir, vamos falar sobre um caso, vamos discutir o que vocês acham”, aí só fica naquilo. As mesmas pessoas participam sempre, e o Conselho Tutelar, que era importantíssimo estar, não estava; o CREAS, que é importantíssimo estar, não estava; então fica sempre UBS e escola. Com relação a UBS e escola, eu acho que foi muito produtivo, né, foi uma aproximação construtiva. Mas como rede em si, eu não vi acontecendo. (Q47, setor Saúde, Região III)

Há uma percepção também de que a falta de resolutividade está relacionada com as dificuldades de ver casos sendo “resolvidos” e com a alta demanda, que faz com que os profissionais estejam, o tempo todo, “apagando incêndios”. O resultado (ou a falta de) seria a falta de efetividade da Rede GCP como um todo, não sendo capaz de criar a rede de proteção e enfrentamento almejada. A mudança recente de metodologia da Rede, que enfocou na discussão mais concreta de fluxos de encaminhamento e deu mais ênfase em trazer parceiros estratégicos para as reuniões, aponta para uma mudança na percepção da resolutividade:

De uns tempos para cá, me parece que está tendo um pouco mais de resolutiva. O pessoal está começando a ir para a escola, algumas crianças que têm problemas com a família estão entrando com o Conselho, agora tem representante para cada região. A GCM estava. Então tinha bastante unidade. Parece que agora eu estou vendo um pouquinho mais de resolutiva. Mudou o formato. Parece que consegue resolver problemas, então eu estou achando mais útil. Porque fazia uma coisa que só falava e não se fazia nada. Agora a gente faz. (Q44, setor Saúde, Região III)

Assegurar que as pessoas compreendam o potencial da Rede e do trabalho intersetorial, por meio da visualização de sua funcionalidade, resolutividade, efetividade e utilidade, é essencial para o crescimento e o fortalecimento da Rede GCP. Para isso, é importante dar visibilidade aos efeitos, resultados e impactos de suas ações (a nível de processos, relações, impactos etc.). Essa questão será desenvolvida com mais detalhes adiante, na discussão sobre o propósito da Rede GCP.

Como discute ROVERE (1999), dois conceitos importantes em redes de serviços, que, muitas vezes, são tratados como excludentes, são a solidariedade e a competência. A solidariedade aponta para construções coletivas e para o investimento naquilo que é comum e que fortalece o capital social do grupo, enquanto a competência direciona para práticas individuais, a competitividade, a especialização e pode ter o efeito de fragmentar. Esses conceitos, porém, não são contraditórios e devem estar articulados. Uma rede não pode ser apenas solidária; deve também oferecer qualidade na sua atenção (ROVERE, 1999). Esses dois objetivos devem caminhar juntos. Os participantes da Rede GCP destacam em suas falas o sentido de solidariedade que a Rede proporciona nos territórios, mas também indicam que não lhes é claro o sentido de competência para oferecer a qualidade de serviços desejada. Essa seria uma reflexão importante a ser realizada pelo grupo, para criar possibilidades de fortalecer a Rede, a partir desses dois conceitos.

O que as falas dos entrevistados indicam é que há uma variedade de processos, relações e resultados das ações que estão acontecendo simultaneamente. Há também uma ampla gama de desafios que fogem da governabilidade dos atores participantes. A revisão documental e as anotações em diário de campo indicam que o GGI tem um processo ainda incipiente de planejamento, sistematização e monitoramento da Rede GCP como um todo, que permita a identificação de boas práticas e o avanço com relação ao enfrentamento da violência e do fortalecimento da rede de proteção de crianças e adolescentes (em processos, relações, metas, resultados etc.). Esse tema será discutido adiante, na subseção sobre o propósito da Rede GCP. O que se aponta para discussão na presente subseção é que essa é uma questão importante para a Rede considerar e, assim, compreender quais caminhos são possíveis e quais são as contribuições da Rede GCP, atuais e potenciais, para, dessa forma, dar o sentido de propósito e satisfação almejado pelos participantes da Rede.

ROVERE (1999) propõe duas perguntas para compreender o sentido da resolutividade em redes: (1) qual é a linha condutora da Rede? (no sentido de qual é o problema que orienta a Rede) e (2) que desempenho buscamos? (no sentido de como isso deveria funcionar se funcionasse bem). A primeira pergunta daria margem à problematização da ação do grupo, enquanto a segunda permitiria criar modelos e visões que propusessem uma resposta distinta à que se dá atualmente ao problema. Essas são perguntas que podem orientar um processo de planejamento e ressignificação da Rede GCP, a partir dos resultados desta pesquisa.

4.3.2.3 Pontos Focais para Apoio aos Territórios

Um arranjo intersetorial que apoia a implementação de ações na Rede GCP como um todo é a designação de pontos focais nas Secretarias e no Distrito Regional de Saúde (DRS) para acompanhar as ações nos territórios e fazer a ponte com o GGI. Os pontos focais são responsáveis por: conduzir os encontros nos seus respectivos territórios; sistematizar ações; manter a comunicação entre o GGI e os parceiros locais; dar seguimento às decisões dos parceiros e solucionar questões que surjam no cotidiano das ações relacionadas com a Rede GCP (DC).

Esse arranjo é um apoio (ou uma “retaguarda”, como alguns entrevistados mencionaram) importante para a organização funcional da Rede, o compartilhamento de tarefas e o alinhamento, no sentido de agilizar e facilitar ações da Rede. Nas entrevistas, não surgiram questões relacionadas com a atuação dos pontos focais, além de alguns comentários sobre apoios recebidos no decorrer das atividades. A atuação dos pontos focais foi registrada em diário de campo a partir da observação das atividades da Rede GCP. Questões que surgiram nas entrevistas e que poderiam relacionar-se com esse arranjo foram: (1) as críticas feitas com relação à falta de respaldo institucional dos parceiros nas ações e nas articulações locais (conforme discutido na seção sobre parcerias) e (2) a dificuldade de encaminhar e resolver demandas identificadas no nível local relacionadas com a gestão (conforme discutido na seção sobre os benefícios e os desafios da intersetorialidade). Apesar de a responsabilidade por essas questões não ser dos pontos focais, poderia-se pensar em como fortalecer a ação desses agentes intermediários para remediar ou minimizar essas questões.

4.3.2.4 Seminário Anual de Educação e Direitos Humanos

O Seminário Anual de Educação e Direitos Humanos é um evento organizado pela Rede GCP como parte da Mostra Anual de Educação realizada pela SECEL no mês de novembro. É planejado e organizado pelo GGI ao longo do segundo semestre de cada ano, em consulta e com a contribuição dos parceiros das redes territoriais¹³. Seu objetivo é reunir os parceiros dos quatro territórios, apresentar as ações realizadas ao longo do ano e ser um

¹³ Os dados que embasam a descrição dos Seminários Anuais de Educação e Direitos Humanos são as anotações em diário de campo. Durante o período da pesquisa, a pesquisadora participou dos encontros do GGI e territoriais que abordaram a organização do Seminário Anual, assim como esteve presente nos próprios Seminários.

espaço formativo e reflexivo sobre temas relacionados com direitos humanos, de interesse dos participantes da Rede.

Durante os Encontros Territoriais, os atores locais selecionam experiências das suas redes territoriais para apresentação no Seminário; outros são encorajados a apresentar pôsteres ou vídeos de suas ações. O evento resulta em um momento importante para dar visibilidade, valorizar e reconhecer os esforços dos parceiros.

No geral, não surgiram, na pesquisa, comentários sobre o Seminário Anual, além de relatos de participação e de apresentação de experiências. Duas entrevistadas do setor Saúde apontaram, porém, questões relacionadas ao Seminário que, mais do que críticas ao evento em si, apontam para questões das relações e desafios da Rede GCP, que se discutem ao longo deste capítulo.

Em uma dessas críticas, a entrevistada referia-se à sua experiência no seu território, que, segundo ela, contava com um investimento mais robusto e consistente do seu setor (Saúde) do que dos outros setores. Na sua opinião, a falta de corresponsabilização refletia-se na apresentação realizada no Seminário:

Nos encontros regionais, eu via a questão de que o pessoal da Educação não se envolvia. O pessoal do Conselho Tutelar já nem aparecia, não estavam presentes; o pessoal da Assistência ora ia, ora não ia; o pessoal da Educação estava em peso lá, porque eles eram convocados, então eles iam obrigados, e na hora de desenvolver as atividades, que era uma coisa mais dinâmica, eles não se mexiam. Chega a hora do Seminário, a gente como grupo do território tem que apresentar uma produção e aí a gente faz tudo e eles não fazem nada. Assim... a gente faz tudo e ainda assim uma apresentação “para inglês ver”, porque, na prática, no território a gente não consegue desenvolver nada em parceria. Então a gente vai fazer uma apresentação teórica e vai fazer sozinho, porque eles não se comprometem. (Q10, setor Saúde, Região II)

Para outra entrevistada, o ressentimento ficava por conta da falta de respaldo ao longo do ano, porém com pressão por apresentar algo no Seminário:

Fica uma coisa que é para apresentar e eu tenho que apresentar. Quando dava, por exemplo, data próxima da apresentação do Guarulhos Cidade que Protege, vinham as pessoas em cima de mim como abutres esperando que eu fosse me apresentar, porque eu sei falar no microfone e tal. As ações do Guarulhos Cidade que Protege existem o tempo todo, e não são só aquelas que a gente apresenta. O tempo todo a gente tem que conversar com a escola. (Q08, setor Saúde, Região I)

Adiante, ao falar sobre a contribuição da Rede GCP para o tema da violência, a mesma entrevistada voltou à questão do Seminário, apontando não só o desconforto que a

apresentação no Seminário causou-lhe pessoalmente, mas outras questões, como a falta de compromisso e o desinteresse dos outros parceiros para com a ação desenvolvida:

Ainda é muito pouco e, querendo fazer ações que são para apresentação, a gente vai ter muito menos, porque as pessoas, às vezes, não querem se apresentar dessa maneira. Elas querem fazer sim as coisas, mas elas não querem aplausos, nem gente, nem as questões meio popstar que as apresentações do Guarulhos Cidade que Protege faz. Então, no último, eu apresentei sozinha e a escola nem foi, e foi com a escola a ação. A coordenadora estava de férias, não foi ninguém e bateram palma só pra Saúde, infelizmente. (Q008, setor Saúde, Região I)

As questões apontadas deixam à mostra tensões e disputas – de interesses, de poder, de territórios – que ocorrem na relação intersetorial e que estão relacionadas com a percepção que cada um tem do seu papel e do papel do outro, as medidas de compromisso e corresponsabilização, as dificuldades de comunicação e diálogo, as disputas de interesse, as competências para o trabalho intersetorial, entre outras. São indicativos de questões maiores e mais complexas que vêm à tona no momento da realização do Seminário, mas que devem ser consideradas e problematizadas pela Rede GCP como um todo, como parte dos seus esforços de constituir e viabilizar a Rede.

4.3.3 Trajetórias: Como os Parceiros Chegam à Rede GCP?

Conhecer a trajetória dos participantes até sua chegada à Rede GCP pode ajudar a compreender intencionalidades, motivações e expectativas dos atores para o engajamento intersetorial e a identificar mecanismos e estratégias de mobilização que possam sustentar a participação e torná-la mais efetiva. O ponto de partida da análise foi entender como a Rede mobiliza atores para participarem dela e de suas ações (por exemplo, para os Encontros Territoriais e as reuniões do GGI).

Os encontros da Rede, conforme discutido na subseção anterior, propõem-se a ser um espaço de diálogo institucional para a produção de novas possibilidades para o enfrentamento da violência, no contexto do território. A forma como o “convite” à participação é feito pode ajudar a compreender o sentido que os atores dão a esse espaço coletivo e como se posicionam nele. Dessa maneira, a forma como o convite é realizado deve apontar para as potencialidades do coletivo e criar sinergias, e não gerar fissuras ou tensões entre os participantes.

Os representantes que integram o GGI são nomeados por suas instituições de origem e devem participar das reuniões mensais de acordo com o cronograma definido no início do

ano. Sua nomeação, em geral, está relacionada com a pasta ou o tema com a/o qual o profissional está atuando na sua instituição. Já para os Encontros Territoriais, os parceiros podem ser convidados ou convocados. Cada setor segue uma lógica diferente de mobilização de seus profissionais e equipamentos¹⁴:

- Educação Municipal: as coordenadoras pedagógicas das escolas são convocadas via ofício para os encontros da Rede em seus territórios. Caso não possam comparecer, solicita-se o envio de justificativa. Vice-diretoras e diretoras de escola são convidadas, sem obrigatoriedade de participação;
- Saúde: os convites são disparados pela SMS para os respectivos DRS e, destes, para as UBS dos distritos participantes. O convite é feito à gerência das UBS, que define, em conjunto com sua equipe, quem deve participar. A participação dos profissionais de Saúde é variada (enfermeiras, psicólogas, dentistas, fonoaudiólogas, agentes comunitários de Saúde [ACS] e outros.) e é comum que participem em equipe (por exemplo, equipes do Núcleo de Apoio à Saúde da Família [NASF] ou de ACS). Por um lado, é positivo ter vários profissionais e olhares presentes, por outro, há maior rotatividade de profissionais nas reuniões (como se observou nas listas de presença, nem sempre são os mesmos profissionais que comparecem ao longo dos encontros). A participação dos profissionais da Saúde também se dá pela articulação entre a Rede GCP e o Programa Saúde na Escola (PSE), pactuado a partir de 2016. O PSE será aprofundado em outras subseções;
- Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social (SDAS): os representantes da Rede na SDAS encaminham os convites aos chefes dos serviços de CRAS e CREAS que têm abrangência sobre os distritos da Rede. Estes decidem quem, da equipe, participará do encontro. A participação pode ser do chefe da seção ou de algum técnico. As equipes dos CRAS e CREAS são bastante reduzidas e esses serviços atendem uma área de abrangência maior que os distritos da Rede, o que resulta em um desafio para a sua participação na Rede GCP. Essa questão será aprofundada em subseções adiante.
- Conselho Tutelar (CT): como órgão autônomo, o convite é levado ao Colegiado do Conselho Tutelar de Guarulhos, que define quem serão os profissionais responsáveis,

¹⁴ A descrição sobre como os convites são realizados está baseada nas anotações em diário de campo feitas pela pesquisadora durante os encontros do GGI, nos quais se discutiam, coordenavam e faziam-se seguimentos às questões relacionadas com o convite ou a convocação de atores para os encontros. Baseia-a também na revisão documental, que incluía alguns modelos de convites enviados.

de cada CT, pela “pasta Cidade que Protege” (como indicou uma representante do CT em conversa telefônica), que participarão dos encontros;

- Segurança Pública: a inclusão de agentes da segurança pública nos encontros implica um processo um tanto burocrático, devido à estrutura hierarquizada da Secretaria para Assuntos de Segurança Pública (SASP) e à sua divisão territorial por inspetorias. O convite para a participação nos Encontros precisa transitar por diversos níveis internos, até chegar à inspetoria que atende aos distritos em questão e, daí, à definição dos participantes nos Encontros;
- Educação Estadual: os contatos das Diretorias de Ensino Norte e Sul são informados do cronograma dos Encontros e decidem se e quais escolas convidar. Como já foi explicado, durante 2017, esse convite não foi realizado. A partir de 2018, algumas escolas voltaram a ser convidadas, conforme se observou em algumas listas de presença.

O fato de as escolas municipais serem convocadas e os outros parceiros serem convidados gera desconforto, como reflete a resposta a seguir:

Eu sinto que a primeira coisa é trazer para a Rede, de fato, não só os articuladores das ideias e da prática, mas, de fato, as pessoas que estão atuando na prática, então, às vezes, o que eu percebo... a pessoa está lá no Cidade que Protege porque ela tem uma convocação que a obriga [...] ele não necessariamente é a pessoa que faz as ações e menos ainda aquela que gostaria de estar lá. Então a pessoa está lá, mas como ela não gostaria de fazer parte daquilo, de fato, ela se torna um número, um número omissso [...] É muito doido... às vezes, a gente senta e você está mega empolgada, aí você olha para o lado e o cara “Pô, eu não queria ter vindo nisso aqui”... aí, a pessoa propõe uma coisa e ela pode ser a proposta mais interessante do mundo, e ele vai fazer deixar aquilo muito ruim. (Q43, Conselho Tutelar, Região I)

Já esta outra entrevistada aponta para outra questão. Ela entende que a convocação deveria aplicar-se a todos os setores, porém menciona o fato de que nem sempre é claro o propósito da participação para aqueles que são convocados, gerando sentimentos negativos sobre a ação:

Eu acho complicado isso, porque, ou participa todo mundo, ou não participa ninguém, porque aí você muda e não faz mais parte. Na primeira reunião, eu parecia perdida, não sabia o que estava fazendo, o que era isso. Foi horrível, na verdade. (Q18, setor Saúde, Região I)

A motivação da convocação é garantir a continuidade da participação do setor Educação, porém, como se discutirá adiante, a convocação é questionada frente à variação da participação dos outros parceiros (conforme apresentado na subseção posterior) e à real

possibilidade de o Encontro produzir autonomia e novas lógicas de atuação. Apesar de a participação do setor Saúde ser voluntária (por convite), há certa confusão entre os profissionais da ponta, com alguns relatos de que a Saúde era “convocada”. O relato anterior é um exemplo disso, pois a fala indica que a profissional sentia-se “convocada” ou “obrigada” a estar no evento. Isso provavelmente se dá porque, apesar de chegar à UBS como um convite, os profissionais são escalados pela gerência para representar a UBS, sendo sua participação compreendida então como uma obrigação.

A convocação de uns e não outros leva ao argumento frequente de que há parceiros “mais comprometidos” com a Rede, ou de que as Secretarias de Educação e Saúde “bancam” de verdade a Rede (essa afirmação é feita com base nas notas das discussões dos Encontros Territoriais em diário de campo). A questão do “convite ou convocação” é bastante complexa, uma vez que “convocar” atores das diferentes Secretarias, mensalmente, envolveria negociar com vários níveis internos em cada Secretaria e gerar argumentos muito contundentes para justificar uma convocação dessa amplitude nos territórios. Há também a questão das demandas locais e dos serviços, das equipes reduzidas e das agendas sempre sobrecarregadas, conforme mencionado pelos entrevistados, relatado ao longo do capítulo e destacado em anotações de diário de campo das observações dos encontros da Rede.

Idealmente, a participação dos atores nas ações da Rede seria valorizada o suficiente pelos parceiros para dispensar essa discussão, porém esse não é sempre o caso, como se verá adiante. Trata-se de um tema frequentemente discutido nas reuniões do GGI, na tentativa de alinhar uma forma única de convite (ou de convocação de todos), porém, durante o tempo da pesquisa, não se chegou a um consenso (DC).

Para além dessa discussão, buscou-se entender como os atores tomaram conhecimento da Rede GCP e por que iniciaram e mantiveram (ou não) sua participação. As tabelas 4.13 e 4.14 resumem as principais categorias de respostas a essas questões, respectivamente.

Tabela 4.13 - Como tomou conhecimento da existência da Rede GCP?

CATEGORIA	%	N
Divulgação das Secretarias (convites, anúncio em reunião)	50,94	27
Colegas comentaram	32,08	17
Equipamento no qual estava era parte da Rede GCP	24,53	13
A Rede GCP ou o tema relacionado era parte de função/pasta	22,84	12
O chefe comentou	16,98	9
Outros	3,77	2

Tabela 4.13 - Como tomou conhecimento da existência da Rede GCP?

Fonte: elaboração própria.

Compreender como as pessoas tomaram conhecimento ou tiveram contato com a Rede GCP, ajuda a entender como o trabalho da Rede é divulgado, que visões do trabalho são disseminadas e que tipo de “convites” são feitos para a participação.

A tabela 4.13 indica que a maioria das pessoas tomou conhecimento da Rede por meio da divulgação feita pelas próprias Secretarias envolvidas, especificamente pelo recebimento de convites e convocações, ou por anúncios feitos em reuniões. Em segundo lugar, está o conhecimento por meio de colegas (boca a boca). Esse resultado indica que há boa disseminação sobre a Rede GCP entre os profissionais, tanto no seu dia a dia de trabalho como a nível institucional.

A primeira categoria (“Disseminação na Secretaria”) denota um esforço dos integrantes do GGI (que são os profissionais que transitam por esses espaços) em divulgar informações dentro de suas instituições e em outros espaços dos quais participam, e que esse esforço logra capilarizar-se para diferentes espaços, equipamentos e territórios. As falas dos entrevistados indicam que os integrantes da Rede GCP valorizam o trabalho, percebem a Rede como um espaço com potencial de produzir respostas significativas e buscam incentivar a participação de outros profissionais:

Como eu já tinha participado do Cidade que Protege, quando eu vim aqui, o pessoal vinha trazendo e-mails falando sobre essa questão dos encontros. Eu falei “Olha, Cidade que Protege, é legal, é ótimo, é uma ideia de se trabalhar em rede, a gente precisa dos apoios, né, acho que a Saúde precisa, cada vez mais, do apoio dos outros setores, porque tudo meio que incide na Saúde, né?” (Q53, setor Saúde, Região IV)

Eu derrubava a agenda e fazia questão que fossem todos e [que] todos entendessem a importância disso e que nós pudéssemos no máximo aplicar aqui no CRAS, voltar para o território munidos de alguma coisa, porque aqui não é só um espaço para entrar e sair fora; é um ócio produtivo. (Q34, setor Assistência Social, Região IV)

A categoria “Colegas comentaram” indica que há comunicação horizontal (boca a boca) entre técnicos e profissionais sobre as ações da Rede. Estes depoimentos já apontam para um misto de opiniões positivas e negativas e indicam alguns dos desafios enfrentados pela Rede:

[Colegas da equipe] estavam muito desgastados, inclusive eles falavam “A gente já tentou, não vai dar certo, é dar murro em ponta de faca”, mas eu estava naquele

gás “Não, gente, vamos lá, vamos vestir a camisa, dá certo, é por aí mesmo, a gente tem que fazer parcerias”. (Q10, setor Saúde, Região II)

Na verdade, existia um olhar muito pejorativo de que não funcionava, e aí, quando eu vim para cá, fiquei sabendo então que a escola participava [da Rede GCP]. A antiga coordenação também me falou que não funcionava, por todo o histórico que tinha vivenciado, mas a gente resolveu que queria participar e iríamos fazer a nossa parte para fazer funcionar. (Q14, setor Educação, Região III)

As categorias “Equipamento era parte”, “Era parte da minha função” e “O chefe comentou” indicam que há um certo nível de institucionalização das ações como parte de funções e ações realizadas pelos equipamentos e serviços. Isso é importante para a continuidade das ações e parcerias, considerando a rotatividade dos profissionais e a importância do compromisso institucional para a sustentabilidade da Rede e das parcerias logradas no seu âmbito.

A tabela 4.14 apresenta as principais razões pelas quais os entrevistados começaram a participar da Rede GCP. Aponta às motivações para iniciar um trabalho intersetorial e a percepção do significado, utilidade ou função da Rede.

Tabela 4.14 - Razões para começar e manter a participação na Rede GCP.

MOTIVOS	%	N
Por interesse próprio/desejo de colaborar	49,06	26
Chefe mandou ou foi convocado	39,62	21
Preocupação com problemas no território	30,19	16
Oportunidade de conhecer parceiros no território	28,30	15
Continuidade de trabalho realizado pelo equipamento ou serviço	20,75	11
Relação entre a Rede e o PSE	18,87	10

Fonte: elaboração própria.

A valorização do trabalho coletivo sobre o individual

A principal razão apontada foi o “interesse próprio/desejo de colaborar” com as ações no seu território. Esse resultado ressalta várias questões: a valorização do trabalho coletivo no território, o reconhecimento da necessidade do “outro”, as atitudes de colaboração e a abertura para tal.

JUNQUEIRA e CORÁ (2016) discute a busca pela cooperação, pela reciprocidade e pelos valores comuns como uma dimensão chave na formação de redes, na medida em que as pessoas procuram saídas para intervir em realidades sociais complexas. Segundo PASSY (2003), a motivação das pessoas para engajar-se em ações coletivas fundamenta-se em um processo de identificação e no fato de elas compartilharem normas e valores. Nesse sentido, as redes ofereceriam estruturas de significado para que os indivíduos criem ou solidifiquem identidades e estabeleçam aproximações (PASSY, 2003 apud JUNQUEIRA e CORÁ, 2016).

Esse resultado indica a potência dos territórios para o trabalho colaborativo e aponta caminhos para a rede trabalhar a partir de metodologias participativas, que fortaleçam a confiança e os vínculos entre os profissionais e a comunidade e produzam ações que construam em cima dessas sinergias. Muitas ações, de fato, já ocorrem nesses territórios, a partir das parcerias da Rede, e partem também de posturas de colaboração e solidariedade. É importante dar visibilidade a elas para, assim, valorizá-las e gerar impulso para mobilizar mais atores.

A entrevistada a seguir valorizou a interatividade e a oportunidade de trocar informações e experiências:

[Sobre por que começou a participar] *Achei muito legal, pela troca de informações, pelas parcerias, pela proximidade com a rede, que fica uma coisa tão distante, que você vai falar com a pessoa e você nem sabe quem é, você nunca viu. A possibilidade de proximidade com os atores, possibilidade com a rede, troca de experiências, no sentido não de uma discussão do caso específico, mas do que deu certo e do que não deu, interatividade e acho que isso foi muito válido, muito interessante.* (Q20, setor Assistência Social, Regiões I e III)

Já os relatos seguintes ressaltam a importância de colaborar, conhecer-se e conhecer o território:

A gente vai mesmo, porque entende a importância de participar, saber como está a questão das crianças, adolescentes, tudo o que envolve a família... a gente, de certa forma, quer estar dentro, quer estar envolvido, tanto para conhecimento quanto também para colaborar. (Q12, Conselho Tutelar, Região IV)

Eu acredito na importância, primeiro na mudança da concepção. Eu não posso querer mudar o mundo, se eu não me mudo primeiro. Eu preciso entender para poder aplicar no meu grupo; não adianta eu participar; eu preciso estar lá, sentir para poder conseguir vender a ideia ao meu grupo [em referência aos colegas do seu lugar de trabalho] e trabalhar com nossa realidade aqui. (Q49, setor Educação, Região III)

A importância de construir arranjos que promovam o valor da colaboração

Por outro lado, 21 entrevistados (39,62%) indicaram que só começaram a participar porque foram convocados ou “porque o chefe mandou”. Esse resultado dá outra dimensão do desafio, pois indica que a intersetorialidade não é algo espontâneo, natural ou valorizado por por si só; é necessário pensar em incentivos e dar visibilidade ao trabalho, para gerar o interesse nos profissionais que, de outra forma, não percebem, em um primeiro momento, o valor do espaço da Rede ou da intersetorialidade para o seu cotidiano. Há várias falas que indicam que entrevistados começaram a ir aos encontros “por obrigação”, mas que, com o tempo, “perceberam” a importância e mantiveram sua participação por iniciativa própria, como os exemplos abaixo:

A gente tem que participar por conta da convocação. Inicialmente, quando surgiu a Rede Intersetorial, nós éramos mais ouvintes, porque a gente não entendia muito bem o que estava acontecendo, qual era a proposta e, para começar de fato a dar certo aqui na região, demorou uns três ou quatro anos. E por conta das ações da gerente da UBS... [detalha ações realizadas em conjunto com a UBS]... a gente passou a fazer a rede se movimentar e, aí, a partir dessas reuniões, a gente começou a se ligar mais, a fazer parcerias e a fazer com que as parcerias dessem um pouco mais certo. (Q26, setor Educação, Região II)

O que foi chamando a atenção, quando a gente fala na articulação de rede, a impressão que dava é que foi o encontro que possibilitou que alguns equipamentos, profissionais de alguns segmentos, não só da Saúde, pudessem se dar conta que eles podiam acessar ou trabalhar em conjunto com outros setores, não ficar aquela coisa só fechada, e ao mesmo tempo retomar para eles a responsabilidade em relação aos casos que chegam, não só encaminhar. (Q41, setor Saúde, nível municipal)

Uma parte foi essa questão da convocação e a outra foi de ver a necessidade deste trabalho com outros setores envolvidos na questão da violência. Porque é um assunto mais complexo que, sozinha, a gente não dá conta. (Q18, setor Saúde, Região I)

Esse resultado indica que intersetorialidade requer, além de arranjos e dispositivos que promovam o encontro entre setores, uma pedagogia e metodologias que gerem sinergias para um processo de construção coletiva constante, que produza possibilidades reais de mudanças e afirme seu valor na vida e no cotidiano dos profissionais, serviços e equipamentos. Reforça também a importância de dar visibilidade aos efeitos e resultados das ações e de fazer com que estes sejam reconhecidos e sentidos como “efetivos”, pelos sujeitos que participam das ações.

O impacto da violência no cotidiano dos profissionais

Aqueles que indicam a “preocupação com problemas no território” como motivo para a participação, enfatizam a urgência das demandas, a angústia do trabalho diário em contextos

de vulnerabilidade e violência e a percepção de risco constante. A Rede GCP e a ação intersectorial são entendidas então como estratégias concretas para encontrar os recursos e instrumentos necessários para a resolução de problemas cotidianos. Essa necessidade também em linha com a proposta da Rede, que é de conectar atores para a resolução de questões muito sérias (drogas, violência, abusos) que ocorrem em regiões de alta vulnerabilidade. As falas dos entrevistados refletem motivações individuais (no sentido daquilo que reflete no dia a dia do profissional) e o uso mais utilitarista da Rede (de receber recursos e informação) para, assim, dar mais efetividade e sentido ao seu trabalho:

[Por que participa] Pelo fato de a escola fazer parte, estar justamente nessa área, né, que tem muito problema com drogas, com violência, com abuso, então eu senti a necessidade. O contexto da escola, que a escola está inserida e a necessidade mesmo. [...] Na verdade, quando a gente vem para a coordenação, a gente começa a se deparar com todo tipo de situação, desde questões simples e também com problemas muito sérios. Então a gente busca todo tipo de ajuda, quando só a palavra intersectorial, você já pensa, é uma rede de ajuda, é o que eu preciso, então é onde eu vou buscar. (Q48, setor Educação, Região III)

Eu achava que onde estava localizada a escola é um lugar de muita vulnerabilidade e eu achei que, participando, eu poderia estar ajudando a melhorar a situação das crianças e dos próprios alunos da escola. (Q31, setor Educação, Região II)

Você atender a quantidade é sempre difícil; a gente precisa desses apoios do trabalho em rede para ser mais resolutivo, senão a gente fica apagando incêndio o tempo todo, atendendo quantidade e não conseguindo dar resolutividade e a qualidade que a gente espera, procura e precisa, né? Então foi por isso que eu falei... vamos tentar retomar... eu amava ir no Cidade que Protege. (Q53, setor Saúde, Região IV)

Na Rede Guarulhos Cidade que Protege, eu vou mais a meio de [sic] agregar informações, de receber, eu vou mais para me inteirar dos assuntos e saber como agir na escola. Quando acontece algum determinado tipo de assim aqui na escola, referente [sic], aí a gente já sabe como lidar. (Q16, setor Educação, Região I)

Quando eu descobri o Cidade que Protege, eu descobri que faziam parte do grupo pessoas que já estavam na minha rotina, mas que eu não tinha tido ainda contato pessoalmente, então eu falei “Poxa, fulano trabalha na UBS... Ah, aquela fulana da UBS que eu falo por telefone está no Cidade que Protege”, e eu falei: “Opa, o negócio é ir no Cidade que Protege”, e aí foi quando eu comecei a participar. (Q43, Conselho Tutelar, Região I)

Esse resultado, em conjunto com algumas das falas apresentadas, expõe um problema crônico que permeia toda a experiência da Rede GCP: a dificuldade e o desgaste gerados pelo trabalho em áreas de alta vulnerabilidade e com alta incidência de violência. A vulnerabilidade e a violência estão associadas a determinantes estruturais e sociais que estão fora do controle e do escopo de ação de cada setor em particular e relacionados à incapacidade da gestão de dar respostas adequadas. A violência que afeta crianças e jovens

em territórios de alta vulnerabilidade exige muitas ações interconectadas para o seu enfrentamento; um deles é dar visibilidade às demandas e experiências dos profissionais que lidam com essas questões no dia a dia (professores, profissionais da Saúde, assistentes sociais, conselheiros tutelares etc.) e, ao mesmo tempo, fortalecer suas capacidades para enfrentarem o problema e exercerem o papel de interlocutor entre o território e a gestão.

Como se verá adiante, relatos de sentimentos de angústia, insegurança, impotência, desânimo e frustração são recorrentes entre os profissionais, nos territórios. A Rede GCP e a intersetorialidade teriam, nesse caso, o papel de responder a parte desses sentimentos, por meio da instrumentalização dos profissionais e do apoio profissional e emocional oferecidos nos encontros. Esse resultado também dá pistas importantes para o posicionamento da Rede; além de considerar como pode fortalecer a capacidade e a competência dos parceiros para atuarem efetivamente frente a essas questões, a Rede poderia considerar, em seu papel de interlocutor entre o território e a gestão, como dar visibilidade a essas demandas, cobrar e participar da construção de propostas mais efetivas a nível municipal.

Oportunidade de conectar-se com o território

Outros atores mencionaram a “oportunidade para conhecer parceiros no território” como a razão para sua participação. Pode-se entender essa justificativa como uma medida da fragmentação dos serviços e das redes, no nível local. Sendo a violência um problema social complexo, multifacetado, interdisciplinar, o conhecimento e a relação com os parceiros no território deveria ser algo que acontecesse naturalmente, facilitado pela própria rede de serviços, pelo fluxo de referências e contrarreferências e pela iniciativa de atores locais, e fortalecido pelos dispositivos disparados pelas políticas públicas. Entretanto, o que os entrevistados a seguir indicam, é que essas conexões não estão ocorrendo e que é necessário utilizar o espaço da Rede para conhecer os parceiros do seu próprio território. Assim eles se manifestaram em relação a essas questões, exaltando o papel da rede no equacionamento destas:

Quando eu vim para o Conselho Tutelar, eu vi que era um trabalho um pouco solitário, então o Cidade que Protege foi uma luz assim no fim do túnel para a gente entender que, ou a gente fazia essa extensão, ou a gente realmente estava sozinha, né? Nesse trabalho é que a gente vislumbra algumas parcerias. (Q43, Conselho Tutelar, Região I)

A forma de atender as famílias por mais qualidade, porque sozinha você não consegue acompanhar uma família sem ter a rede junto. Precisamos dessa união. E lá, como participam todos os órgãos, é excelente, melhor, porque você está diante

da pessoa para conversar do que via telefone, via e-mail, já resolve, já está ali.
(Q33, Conselho Tutelar, Região IV)

Muitos desses serviços estão geograficamente muito próximos, porém em várias outras medidas, muito distantes¹⁵. Ao comentar sobre a relação entre a escola onde trabalhava e a UBS com a qual dividia um muro, uma entrevistada comentou sobre a dificuldade de interação:

Eu até falei isso no encontro, que não teve, por enquanto, nenhuma parceria da UBS, nem eu fui na UBS, nem a UBS veio aqui, fora o PSE, que eles vieram e a gente teve essa interação, e fora isso não teve nenhum. (Q16, setor Educação, Região I)

A institucionalização de redes para a continuidade das ações intersetoriais

Finalmente, as categorias “Continuidade do trabalho” e “PSE” dão uma mostra da importância de institucionalizar ações. Como apareceu em algumas falas, e é apontado ao longo deste capítulo, é comum que a participação na Rede seja focada no indivíduo e que a participação da instituição na Rede termine na eventual saída desse profissional. As respostas, nessa categoria, indicam que há parceiros que instituíram medidas para dar continuidade ao trabalho, frente à rotatividade dos profissionais. Caberia entender se estas são efetivas, em termos de gerar continuidade de ações e conexões entre os parceiros, ou se são medidas meramente burocráticas (substituir um funcionário por outro em reuniões). Há relatos dos dois tipos: continuidade de participação apenas para cumprir com convocações e outras, que apontam medidas para garantir continuidade de parcerias e ações na eventual troca de profissionais (DC). Não há sistematização dessas ações, mas, sendo a continuidade de ações um desafio reconhecido e crítico para a intersectorialidade, caberia explorar melhor esse tema, no futuro.

O PSE como janela de oportunidade para o fortalecimento da rede e da ação intersectorial

A vinculação do PSE com a Rede GCP é recente e representa uma janela de oportunidade para fortalecer a ação intersectorial. O fato de o PSE já ter aparecido como uma das razões pelas quais as pessoas têm uma participação continuada na Rede GCP é uma

¹⁵ A lógica de organização territorial foi mencionada por outros entrevistados como um fator positivo para a atuação intersectorial. Isso será discutido na subseção 4.5.

mostra de que essa vinculação está tendo bons efeitos. É uma oportunidade para valorizar o trabalho da Rede como um parceiro com potencial para influenciar e contribuir com políticas públicas e apoiar ação entre níveis de gestão. Há desafios com essa proposta, que serão discutidas adiante, porém, um efeito importante é que a vinculação com o PSE ajuda que atores além da Saúde e da Educação, como a Assistência Social e o Conselho Tutelar, sejam considerados e incorporados nas ações desenvolvidas no âmbito do Programa, uma vez que estes são participantes da Rede GCP, como indica a fala a seguir:

E aí vem o projeto Guarulhos Cidade que Protege, que continua com a Saúde na Escola, mas aí a gente já é um grupo intersetorial. Quando você vai lá, aí já entra Saúde, Educação, entra Conselho, entra a Assistência. Já amplia, porque você vai trabalhar a questão da violência, né? (Q32, setor Saúde, Região I)

Esse resultado reforça a importância de a Rede gerar sinergias e oportunidades para trabalhar temas e agendas de maneira ampla e transversal, para além de ser um espaço para incorporar programas setoriais, e estabelecer-se como um canal para fortalecer a construção e a implementação de políticas públicas. No caso da Rede GCP, o alinhamento da proposta com o PSE tem sido um aspecto positivo, segundo os dados produzidos. Por outro lado, é importante considerar que este tipo de estratégia, de inserir programas e agendas setoriais em ações da Rede, deve ser acompanhado de um exercício de construção coletiva de como esta integração deve se dar no âmbito dos objetivos da Rede e como potencializador da ação de todos os integrantes da Rede e não apenas de um ou outro setor (cuidando assim para não gerar concorrência entre agendas e programas setoriais ou para que a Rede não se torne um espaço de).

Redes “de” ou redes “para”?

ROVERE (1999), em seu estudo sobre redes no campo da Saúde, propõe pensar não em redes “de”, mas redes “para”. Uma rede “para” implicaria pensar em um modelo de organização que se possa validar a possibilidade de oferecer melhores serviços às pessoas, resolver os problemas que, no momento, não se estão resolvendo e promover um impacto sobre o conjunto de problemas da população. Nesse sentido, as redes “para” não seriam redes em si mesmas, e sim redes que trabalham fundamentadas em uma visão, de onde e como se quer chegar (ROVERE, 1999). Essas redes incluem as dimensões afetiva, intelectual e emocional.

A reflexão de ROVERE (1999), realizada no campo da Saúde, pode aplicar-se a outros campos e redes, como é o caso da Rede GCP. O autor cita como um dos grandes dilemas, a construção de redes sobre a fragmentação, o que implica a criação de laços que não recorram às organizações hierárquicas e que possam sustentar-se em outros valores. Segundo o autor, o conceito de redes remete a vínculo, legitimidade, descobrimento do outro, articulação de heterogeneidades. ROVERE (1999) identificou cinco “níveis” progressivos implicados em processos de construção de gestão de redes: reconhecimento, conhecimento, colaboração, cooperação e associação. O autor propõe o seguinte quadro como orientador para pensar o fortalecimento de redes (Quadro 4.3):

Quadro 4.3 - Os níveis de redes (ROVERE, 1999).

NÍVEL		AÇÕES REALIZADAS	VALORES PREDOMINANTES
5	Associar-se	Compartilhar objetivos e projetos	Confiança
4	Cooperar	Compartilhar atividades e recursos	Solidariedade
3	Colaborar	Oferecer ajuda esporádica	Reciprocidade
2	Conhecer	Conhecimento do que o outro é ou faz	Interesse
1	Reconhecer	Ações voltadas a reconhecer que o outro existe	Aceitação

Extraído de: ROVERE, 1999.

Os resultados apresentados nesta subseção indicam um grupo heterogêneo, dinâmico, com diferentes motivações, expectativas e desafios. Se consideramos os níveis de rede de ROVERE (1999), observamos que eles estão todos presentes e convivem no interior da Rede GCP, por vezes contrapostos, por vezes convergentes. Isso não surpreende, considerando a amplitude de conexões, a realidade distinta dos territórios, a quantidade de parceiros, as múltiplas visões e vivências dos territórios e a complexidade das temáticas abordadas pela Rede. Há muita riqueza e potencialidade nos relatos dos entrevistados, que dão pistas para a construção de estratégias que fortaleçam um processo de construção coletiva de uma rede que extrapole a ideia de uma rede “de profissionais” ou “de serviços” ou “de setores” e se torne uma rede, realmente, “para” o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. Essa proposta está em linha com as reflexões de CASTELLS (2001), que discute a possibilidade de que as redes configurem identidades “projetos”, ligadas a valores e objetivos comuns, que

possam se transformar em movimentos sociais com força política para gerar transformações sociais.

4.3.4 Propósito da Rede GCP: a Construção do Problema Intersetorial

Análises de estudos de caso apontam que a forma como um tema ou problema é definido como uma questão intersetorial tem impactos na definição de estratégias, de que parceiros participam da ação, como estes se posicionam e como os resultados da ação são definidos e avaliados (PHAC, 2007; PHAC e OMS, 2008). Uma definição coerente do problema a ser abordado intersetorialmente apoia a mobilização de recursos e permite que atores de diferentes setores definam com maior clareza seus papéis, suas responsabilidades e formas de engajamento (PHAC e OMS, 2008). Aumentam também as chances de uma iniciativa garantir apoio político e de sustentar-se ao longo do tempo (PHAC, 2007; PHAC e OMS, 2008).

Entre os fatores considerados chave para mobilizar e comprometer atores com ações intersetoriais estão: (1) o reconhecimento de que a intersetorialidade é a resposta mais adequada para abordar uma determinada situação ou um problema e (2) a identificação dos papéis e das responsabilidades dos diferentes sujeitos na sua solução. Portanto, para consolidar uma ação intersetorial, é importante desenvolver uma lógica bem fundamentada e argumentos robustos que justifiquem essa abordagem (PHAC, 2007; PHAC e OMS, 2008).

A Carta de Princípios da Rede GCP é o documento fundacional e norteador da Rede. Trata-se de um documento construído coletivamente pelos representantes das Secretarias participantes do GGI, no qual se definem os propósitos, os objetivos e as estratégias a serem implementadas. Nele, justifica-se a criação do GGI e a importância da abordagem intersetorial para tratar do problema central da Rede: o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes.

Ao definir o objetivo da Rede GCP, o parágrafo primeiro da Carta de Princípios (2012, p. 1) declara que:

[...] a partir da definição de prioridades e de ações articuladas entre diferentes atores, buscamos caminhos para a atuação conjunta e formas de minimizar a fragmentação entre as áreas, efetivando a Rede Municipal de Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes e de Prevenção às Violências.

O mesmo parágrafo institui que o propósito do GGI é “refletir, propor e avaliar políticas públicas de efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990)” (CARTA DE PRINCÍPIOS, 2012, p. 1).

O parágrafo segundo estabelece a intersetorialidade como a abordagem adequada para a Rede, relacionando-a com o problema a ser abordado:

Cientes da complexidade que envolve o trabalho com o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes nos constituímos como grupo **para transformar limites em possibilidades**. Nesse sentido, acreditamos que o trabalho intersetorial é a melhor forma para a defesa e promoção dos direitos das crianças e adolescentes e permite o enfrentamento das violências de forma integrada e sistêmica aumentando a resolutividade das ações desenvolvidas pelo conjunto das políticas públicas do Município de Guarulhos (CARTA DE PRINCÍPIOS, 2012, p. 1, destaque do próprio texto).

Os compromissos dos integrantes do GGI estão propostos no parágrafo terceiro:

São pressupostos deste grupo intersetorial a permanente articulação, comprometimento, corresponsabilidade e compartilhamento de recursos e experiências dos atores da área da infância e adolescência que dele fazem parte. Por isso, as(os) integrantes deste Grupo ao mesmo tempo em que se capacitam, promovem ações de sensibilização, informação e formação daqueles(as) que trabalham ou acessam os serviços públicos que têm interface com questões relativas às violências contra crianças e adolescentes (CARTA DE PRINCÍPIOS, 2012, p. 1).

Finalmente, o parágrafo sexto identifica as estratégias a serem utilizadas:

Para alcançar seus objetivos, o **Grupo Gestor Intersetorial de Prevenção de Violências Contra Crianças e Adolescentes** contribui no fomento e fortalecimento de Redes Locais de Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes e de Prevenção às Violências por meio de formação e discussão de casos que auxiliam na definição e consolidação de fluxos de atendimento; produz documentos norteadores para profissionais das diferentes áreas das políticas públicas participantes do grupo; realiza campanhas; promove seminários; elabora e executa projetos (CARTA DE PRINCÍPIOS, 2012, p. 1, destaque do próprio texto).

Da Carta de Princípios, depreendem-se algumas questões a se considerar para a análise:

- A Rede GCP define seu propósito (enfrentamento e prevenção da violência) e público-alvo (crianças e adolescentes). A Carta de Princípios não entra em detalhamentos, mas essa definição de objetivo e público-alvo abre a possibilidade de identificar papéis e responsabilidades que permitam que atores visualizem sua inserção e suas contribuições;

- A Rede GCP reconhece diferentes dimensões de atuação para enfrentar seu “problema”: o político (implementação e avaliação de políticas públicas), o técnico (fortalecimento de capacidades) e o operacional/local (reorganização de fluxos, sensibilização etc.);
- A Rede GCP reconhece a necessidade de atuar em diferentes níveis (gestão municipal e “redes locais de proteção”), identificar ações e atores conectados com as “diferentes áreas de políticas públicas” e atuar de forma “integrada e sistêmica para a resolutividade das ações desenvolvidas pelas políticas públicas” (CARTA DE PRINCÍPIOS, 2012, p. 1). Assim, a Rede assume um posicionamento multinível, o que a potencializa como um canal de mediação entre esses níveis, e aponta para a necessidade de buscarem-se resultados integrados entre as várias políticas públicas, apesar de não apontar quais seriam esses resultados;
- Ao propor uma estrutura que aproxima profissionais e técnicos de diferentes Secretarias, a Rede coloca-se como uma instância de articulação horizontal. Esse posicionamento teria o potencial de possibilitar um maior fluxo de informação, uma melhor comunicação, a troca de saberes técnicos e disciplinares e, talvez, algumas mudanças de paradigmas (técnicos, organizacionais etc.);
- A Carta de Princípios é uma declaração de intenções desse grupo que se posiciona para ser parte da busca de soluções para um problema social amplo, complexo e que atinge a todo o município; posiciona-se assim para contribuir e articular-se com outras instâncias do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) do município.

ROVERE (1999) identifica dois elementos que ele define como “eixos” para dar consistência e movimento a redes: a problematização e a visão. A problematização consistiria em dar um caráter de “problema” à questão que a Rede pretende abordar, compreendendo sua natureza, suas raízes, seus efeitos e mecanismos. Nesse sentido, implica destrinchar o tema “problematizado” em suas diferentes dimensões (técnicas, subjetivas, sociais, políticas) e níveis (proximal, intermediário, final). Já a visão contribuiria com as intenções e com o sentido que se dão a elas. Como afirma ROVERE (1999, p. 41), “fazer redes inteligentes, significa enriquecer os vínculos; se o fazemos não como uma necessidade interna, mas como uma necessidade externa de construção de legitimidade, os eixos ‘problemas’ e ‘visão’ permitem orientar as intervenções em rede e dar-lhes ao mesmo tempo movimento”.

Planejamento, sistematização e avaliação: aspectos centrais para a sustentabilidade das redes e da intersectorialidade

A Carta de Princípios detalha a visão geral, a missão e a proposta de trabalho da Rede GCP e aponta para a construção do que seria o “problema” a ser abordado intersectorialmente, porém não o faz nesse documento.

Outro documento que sistematiza a proposta da Rede é o Ponto-a-Ponto: a Trajetória de Articulação da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege no Enfrentamento às Violências contra Crianças e Adolescentes (SECEL, 2016). Esse documento busca sistematizar o desenvolvimento da Rede, desde sua criação, a partir da experiência de atores e suas práticas e significados. Trata-se de um documento que traz ricos relatos da trajetória e da experiência de atores, ao longo da construção da Rede, e que sistematiza bem várias das ações desenvolvidas ao longo dos anos, em todas as Regiões. Inclui, ainda, argumentos, dados e informações que apontam para a construção do “problema” que a Rede busca enfrentar (indicadores de violência, subsídios teóricos, antecedentes legais e históricos etc.).

Não há, porém, um documento ou processo que articule esse “problema” de forma objetiva ou estratégica. Nos Encontros da Rede, realizam-se atividades e dinâmicas de mapeamento e identificação de atores e questões territoriais. Estes são utilizados para o planejamento dos Encontros, para definir pautas e orientar discussões e decisões do GGI, entre outros, porém não subsidiam planos de ação a curto, médio e longo prazos que, posteriormente, implementem-se pela Rede (por exemplo, identificando indicadores, metas, boas práticas, estratégias, processos de avaliação e monitoramento etc.). Essa é uma fragilidade reconhecida da Rede que será discutida adiante.

A Rede GCP realiza (ou realizou) algumas ações nesse sentido, que podem ser fortalecidas e ampliadas para melhor apoiarem a identificação e a visibilidade de boas práticas, resultados e impactos¹⁶ que, por sua vez, subsidiem processos de planejamento e avaliação. Uma delas é a avaliação anual realizada nos últimos Encontros Territoriais de cada região, com foco em questões relacionadas com a organização dos encontros (temas, metodologias, percepção sobre participação etc.). Os resultados dessas avaliações são a base

¹⁶ A pesquisadora esteve presente quando essas avaliações foram realizadas durante o período da pesquisa. Também participou de encontros nos quais esses processos foram discutidos e decisões foram tomadas sobre como incorporá-los na organização dos encontros (que pautas, que temas, que metodologias etc.). Essas observações estão registradas em diário de campo. Além disso, na análise documental, revisaram-se os resumos e as apresentações em PowerPoint desenvolvidas com os principais resultados das avaliações, que foram compartilhadas com o GGI e com os participantes, nos territórios, durante os encontros da Rede GCP.

utilizada pelo GGI para reorganizar os encontros no ano seguinte e pensar novas estratégias de ação junto aos territórios. O resumo com as principais conclusões da avaliação é apresentado nos Encontros Territoriais, posteriormente, como forma de devolutiva e encaminhamento das questões apontadas. O anexo 3 desta pesquisa inclui os principais resultados da avaliação de 2017, os quais indicam que, em geral, os participantes reportam boas percepções dos encontros e que suas sugestões estão em linha com as ações propostas para 2018 (indicando que foram consideradas e incorporadas na organização da pauta dos encontros desse ano).

Em 2018 houve uma nova iniciativa de elaborar uma ficha de sistematização de experiências, que foi enviada aos equipamentos para preenchimento e documentação de ações. Daqueles que responderam¹⁷, selecionaram-se algumas para apresentação nos Encontros Territoriais, com o objetivo de promover o compartilhamento de experiências e a identificação de boas práticas, desafios e dificuldades encontradas pelos parceiros no dia a dia de suas atividades. Essas experiências relataram: projetos escolares para trabalhar a autoestima dos alunos; uma ação de criação de uma horta escolar; uma iniciativa entre uma escola e um CRAS para promover ações junto à população em situação de rua na região e ações do Programa ProJovem, que oferece oportunidades de qualificação profissional para jovens (DC).

Essas ocasiões propiciavam a discussão, entre colegas e pares, sobre como melhor incorporar boas práticas e como enfrentar os desafios comuns (DC). Iniciativas como essas geram uma carga adicional de trabalho aos parceiros do GGI (elaborar ficha, enviar, dar seguimento, sistematizar etc.) e aos equipamentos (completar e enviar as fichas), porém são importantes para apoiar a identificação de boas práticas e os resultados/impactos das ações realizadas sobre os casos de violência e sua resolutividade, podendo ser um apoio importante para a sustentabilidade da Rede GCP, para a mobilização de novos parceiros e para o planejamento estratégico da Rede.

Essa experiência com a ficha de sistematização indica que há uma variedade de ações acontecendo nos territórios, que podem ser potencializadas e ampliadas para outros parceiros da Rede GCP, tendo em conta esforços de sistematização junto aos parceiros para identificá-

¹⁷ Não se sabe o número certo de devolutivas e a taxa de respostas, pois o envio do formulário para os equipamentos foi feito de maneira informal (*e-mails* que partiram do GGI ou de pontos focais nos territórios), e não houve um seguimento organizado desse envio. Em Encontros Territoriais, frequentemente surgiu o comentário de profissionais de que não haviam recebido o formulário (anotações de diário de campo).

las e a definição de metodologias que permitam a participação e a instrumentalização dos atores.

Sistemas de informação e indicadores: a base para o planejamento e a mobilização intersetorial

Em diferentes momentos, houve tentativas de coletar, sistematizar e analisar conjuntamente informações, dados e indicadores dos diferentes setores presentes para subsidiar as decisões da Rede e o planejamento dos Encontros Territoriais. Uma dessas iniciativas será descrita adiante, com exemplos das falas dos entrevistados. Há, no município, diferentes bases de dados e sistemas de notificação (como mencionado em capítulos anteriores), porém estes não estão interconectados e seus dados não necessariamente “dialogam”, no sentido de permitirem uma compreensão mais aprofundada das questões transversais que afetam a problemática da violência (conforme será discutido na subseção 4.5, “Estruturas de Apoio para a Intersetorialidade”).

Mais recentemente, retomou-se no GGI a proposta de tentar articular indicadores e dados de diferentes secretarias para subsidiar as ações juntos aos territórios (DC), uma vez que é uma necessidade sentida pelos participantes (como se descreverá um pouco mais adiante) e um aspecto central na construção do problema da Rede GCP para respaldar sua proposta de integrar ações de diferentes setores. Essa iniciativa de sistematizar e buscar pontes e diálogos entre dados e indicadores enfrenta um desafio crônico e central para o enfrentamento da questão da violência: o acesso a sistemas de informação adequados, acessíveis e transparentes, que permitam o diálogo entre indicadores de diferentes setores para, juntos, embasarem ações para o enfrentamento transversal da violência. Essa última questão também será discutida na subseção 4.5.

Percepções dos atores sobre os propósitos e os objetivos da Rede GCP

A pesquisa visou a compreender, em um primeiro momento, o que os participantes entendem sobre os propósitos e os objetivos da Rede GCP, por meio do levantamento de seu conhecimento sobre a Carta de Princípios e de suas percepções sobre o que é a rede e qual o seu propósito.

A Carta de Princípios não está publicada como um documento autônomo, nem está disponibilizada virtualmente. Ela foi inserida integralmente na publicação “Ponto-a-ponto”

(SECEL, 2016), já mencionada, que está publicada no *website* da prefeitura de Guarulhos. Ambos os documentos são disseminados por *e-mail* aos participantes da Rede e apresentados/discutidos nos Encontros Territoriais, no início de cada ano. O gráfico 4.7 representa o número de entrevistados que (a) conhece o material e que (b) o leu ou o utilizou.

Gráfico 4.7 - Familiaridade dos entrevistados com publicações da Rede GCP.

Fonte: elaboração própria.

Como se observa, a apropriação, pelo grupo, da Carta de Princípios é baixa. Um total de 30 entrevistados (58,62%) indicou conhecer a Carta, porém apenas 14 (27,45%) a tinham lido ou utilizado (por exemplo, haviam consultado ou utilizado o material em alguma atividade ou projeto da Rede). Outra forma de ter contato com a Carta de Princípios poderia ser por meio da leitura da publicação Ponto-a-ponto: a trajetória da Rede (SECEL, 206), no entanto um número menor de participantes a conhecia (N = 20; 39,22%) ou a havia lido ou utilizado (N = 9; 17,65%).

Esses resultados podem estar relacionados com a rotatividade dos profissionais e a flutuação nos níveis de participação nos Encontros Territoriais, mas indica uma dificuldade em apresentar, discutir e disseminar as produções da Rede e, consequentemente, sua proposta e seus objetivos. Tal situação pode impactar a percepção que os participantes têm do trabalho realizado. De fato, em um dos primeiros Encontros Territoriais da Rede, em 2018, quando se realizou uma leitura coletiva da Carta de Princípios, uma das participantes comentou, ao final, “Agora, sim, eu entendo a Rede” (DC).

Os entrevistados foram questionados sobre sua percepção do que era a Rede e sobre o que eles entendiam ser seus objetivos. As tabelas 4.15 e 4.16 apresentam os resultados, que foram agrupados a partir da identificação de categorias das respostas dadas.

Tabela 4.15 - Percepções sobre o que é a Rede GCP.

CATEGORIAS	N	%
Rede para articular atores e promover parcerias	28	50,00
Espaço de encontro, escuta, diálogo, reflexão	22	39,29
Oportunidade para pensar estratégias de prevenção e enfrentamento da violência	21	37,50
Ações para compreender o território, pensar soluções e projetos locais	19	33,93
Ações para lidar com falhas, demandas, problemas de atendimento	14	25,00
Iniciativa para fortalecer a rede de proteção a crianças e adolescentes (fortalecer o acesso às políticas públicas)	8	14,29
Ações para diminuir a vulnerabilidade (de crianças e famílias)	5	8,93
Rede para promover formação, conhecimento, comunicação	5	8,93
Rede de apoio ou ajuda para os profissionais	4	7,14

Fonte: elaboração própria.

Tabela 4.16 - Percepções sobre o propósito/objetivo da Rede.

CATEGORIAS	N	%
Conectar atores e promover parcerias	27	48,21
Fortalecer ações de proteção e prevenção da violência	24	42,86
Promover vínculos, aproximação e empatia	10	17,86
Resolver demandas, casos e questões de atendimento	7	12,50
Garantir direito e acesso a políticas públicas	6	10,71
Assegurar integralidade dos serviços	4	7,14
Conscientizar, sensibilizar, melhorar comunicação	4	7,14
Fortalecer profissionais e gerar capacidades	2	3,57

Fonte: elaboração própria.

A Rede como organizadora e legitimadora das ações locais

O aspecto da articulação entre os atores é destacado em ambas as tabelas como sendo a característica que define a Rede e seu principal propósito ou objetivo. Em geral, isso está relacionado à percepção de que a Rede serve para organizar, dinamizar e/ou fortalecer articulações que já estavam acontecendo no território ou entre os setores, de forma pontual, isolada ou não sistemática. O papel da Rede GCP teria sido então o de dar forma, impulso, método e legitimidade a essas ações. As afirmações dos entrevistados a seguir demonstram que os participantes expressam sua percepção da função do grupo de “articular”:

[A articulação] ficou forte com o próprio Cidade que Protege. Não que a gente não tinha ações isoladas, a gente tinha, mas com a Rede, a gente aprendeu a articular melhor, e a gente sempre trabalhou com o Conselho, com a UBS, mas a gente não articulava como Rede, vamos dizer assim, ficava solto. Ficou muito mais forte, não existia esse tema “intersectorial”; o título “intersectorial”, então, foi o que fortaleceu. (Q05, setor Educação, Região I)

Eu já participava antes de discussões intersectoriais, mas não eram assim uma coisa sistematizada. Eram para discussão de caso, mas como a gente falou na publicação [do livro “Ponto-a-ponto”], eram assim encontros mais para dizer qual o teu papel, ou então mesmo falar “Você não fez o seu papel”, até para começar a alinhar, para não ter ações repetidas, então mesmo para alinhar as ações na prevenção da garantia de direitos. (Q07, setor Educação, nível municipal)

A proposta de um trabalho intersectorial já acontecia. A gente fazia esse trabalho, visitava e requisitava os serviços, trabalhava juntos, mas faltava uma organização disso. Talvez um encontro que cada um conhecesse melhor o trabalho do outro. Aí, quando apresentaram a proposta [da Rede GCP], foi bem interessante. Já havia essa rede intersectorial, mas ficou mais organizado. (Q28, setor Saúde, Região IV)

Essa função “organizadora” que os atores atribuem à Rede GCP é importante. “Trazer para a rede” a miríade de atividades que já acontecem no território lhes dá legitimidade, força, caráter institucional e reconhecimento. O trabalho deixa de ser um esforço “voluntário” ou “individual” de atores locais (como vários atores colocaram-se ao longo das entrevistas e dos encontros) e passa a ser parte de um esforço coletivo, organizado, sinérgico, que contribui para um objetivo comum.

Os entrevistados descrevem essa articulação da Rede GCP de diversas formas, não necessariamente relacionando-a com uma dimensão intersectorial, mas com aquilo que a Rede é para eles no dia a dia. Há descrições da Rede como sendo “grupo de profissionais”, “grupo de instituições”, “grupo de trabalho”, “grupo de pessoas que colaboram”, “rede de equipamentos”, “uma grande parceria”, “conjunto de técnicos”, “parceria entre instituições”, “reunião para conhecer o outro”, entre outras. Entretanto, as respostas apontam para o

reconhecimento de que os atores reconhecem a rede e dão a ela um caráter de identidade grupal.

Uma rede, várias funções: heterogeneidade e complexidade da ação conjunta

As percepções sobre o objetivo/propósito da Rede GCP são variadas e apontam para uma mescla de objetivos e estratégias – algumas relacionadas com ações mais amplas (proteção e prevenção da violência, garantia de direitos etc.) e outras, com o encaminhamento de questões do território e do cotidiano dos serviços (resolver demandas e questões de atendimento). Outras, ainda, dizem respeito a práticas e processos (promover empatia, assegurar integralidade, gerar capacidades etc.).

Depreende-se desses resultados que, apesar de haver um marco que define o escopo e a proposta da Rede, articulado em sua Carta de Princípios, este não está compartilhado de forma clara e consistente, de maneira a permitir uma visão mais consolidada da Rede a seus integrantes. Há, assim, diferentes construções, concepções e expectativas convivendo no interior da Rede, o que pode ser esperado, considerando-se a heterogeneidade e a complexidade da Rede (vários setores, níveis, políticas etc.). Apesar do reconhecimento dos potenciais e das limitações da Rede, a falta de compreensão sobre seus objetivos e propósitos pode gerar reticências e frustrações quando os participantes não percebem suas expectativas sendo atendidas, como apontam as falas a seguir.

Para este entrevistado, não está claro o papel e a contribuição esperada de cada um:

Eu vejo que é uma rede que tenta ajudar as crianças que sofrem abuso, ou que, de todas as formas, abuso sexual, né, doméstico, violência, crianças e mulheres, pessoas que estejam precisando. Não vejo, igual eu estou falando, muita efetividade nessas reuniões [...] nessas ações que a gente faz, mas só que sinto também que tem muito boa vontade, porque é muita gente que tem lá, só que acho que todo mundo vai até certo ponto, até onde pode. Eu acho que se o governo, não sei se o prefeito, o secretário, eu acho que eles deveriam participar para ver o que eles poderiam, porque não adianta a gente, como Saúde, ir até um ponto, a escola ir até outro ponto, a GCM vai até outro ponto e o Conselho Tutelar vai, e sempre tem um buraco que fica, e depois, quando a gente fala, e depois daí faz o quê? Depois, daí ninguém sabe explicar, depois só sabe explicar até onde vai o seu papel e depois do outro ninguém sabe, eu acho que deveria... eles deveriam ter uma coisa tipo assim que explicasse para a gente realmente, começo, meio e fim, de algum caso, de alguma coisa, para poder dizer assim “Não, isso aconteceu e teve uma resolutive”. (Q44, setor Saúde, Região III)

Já para este, existe um problema de comunicação dentro da Rede que dificulta uma construção mais efetiva de um tecido de rede:

Olha, na verdade eu acredito que o próprio nome “rede” eu acho que ele é um tiro no pé, porque fica ambíguo às vezes; a gente acha que a rede está furada, porque já tem um tempo que a gente anda consertando a rede. E não tendo de fato a proposta como rede, ou seja, uma comunicação efetiva; nós não temos uma comunicação efetiva. (Q43, Conselho Tutelar, Região I)

As falas das entrevistadas a seguir indicam que se percebe uma falta de planejamento mais estratégico, com a definição de objetivos comuns que apontem para o enfrentamento conjunto da violência:

Acho que, teoricamente falando, que é uma rede intersetorial da qual participariam Saúde, Educação, secretaria da Assistência, Conselho Tutelar, segurança, que nunca participou na guarda civil, que trabalha com a prevenção da violência para crianças e adolescentes do município; basicamente isso, mas, assim, até por isso a minha desilusão; na prática, o que é que está sendo feito para prevenir violência das crianças e adolescentes? Não está sendo feito nada. (Q10, setor Saúde, Região II)

O objetivo, até onde eu sei, seria essa aproximação intersetorial e estudar estratégias, né, para o cuidado do cidadão como um todo, até onde eu entendia, né, por isso do nome Cidade que Protege, mas como a assistente social fala, que não protege nada. Então, e aí essa proteção não tem, então assim, não tem lazer, não tem esporte, não tem cultura. Então, do que é que a gente está protegendo? Fica essa lacuna. (Q47, setor Saúde, Região III)

Por outro lado, o trabalho da Rede GCP também é valorizado, e os desafios são reconhecidos, como apontam as falas a seguir. Para esta entrevistada, a construção da rede e o trabalho intersetorial são uma necessidade do município e, nesse sentido, a Rede tem uma contribuição a fazer:

Uma rede de ajudas, né, ela vai juntando vários setores, então é um trabalho intersetorial; eu acho que é um trabalho que é muito importante, que todos os lugares, todas as regiões deveriam ter esse projeto ativamente, deveriam participar ativamente, porque nesse núcleo a gente consegue ter contato com a Saúde, com o NAV, a gente consegue ter contato inclusive com o Conselho Tutelar, então assim, é uma rede muito importante, e quanto mais ativa for essa rede, eu olho para a nossa cidade, né, então acho que ela é muito importante. (Q45, setor Educação, Região II)

Para esta outra, a Rede GCP oferece um espaço de diálogo e reflexão importante, mas que ainda não está sendo visualizado como tal:

Um outro desafio também, eu vejo a questão das pessoas que estão, eu creio assim, que quem está na coordenação dos encontros, na organização, no grupo de trabalho, eu creio que as pessoas têm isso muito claro, mas, muitas vezes, quem vai participar, o nosso público-alvo, que são os professores, as pessoas que lá estão, eu percebo assim, até eles compreenderem, por isso que eu vejo como um desafio também para nós que somos do grupo de trabalho, compreenderem que aquele espaço que acontece um vez por mês, três horas, quatro horas de uma vez, por mês,

é a dificuldade de compreender que aquele espaço é um espaço de diálogo, é um espaço para discussão e reflexão, sabe, dos problemas e das soluções para aquele território. (Q52, setor Educação, nível municipal)

Outro desafio importante seria a falta de respaldo institucional para a participação e de autonomia dos atores para tomar decisões no âmbito da Rede GCP:

[A assistente social] falou que frequentava e tudo mais, da importância do serviço, mas não tinha um endosso ainda da Secretaria e, quando tem um esforço desse, que não vem de cima para baixo, que a gestão não compreende, é difícil o técnico não ter autonomia para chegar lá e tomar decisões, então eu quero me aprofundar, conhecer e qual a importância disso para nosso trabalho. E quando fui, me apaixonei e fui parar no grupo gestor. (Q34, setor Assistência Social, Região IV)

É importante destacar que a existência da Rede é bem valorizada pelos profissionais e destacada como “o único” ou “um dos únicos” espaços oferecidos nos territórios para a articulação entre setores, serviços e profissionais. A fala seguinte é um exemplo dessas expressões:

É um dos poucos espaços de escuta, minimamente qualificada, para as nossas demandas, para que nossas demandas consigam recursos para atuar com a demanda alvo; esse é o espaço do Cidade que Protege para mim. Eu acho que, hoje, eu falo poucos espaços, mas acho que esse é o único, oficializado, é porque todos os outros espaços fomos nós que construímos à parte, de forma voluntária. (Q43, Conselho Tutelar, Região I)

Essas falas apontam para diversas questões e percepções relacionadas, de certa forma, com uma compreensão falha do alcance da Rede, mas também para uma dificuldade da própria Rede de articular e construir coletivamente as questões a serem trabalhadas em cada nível e por cada setor/segmento participante, o que gera questionamentos por parte dos atores.

Durante o período em que a Rede contou com a assessoria do IBEAC, houve um esforço importante em organizar aspectos de gestão e de planejamento estratégico e monitoramento da Rede. Incluiu, por exemplo, “Encontros Integrados” entre as regiões para análise de casos e indicadores de violência, que estão descritos em materiais da Rede (SECEL, 2016). Há também relatos ressaltando a importância do apoio de um facilitador que fazia a ponte com o sistema judiciário (que supostamente era advogado, porém a pesquisa não teve acesso a essa pessoa) e que tinha sido essencial no encaminhamento e na resolução de casos emblemáticos da Rede (DC). Esses esforços são reconhecidos como necessários e importantes, porém esbarraram em outras dificuldades que indicam a falta de apoio técnico ao grupo. Ao relatar um dos encontros da Rede no qual se solicitou que representantes de

diferentes setores trouxessem indicadores de suas áreas para uma análise conjunta, uma representante do setor Educação comentou que “*não deu certo... dava vontade de chorar... nada conversava com nada*” (DC).

O fato de essas discussões serem conduzidas por um grupo “de fora” (facilitadores do IBEAC) também gerava certo estranhamento entre os participantes, relacionado a questões metodológicas e de adequação da proposta ao perfil do grupo. As falas a seguir indicam que estes entrevistados entendiam essa situação como uma imposição descolada da realidade deles:

Eu acho que é melhor fazer esse formato agora para a gente trabalhar a realidade nossa, porque não adianta você vir lá de fora e falar “Ah porque pode acontecer isso”, e não sei, e eu não sei se é porque eu já estou há tantos anos, essa história de você falar assim “Então, olha, você pode fazer isso, pode fazer aquilo e tal” [...] talvez se até trouxéssemos casos que a gente tem para serem discutidos, talvez surtisse mais efeito do que essa coisa, né, porque a teoria é uma coisa, a prática, porque quem está vivendo a prática somos nós que estamos ali, a gente vive, nós estamos ali na ponta, a gente vive a prática mesmo das pessoas. (Q38, setor Assistência Social, Região II)

Não vejo nenhuma resolutiva; antes falavam sobre bastante violência da mulher e de criança, aí falava mais na época, “Ah, lá na Amazônia, os ribeirinhos”, falava muito sobre isso que era um rapaz que dava palestra, aí, de uns tempos para cá que eu comecei a ver que parece que está tendo um pouco mais de resolutiva. (Q44, setor Saúde, Região III)

Isso é uma briga, porque a gente queria [que os facilitadores dos encontros da Rede fossem locais]. Por que eles [o GGI] pediram para que pessoas que não fossem de Guarulhos fossem os mediadores e essas pessoas, por mais úteis que elas quisessem ser, elas não conseguiam compreender algumas coisas que só acontecem nesse reino Guarulhense. (Q08, setor Saúde, Região I)

Para outros, faltava, e ainda falta, mesmo sem o apoio da assessoria, um embasamento das discussões em dados e indicadores concretos, o que dificulta a apropriação da proposta e o andamento das discussões atuais:

Eu não sei se é por conta de eu ser enfermeira, então eu sentia a necessidade de ter uma coisa mais esquematizada, sistematizada, uma coisa mais definida, e eu não via isso, sabe; a gente ia para os encontros, discutia-se o sexo dos anjos e, na prática, o que é que a gente vai fazer, isso que você me perguntou, que ações a gente vai fazer, e aí eu não via isso [...]. A gente trabalha com um instrumento que a Educação tem disponível e eu acho que é até bacana olhar depois, que chama “Web Geo”; a priori, ele é meio complexo. Ele está no território de Guarulhos e aí você consegue fazer vários filtros, é bem interessante, então você consegue filtrar onde você tem as unidades de Saúde no mapa, onde você tem escolas estaduais, escolas municipais, onde você tem equipamentos da Assistência; você consegue fazer várias possibilidades. E aí eu imprimi as escolas que eu tinha no território por cada unidade e eu falei “Vamos tentar trabalhar com isso, vamos saber com quem você tem que falar quando você precisar”. Uma coisa tão básica e ninguém pensou nisso. É um projeto que está há cinco anos e ninguém fez isso? [...] Você sabe a gente trabalha

muito com estatística, com sistema de informação; a gente não pega informação do nada; tem dado, tem informação, tem uma sistematização dessa informação. E eu lembro que a gente falou que seria importante aparecerem dados de violência quanto a faixa etária e a gente até falou da notificação de violência e tanto eu quanto a [nome de colega], a gente trouxe muito essa questão porque a gente entende que é importante aparecerem números, aparecer informação palpável nisso. (Q10, setor Saúde, Região II)

A dificuldade em realizar um processo de planejamento e monitoramento sistemático e estratégico da Rede está conectada a inúmeros fatores, como as falas e as subseções apresentadas apontam. A análise das falas dos entrevistados, em conjunto com a análise documental e das observações de diário de campo, permite identificar: fatores metodológicos, de comunicação, de planejamento e outros que estão fora do controle direto da Rede GCP: sistemas de informação do município e por área, que não “dialogam” entre si; indicadores setoriais que não permitem a compreensão integral do problema; falta de recursos (financeiros, técnicos, humanos) para dedicar-se a um processo de planejamento mais amplo; pouca governabilidade dos integrantes da Rede para tomar e implementar decisões; estruturas de gestão e planejamento setorializadas e hierarquizados; baixa capacidade técnica/competência e conhecimentos para a realização de um planejamento intersetorial; distanciamento entre o nível local e a gestão municipal; pouco conhecimento/visibilidade da Rede GCP como parte da construção de respostas pela gestão, entre vários outros.

O IBEAC, como agente externo supria um papel importante ao apoiar o desenvolvimento do planejamento da Rede e do processo formativo de seus integrantes. Como se verá adiante, o aspecto formativo e de fortalecimento de capacidades é um dos benefícios que os entrevistados associam à sua participação na Rede. Além disso, o IBEAC assumia uma função central como facilitador e mediador dos Encontros Territoriais, facilitando o direcionamento de conflitos e disputas que pudessem surgir nesses espaços. Porém, como se destaca nas falas dos entrevistados, a participação do IBEAC também gerava estranhamentos. Essa é uma questão a considerar: por um lado, ter o tipo de apoio que um parceiro externo pode proporcionar - para planejamento, monitoramento, formação, entre outros- é importante para a Rede e, na falta do IBEAC, poderia-se considerar que outras possibilidades de parcerias seriam possíveis para fortalecer esses aspectos (por exemplo, com universidades, ONGs, centros de pesquisa, entre outros). Por outro lado, segue o desafio de encontrar o ponto de equilíbrio nessas parcerias de forma que não se desresponsabilize os integrantes da Rede da gestão da mesma e se assegure o reconhecimento e a valorização da experiência e das potencialidades existentes nos territórios e na própria Rede.

Conforme já se discutiu nas subseções anteriores, a Rede GCP tem uma capacidade limitada de gestão intersectorial por fatores estruturais, políticos e institucionais. Em particular, a Rede é entendida mais como um canal de implementação de políticas e decisões tomadas em outras instâncias, mas não necessariamente como parte da construção dessas políticas e decisões. Essa percepção limita o alcance de uma estrutura que tem potência para fazer contribuições importantes para o enfrentamento da violência.

A fala desta entrevistada indica que ela se sente descolada do processo de gestão política:

A gente está tentando, mas Guarulhos já está um pouco aquém disso; a gente consegue se articular entre os profissionais; é o que eu falei, se você não tem, se o vereador, que é o principal interlocutor entre uma política pública e a comunidade, ele não tem interesse, então fica muito mais difícil para nós. Não sinto que eu estou pensando ou gestando políticas, assim, política no sentido de pensar leis, de pensar decretos, de pensar um plano de ação [...] A nossa gestora enquanto rede, sim, porque eles sim estão nesse âmbito, estão inseridos nessas ações políticas; agora eu digo nós, como atores, aqui da ponta... a [menciona instituição] está numa instância de gestão política, mas dizer que nós participamos de algumas reuniões nesse âmbito, não. (Q42, setor Saúde, Região IV)

A dimensão política da Rede GCP, apesar de destacada na Carta de Princípios, é percebida de maneiras diferentes pelos participantes. Em geral, há pouco reconhecimento da atuação da Rede nessa dimensão. Essa questão será discutida mais detalhadamente na subseção de parcerias, porém destacam-se aqui algumas falas para fundamentação da discussão com relação à construção da agenda da Rede GCP como um todo.

Quando questionados sobre a atuação política da Rede GCP, alguns parceiros não foram capazes de apontar uma:

Difícil, né? Poderia ter e não tem, né? [A Rede] É política pública, mas é difícil. É um nó. É um desafio; pode colocar isso como um grande desafio. Precisa repensar, pensado, não é nem repensado, é pensado mesmo. Está na Carta de Princípios, mas é difícil, é muito complicado. (Q52, setor Educação, nível municipal)

A gente não se aprofunda muito ainda não. A gente precisava ter um levantamento de dados mais aprofundado para poder indicar a defasagem das políticas. (Q12, Conselho Tutelar, Região IV)

Há também aqueles que percebem o potencial da Rede GCP para ter uma atuação mais forte na dimensão política. Uma entrevistada exemplificou a conexão entre a Rede e a realização de políticas públicas no município, a partir da experiência de uma parceria estabelecida por meio da Rede, que resultou em ações de matriciamento e discussão de casos

entre a UBS e a escola municipal. Segundo a entrevistada, as ações desenvolvidas ajudaram a contribuir para melhorar a notificação dos casos de violência:

Com essa questão do matriciamento, da discussão de caso que a gente, sabendo de muitos casos de violência que a gente não tem ideia que acontece no território, porque o pai passa na pediatra e não fala nada, mas na escola a gente fica sabendo que aquele caso tem uma questão de violência. Acaba refletindo isso até nos nossos indicadores, porque aí ele fica assim, subnotificado, porque aqui a gente não está sabendo, mas a escola sabe e a gente notifica. Então isso acaba refletindo na questão de indicadores. (Q15, setor Saúde, Região I)

Outra entrevistada relembra que, em dado momento, a Rede GCP tinha um foco mais político, porém este “se perdeu”, e que seria importante “voltar para a luta” e “sair da linha da reclamação”. Ao descrever um caso específico, ela faz a análise do que percebe que seria possível:

*A gente já abordou isso em uma reunião, mas não teve muito eco e pode ser uma das outras lutas aí que a gente pode levar para dentro do GCP, para ter talvez mais visibilidade da Secretaria [...]. Pelo menos para dar visibilidade, porque eu penso que, enquanto Guarulhos Cidade que Protege tem essa força da visibilidade, mas assim, esses temas aparecem lá, ele pode ganhar eco e até com algum gestor político que possa apresentar isso como um projeto na câmara, né [...] a gente carece dessa ação em um âmbito talvez político. A estrutura, então acho que Guarulhos Cidade que Protege, ele é hoje essa ponte e pode dar visibilidade a isso e meio que provocar uma política...
[...] quando essas questões ganham visibilidade, a gente pode gerar pequenas mudanças; podem parecer pequenas no âmbito político, mas, na prática, surtem efeitos muito grandes. Então acho que esse é o papel do Guarulhos Cidade que Protege; tem que trabalhar mais na linha da visibilidade para provocar esse olhar do município para essas questões. (Q42, setor Saúde, Região IV)*

A entrevistada segue com alguns exemplos de ações estratégicas que poderiam ser lideradas pela Rede GCP: apresentar um documento que aponte as necessidades dos territórios e inclua recomendações; pautar temas para debates no município e “trazer para a conversa” atores-chave para “fórum de debates”. Conclui reforçando que, na sua opinião, essas ações não só estariam no alcance da Rede GCP, como caberiam no seu mandato (referindo-se à Carta de Princípios e ao Decreto Municipal que instituiu o GGI).

Esses exemplos poderiam servir de norteadores para a construção de uma agenda convergente que destacasse a potencial contribuição da Rede GCP para as políticas públicas no município. Estrategicamente, seria importante para a Rede reforçar a construção e a compreensão conjunta das questões que busca abordar, para assim gerar mais apoio e sinergias, em particular no nível mais local, entre os serviços, e no nível mais central da gestão, para o respaldo necessário às ações.

Além de novas estratégias de disseminação dos materiais existentes para reflexão conjunta sobre o problema e a visão da Rede GCP, seria interessante articular melhor os objetivos e os resultados esperados, em conjunto com os territórios, em uma lógica de diagnóstico, planejamento e avaliação territorial, a curto, médio e longo prazo, de modo a orientar a organização dos encontros e a definição de metodologias de trabalho, estratégias, indicadores e metas. Trabalhar a construção do problema intersetorial da Rede GCP, de forma coletiva e incorporando as questões que afetam o território, é fundamental para uma maior apropriação da proposta pelos profissionais do nível local.

Outro ponto importante a ressaltar é a necessidade de ser mais estratégico e gerar mais visibilidade da proposta da Rede junto aos gestores e outros atores-chave do município, que atuam no enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente (por exemplo, o CDMCA). Isso ajudaria o trabalho da Rede a ganhar mais legitimidade em outros espaços, tornando-a reconhecida como uma parceira na construção de políticas públicas e na articulação com as necessidades e demandas locais.

4.4 Características Estruturais da Rede GCP (Análise de Redes Sociais)

A presente análise das características estruturais da Rede inclui os resultados da Análise de Redes Sociais (ARS) e utiliza, para interpretação, os relatos dos entrevistados sobre sua experiência com os seus parceiros. Serão analisadas medidas de centralidade, as quais permitem compreender padrões de relacionamento entre os nós da Rede, por meio da descrição da rede como um todo, a posição estrutural de atores e questões relacionadas com poder e circulação e fluxo de recursos. As medidas utilizadas nessa análise são:

- Coesão: permite analisar os padrões gerais de estruturação da Rede (tamanho, densidade etc.);
- Centralidade: permite entender estruturas de relação e poder, a partir de posições de atores na rede (número de vínculos, posicionamento estratégico, grau de intermediação); uma maior centralidade pode estar relacionada com uma posição de liderança ou popularidade de um ator na rede.

As medidas de centralidade da Rede GCP que serão analisadas são: *degree* e *betweenness*. O *degree* é a medida de centralidade de um ator, calculado a partir do número de seus vínculos primários. Existem duas medidas de *degree*: o *indegree* e o *outdegree*. O

indegree calcula o número de vínculos que chegam a um determinado ator, o que, no caso desta análise, significa a quantidade de vezes que ele foi citado por outros atores. O *outdegree* indica o total de vínculos que partem de cada ator, ou seja, quantos outros atores ele citou. O *outdegree* reconhece os laços com outros nós; quantos mais citações um ator faz, melhor é sua posição no interior da rede. Já o *indegree* é considerado uma medida de prestígio: um ator que é reconhecido e citado por vários outros é considerado de maior importância relativa dentro da rede.

A medida de *betweenness* indica o grau de intermediação de um ator, a partir de sua posição estratégica dentro da rede. Em outras palavras, essa medida indica que atores servem de ponto de conexão ou de passagem, possibilitando fluxos entre atores ou “locais” da rede. Pode ajudar a identificar atores que atuam como *gatekeepers*, ou *brokers*, que são aqueles atores que podem exercer controle ou domínio sobre partes da estrutura de uma rede, bloqueando ou permitindo acesso a elas, devido ao padrão dos seus vínculos.

Os gráficos (sociogramas) 4.9, 4.10, 4.11 ilustram a conformação da Rede GCP de acordo com as parcerias relatadas pelos entrevistados¹⁸. O gráfico 4.9 apresenta uma ilustração geral da Rede e os gráficos 4.10 e 4.11, a mesma Rede considerando dois atributos: setor e região da rede dos entrevistados e dos citados¹⁹.

Gráfico 4.9 - Representação geral das relações da Rede GCP de acordo com as parcerias identificadas.

Fonte: elaboração própria.

¹⁸ Conforme mencionado no Capítulo 2 (Metodologia), os códigos que aparecem ao lado dos nós, em letras pequenas, referem-se à codificação dos mesmos nas matrizes de organização dos dados e não tem relevância para a descrição dos resultados. Para efeito dessa análise, eles devem ser ignorados.

¹⁹ Na Análise de Redes Sociais (ARS), “atributos” referem-se a características dos nós que permitem identificar cada ator ou grupo de atores dentro de uma Rede, por exemplo: idade, gênero, profissão (VELAZQUEZ e AGUILAR, 2005). No caso desta pesquisa, os principais atributos utilizados foram “setor” (Saúde, Educação, Assistência Social etc.) e “região” (considerando os territórios ou o pertencimento ao GGI).

O gráfico 4.9 apresenta a imagem básica da rede de conexões dos parceiros identificados, sem atributos. Conforme descrito no capítulo 2 (Metodologia), os pontos azuis representam os parceiros citados, tendo como ponto de partida (sementes) as entrevistas realizadas; as linhas, por sua vez, representam as conexões reportadas. Como se observa no gráfico 4.9, a rede está composta por um componente, ou seja, todos os pontos estão, de alguma forma, conectados; não há pontos soltos. No entanto, a figura aponta agrupamentos que estão conectados por algumas pontes.

Os gráficos 4.10 e 4.11, a seguir, darão mais elementos para essa análise, mas a configuração da rede indica que há alguns poucos atores que conectam pontos maiores da rede, o que, no caso desta pesquisa, indicaria uma fragilidade na composição geral da rede (por exemplo, caso esses atores “pontes” fossem eliminados, grupos inteiros seriam desconectados no gráfico).

O que a estrutura da Rede nos diz sobre a participação dos diferentes setores?

O gráfico 4.10 apresenta a Rede GCP destacando o atributo “setor” de cada nó.

Gráfico 4.10 - A Rede GCP de acordo com os setores dos parceiros.

Fonte: elaboração própria.

O gráfico 4.10 indica que há boa representação dos principais setores da Rede GCP: Educação, Saúde, Assistência Social e Conselho Tutelar. Isso aponta que as parcerias fomentadas estão atingindo os principais setores considerados chave, o que supõe um resultado dos esforços de mobilização da Rede GCP.

Há, porém, poucos parceiros para além dos setores mencionados, ou seja, há pouca variedade e diversidade de parceiros. Em especial, há poucos parceiros fora de setores públicos (ONGs, grupos comunitários, outros equipamentos sociais – como esporte, cultura, lazer etc.). Isso chama a atenção, considerando a complexidade do tema que a Rede GCP propõe-se a abordar, suas ramificações no nível local e as possibilidades de formação de redes nos territórios, a partir dos encontros da Rede GCP. Há vários caminhos para analisar esse resultado. Ele pode estar relacionado: com a lógica de construção das ações da Rede GCP (quem é convidado a participar); com um viés da metodologia da pesquisa²⁰; com a falta de conhecimento sobre os atores presentes no território (e, consequentemente, sobre a potencialidade do território), ou com dificuldades e conflitos para estabelecer relações com atores locais e com a comunidade.

A fala de uma entrevistada que participou da Rede durante um período como funcionária da Secretaria Municipal de Saúde dá algumas pistas sobre essa questão. No momento da entrevista, ela havia se desligado da Secretaria e trabalhava em uma ONG, em um território da Rede GCP, e indicou que, durante um período, havia sido convidada em seguida, participando dos encontros de maneira informal (“*como militante mesmo*”), mas que essa janela de participação havia se encerrado:

²⁰ Com relação a um “viés da metodologia da pesquisa”, conforme já se descreveu na seção de metodologia, devem-se destacar duas questões:

- (1) A pesquisa solicitou que os entrevistados mencionassem os parceiros com quem tinham estabelecido parcerias no âmbito da Rede GCP. Não houve limitação ou orientação com relação ao tipo de parceiro, apenas a ênfase em identificar aqueles com os quais haviam estabelecido relações, a partir de ações originadas no marco da Rede GCP. Em geral, o ponto de partida das parcerias mencionadas era o Encontro Territorial da Rede, para o qual são convidados, majoritariamente, equipamentos e serviços da rede pública dos setores que a conformam. As parcerias com atores fora desse parâmetro, geralmente, davam-se como desdobramentos dos encontros da Rede GCP, por exemplo, discussões de caso nos territórios (entre encontros da Rede) para as quais se convidavam outros atores, ou por contatos pessoais relacionados a outros projetos (notas de diário de campo). Como esse tipo de desdobramento ainda é incipiente no âmbito da Rede GCP, as conexões principais de parceiros pela Rede limitaram-se aos setores públicos e às redes de serviços locais que participaram dos Encontros Territoriais (esse tema será aprofundado na discussão sobre parcerias, adiante). Nesse sentido, esse resultado é interessante, pois aponta para uma limitação da Rede GCP em ampliar as parcerias locais de forma que contemplem a complexidade da temática da violência e suas repercussões nos territórios, assim como para a linha de construção do problema da Rede, como já discutido anteriormente.
- (2) O fato de a coleta de dados sobre as relações da Rede GCP ter se dado por livre escolha, ou *free recall*. O viés de informação poderia ocorrer por conta de diferentes entendimentos sobre o que é “parceria” e da variabilidade da memória das pessoas, o que poderia deixar de fora algumas informações (HIGGINS e RIBEIRO, 2018).

Agora eles têm uma organização de edital [em referência ao Decreto] e é representatividade, então não tem como a associação aqui, que não tem representatividade, não está no edital, na formatação, então não tenho previsão [de participar]. (Q11, setor Saúde, Região IV)

Quando questionada sobre a importância de abertura da Rede para essa possibilidade, a entrevistada reforçou:

Porque também é necessário. A gente trabalha em uns contratuais e tem um monte, tem várias [organizações sociais]. Na época que a gente estava só, é da Secretaria mesmo – Assistência, Educação, Saúde –, acho que só essas três que tem. Segurança pública, que estava dentro do edital; mas as ONG, eu não sei. (Q11, setor Saúde, Região IV)

Considerando a proposta da Rede GCP de atuar nos territórios e fortalecer a atuação local para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, seria importante ampliar a visão da Rede para contemplar todos os atores que estão presentes no nível local e que teriam uma contribuição a fazer nessa temática. Relatos de outros entrevistados também sugerem que um dos problemas seria a escassez (ou a percepção de escassez) de outros atores em alguns territórios da Rede e a informalidade das relações com aqueles que existem:

Tem um projeto no [nome do distrito local e do projeto], que também poderia ser inserido, e estou pensando nele agora, mas a gente tem uma pobreza assim, no sentido de associação de bairros; essas coisas, às vezes, a gente olha e nem sei te dizer se tem. [...] Mas aí também é uma falha e eu estou me colocando na falha, porque a gente ali perto poderia fazer esse convite; a gente fica esperando autorização superior, um convite superior e a gente poderia fazer isso mesmo. (Q2, setor Saúde, Região II)

Na falta de um mapeamento local, há de considerar-se que a questão não seria de “escassez”, e sim de fragmentação da ação local e dificuldade de reconhecer ou articular-se com outros atores e movimentos locais. Na mesma entrevista, a participante menciona outra ação local:

A gente, por exemplo, tinha as ações na biblioteca, que não é mais da minha área, mas até o ano passado era; que eles faziam um trabalho super bacana também. É uma biblioteca que não só disponibiliza livros, então as pessoas de lá são muito sensibilizadas, por exemplo, de fazer sessão de cinema, apresentação de história, aula de música; eles já fizeram de tudo ali. [...] Aí, um dia, [a bibliotecária] veio nos pedir uma ajuda, porque estavam vindo adolescentes querendo ver livro de sexualidade e aí ela “Não sei o que fazer, porque é uma área restrita e a gente não pode apresentar, mas elas estão vindo querer saber...” e aí a gente montou uma atividade chamando as adolescentes para falar sobre isso, não com esse tema “Ah, vamos falar sobre sexualidade”, mas era um bate-papo com as adolescentes; e aí chamou e, com muito suor, vieram três, mas é de uma sensibilidade dos profissionais dali de conseguir ir percebendo e pedir ajuda, sabe... (Q2, setor Saúde, Região II)

Uma entrevistada do setor de Educação da Região I já identificou vários atores sociais com os quais a escola se relaciona na comunidade:

Projeto é o que não falta. São tantos! Tem o projeto [nome] que nós sedemos a quadra para atividade esportiva. Nós temos também uma atividade de boxe, em parceria com a base da polícia militar. Todos eles em função da vulnerabilidade. Também temos uma parceria com o trabalho social de capoeira. É um voluntário da comunidade com um professor de educação física. Só para você ter uma ideia... e essa parte aumentou bastante com a quadra e a comunidade. (Q06, setor Educação, Região I)

Estudos sobre o desenvolvimento de movimentos sociais apontam para vários fatores que afetam os processos de organização da sociedade civil: a sociedade atomizada; a individualização; a modernização e a urbanização acelerada; as condutas sociais defensivas; a segregação espacial urbana, que dificulta a interação, entre outros (SCHERER-WARREN, 1993). GIDDENS (1991) discute os “desencaixes” e as descontinuidades da sociedade moderna, que geram deslocamentos nas relações sociais em contextos locais e processos de “especialização funcional”. São processos que dificultam a emergência de atores e movimentos locais e o reconhecimento das potencialidades de articulação nos territórios.

Por outro lado, também se observa a emergência de movimentos por direitos sociais e formas alternativas de organização que abordem temas transversais, como gênero, direitos humanos, meio ambiente etc. Para ROVERE (1999), esses movimentos tendem a gerar um novo equilíbrio entre o Estado e a sociedade civil para a garantia dos direitos dos cidadãos.

Com relação à formação de redes locais, é necessário pensar em como estas conectam-se com movimentos e atores sociais que possam resultar em uma ampliação do alcance político e social dos atores locais e na produção de transformações significativas nas formas de expressão, comunicação, organização e autonomia.

As falas anteriores apontam como a estrutura e as relações conformadas no âmbito da Rede GCP seguem a lógica da administração pública na resolução da problemática da violência a partir dos arranjos e das estratégias disponibilizadas pelas políticas públicas (PSE, fluxos de encaminhamento etc.), e não pela busca por outras possibilidades de compreensão e construção de soluções para os problemas sociais que considerem o contexto e o potencial do território.

Esse aspecto pode ser reflexo de uma compreensão limitada ou fragmentada do que seria o problema da Rede, da própria fragmentação institucional dos setores participantes e da falta de conexão com o território. É possível que outros tipos de parcerias estejam acontecendo fora do âmbito da Rede GCP e não estejam sendo consideradas como oportunidades de vínculos e trabalho conjunto. Nas entrevistas, há alguns relatos nesse

sentido, como já exposto, porém são esporádicos, pontuais e não indicam que a mobilização mais ampla de parceiros no território seja considerada uma estratégia sistemática para a abordagem do enfrentamento da violência.

Ao serem questionados sobre que outros atores deveriam participar da Rede, além dos que já estão, 10 entrevistados (21,74%) mencionaram a importância de considerarem-se as ONGs, os equipamentos sociais, as organizações de bairros e atores da comunidade:

Por exemplo, organizações de instituições de bairros da comunidade poderiam ser parceiras interessantes [...] porque é um elo com a comunidade. Mesmo parceiros, por exemplo, da igreja, das diferentes crenças, aí não falo de uma só e tem um elo, um eco muito grande na comunidade, seria interessante a gente ter como parceiro. (Q14, setor Educação, Região III)

Talvez, buscar mais esse Conselho Gestor [em referência a um Conselho de Saúde local], a participação popular, uma representatividade. Na nossa unidade, a gente tem dificuldade para adesão do Conselho Gestor, mas tem lugares que o Conselho é forte; talvez, ele atuaria bastante no território. (Q29, setor Saúde, Região III)

Essa discussão foi levantada também em algumas reuniões do GGI e em encontros no território, mas não há consenso sobre como definir a amplitude de atuação da Rede GCP (DC). Há quem considere que o trabalho da Rede deve manter o foco nos setores públicos mais diretamente ligados à rede de serviços locais, como uma maneira de concentrar esforços e recursos; há outros que consideram que se deveria ampliar o leque de opções, para uma abordagem territorial mais ampla e abrangente (DC). Não se chegou a um consenso sobre essa questão durante o período da pesquisa.

Em alguns Encontros Territoriais, houve participação de outros atores dos territórios, que não se manteve ao longo dos encontros (ver discussão anterior sobre participação nos Encontros Territoriais). Não há, porém, impedimentos para que os atores locais busquem mobilizar outros atores para ações nos territórios que ocorram entre os encontros da Rede GCP (por exemplo, discussões de caso, projetos etc.). Alguns o fazem (como será discutido adiante, na subseção sobre parcerias), porém, como as falas anteriores indicam, essas conexões também têm dificuldades para se concretizar, independentemente da atuação da Rede GCP (por exemplo, dificuldades relacionadas com a compreensão do papel de cada um; falta de autonomia para organizar ações nos territórios; excesso de demandas; falta de apoio institucional ou de superiores para engajar-se em atividades fora do equipamento etc.).

Considerando a importância da participação comunitária e da atuação em redes locais para o enfrentamento da violência, apoiar a formação dessas redes (comunitárias, solidárias, intersetoriais, com a sociedade civil etc.) nos territórios, para além dos setores formais da

Rede GCP, é uma questão para a qual a Rede poderia contribuir, por exemplo, realizando mapeamentos, mobilizando novos de atores da sociedade civil, sensibilizando e fortalecendo as capacidades dos integrantes da Rede para estabelecerem esses tipos de rede e relações (gerando multiplicadores ou facilitadores). Trata-se de um desafio para consideração do GGI e das respectivas Secretarias, pois, se por um lado, implica uma ampliação do escopo e das atribuições da Rede GCP, por outro, pode ser um investimento importante no sentido de apoiar o logro dos objetivos da Rede de fortalecer a rede de proteção integral à criança e ao adolescente no município.

O que a estrutura da rede aponta sobre as diferentes regiões da Rede GCP?

O gráfico 4.11 apresenta a rede de conexões da Rede GCP destacando o atributo “região” (cada cor refere-se a uma “região” da Rede). Além das regiões formais da Rede GCP (Regiões I, II, III, IV), consideraram-se como “região” certos grupos, como o GGI e o grupo de atores que atua entre níveis de gestão (por exemplo, aqueles que são membros do GGI e atuam em equipamentos regionais, como as DRS). Os atores “inter-regionais” são aqueles que participam de ações em mais de uma região formal da Rede GCP; são aqueles atores que, por exemplo, têm abrangência de atuação nas Regiões I e III (por exemplo, alguns CRAS ou Conselhos Tutelares).

Gráfico 4.11 - A Rede GCP de acordo com as regiões dos parceiros.

Fonte: elaboração própria.

O gráfico 4.11 indica que há concentração de relações por região, com claros agrupamentos de parceiros em territórios ou grupos por “cores”. As exceções são parceiros que transitam entre as regiões e o nível de coordenação, o que é esperado segundo suas próprias atribuições institucionais (i.e., DRS) e parceiros cuja atividade tenha por natureza uma abrangência inter-regional ou municipal (CAPS, NAVs etc.).

Uma leitura possível é que as ações da Rede estejam favorecendo parcerias a nível local, fortalecendo, assim, articulações nos territórios, porém não se consolidando como uma rede municipal ou inter-regional. Essa leitura está em linha com a interpretação do GGI sobre qual seria o papel da Rede GCP: fortalecer a articulação dos serviços a nível local, e não, necessariamente, facilitar a conexão entre regiões ou entre níveis de gestão (DC²¹). Essa interpretação parte do reconhecimento do território e das redes de serviços locais como estruturantes para o enfrentando da multidimensionalidade da violência. No entanto, caberia a discussão com relação às expectativas dos atores locais, de que a Rede promova um enfrentamento de fatores estruturais da violência (como discutido na subseção anterior, sobre o propósito da Rede GCP), e a visão expressa na Carta de Princípios, na qual se propõe que a Rede GCP apoie o fortalecimento de uma rede de proteção a nível municipal.

Considerando os resultados apresentados, que indicam uma rede organizada por territórios, as análises subsequentes foram desagregadas por região, para assim visualizar e compreender diferenças intrarregionais. Os gráficos 4.12 a 4.16 representam as redes das quatro regiões e do GGI.

A construção das matrizes das redes por regiões foi realizada a partir da região dos entrevistados, considerando-os como sementes²² da rede local. Dessa forma, a construção da matriz de determinada região da rede parte do mapeamento das relações citadas por todos os entrevistados que se identificaram com aquela região. Os atores que se identificaram como sendo parte de duas regiões foram incluídos nas respectivas matrizes.

²¹ Essa interpretação foi feita por membros do GGI em uma ocasião na qual a pesquisadora apresentou esse sociograma em uma reunião do GGI, para discutir resultados preliminares.

²² Conforme descrito no capítulo 2 (Metodologia), na Análise de Redes Sociais (ARS), “semente” seria o dado originário, o ponto de partida para identificar uma rede de relações. No caso desta análise, utilizaram-se como sementes todos os entrevistados que se identificaram como atuantes em uma determinada região da Rede ou com o GGI.

Gráfico 4.12 - Rede da Região I - Tranquilidade-Centro.

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 4.13 - Rede da Região II - Paraíso-Taboão.

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 4.16 - Rede do Grupo Gestor Intersetorial (GGI).

Fonte: elaboração própria.

Os gráficos 4.12 a 4.16 apontam para diferentes configurações das relações quando considerada cada “região” ou grupo em particular. Os gráficos 4.12, 4.13 e 4.15, especificamente, indicam redes com um componente (todos os nós estão, de alguma forma, conectados), enquanto os gráficos 4.14 e 4.16 apresentam dois componentes (há “pedaços” soltos da rede). Vários fatores afetam a configuração dessas redes locais, por exemplo, o número de entrevistados por região, a quantidade de equipamentos participantes em dada região e os níveis de coesão das redes territoriais. Essas e outras questões serão exploradas na continuação da análise, baseada em medidas de centralidade.

4.4.1 Análise de Medidas de Centralidade

A tabela 4.18 apresenta os resultados das análises de medidas selecionadas da Rede GCP.

4.4.1.1 Análise de Coesão

A tabela 4.17 apresenta os resultados da análise de características e de coesão da Rede GCP e das redes de cada território e do GGI, para comparação.

Tabela 4.17 - Características gerais e medidas de coesão.

REGIÃO/GRUPO	NÚMERO DE VÍNCULOS	DENSIDADE	NÚMERO DE NÓS	NÚMERO DE COMPONENTES
Rede Geral	170	0,021	90	1
Região I	43	0,057	28	1
Região II	26	0,068	20	1
Região III	46	0,044	33	2
Região IV	58	0,055	33	1
Grupo Gestor	28	0,074	20	2

Fonte: elaboração própria.

A análise das características gerais da rede e suas medidas de coesão (tabela 4.17) indicam que as redes territoriais são bastante diferentes entre si. Considerando as redes dos territórios – dados das Regiões I, II, III e IV, sem considerar o GGI –, o número de vínculos identificados vão de 26 (Região II) a 58 (Região IV). Em parte, esse resultado está relacionado com a composição da própria rede em cada um dos territórios (número de atores que são convidados ou convocados para as ações), mas também com características próprias dos territórios (tamanho, população, número de equipamentos etc.) e dos seus atores (atitudes, conexão com o território, experiência com a problemática da violência, entre outros).

Na tabela 4.17, chama a atenção, por exemplo, o fato de as Regiões III e IV terem um número de vínculos bastante diferentes (46 e 58, respectivamente), apesar de terem o mesmo número de nós ($N = 33$). Isso indica que os atores da Região IV demonstram maior capacidade/potencial para formar parcerias no âmbito da Rede GCP. A Região IV é a mais antiga da Rede e, de fato, é a região na qual a Rede formou-se originalmente. É, reconhecidamente, uma região que conta com uma mobilização social mais organizada e com um histórico mais consolidado de articulações intersetoriais (DC e relato de entrevistados mencionados a seguir), o que poderia explicar esses resultados.

A densidade apresentada na tabela 4.17 também varia entre as regiões. Em parte, essa variação é esperada. A densidade de uma rede tende a ser menor quanto maior for o seu tamanho. À medida que uma rede aumenta, ela se torna mais complexa, e é esperado que os seus atores não estejam relacionados com todos os outros atores. Grupos menores têm a

tendência de ser mais densos, uma vez que os atores têm mais proximidade²³. Por essa razão, é esperado que a densidade da rede como um todo, com seus 90 nós, seja menor (no caso, o resultado é 0,021), enquanto a densidade do GGI, com seus 20 nós, seja maior (no caso, 0,074).

Com relação às medidas de densidade das Regiões, a Região II apresenta a maior densidade entre todas (0,068), o que provavelmente se explica pelo seu menor número de nós (é uma rede menor). Já as Regiões I e IV tem densidades similares (0,057 e 0,055, respectivamente) mas número de vínculos bem diferentes – 43 e 58, respectivamente. Uma vez mais, pode-se apontar para as características da Região IV que é a mais antiga da Rede e aquela que entre todas as Regiões se destaca por uma maior capacidade de organização e mobilização dentro da Rede, o que poderia explicar porque apresenta uma densidade relativamente mais alta. Nota-se que a Região III, apesar de ter um número de vínculos similar à Região I (46 e 43, respectivamente), apresenta uma densidade bem menor (0,044 versus 0,057). Esse resultado pode indicar que há dificuldades nessa região para a consolidação das relações de parceria, porém deve ser analisado à luz de diferentes fatores.

A análise, nesse ponto, pode gerar confusão com relação aos conceitos de “coesão social” e de “coesão” como uma medida de rede, em particular porque a interpretação da segunda, nesta pesquisa, pode apontar para aspectos de coesão social no contexto da Rede GCP. As medidas de coesão de rede são um recurso metodológico que diz respeito à estrutura captada; trata-se de um recurso de comparação entre redes mais do que um dado objetivo em si. Essas medidas não trazem dados absolutos e devem ser interpretadas à luz de diferentes dados conjuntamente (a fala dos entrevistados, indicadores, fatores institucionais, contextuais e territoriais, entre outros). Dessa maneira, essas medidas podem ser uma forma de captar aspectos de coesão social, dentre várias outros.

Na sociologia, o conceito de coesão social refere-se ao estado de integração de um grupo, aludindo a elementos que mantêm grupos unidos (objetivos comuns, ideias, crenças etc.) (CARRON e BRAWLEY, 2012). A motivação para a coesão social tem naturezas diversas, como: coerções sociais, reciprocidade, solidariedade, consciência coletiva, entre outros. Já a coesão como medida de rede está relacionada à existência de vínculos entre os nós, e aludem analiticamente a medidas que especificam que tipo de coesão está sendo estudado (VELAZQUEZ e AGUILAR, 2005). Essas medidas podem estar relacionadas com o

²³ É importante reforçar que, aqui, tratam-se de tendências utilizadas como parâmetros para a interpretação de dados, mas que podem variar. Não há impedimentos para que grupos grandes tenham alta densidade e grupos menores, baixa densidade.

compartilhamento de crenças ou visões de mundo, ou apenas com a frequência de contato entre os nós (sem o sentido de coesão social).

Nesta pesquisa, a medida de coesão da rede está fundamentada nas relações que os entrevistados identificaram como “parcerias” no contexto de construção de uma rede de enfrentamento de violência contra crianças e adolescentes. Portanto, a coesão na medida de rede estaria relacionada, entre outras coisas, com a percepção que os entrevistados têm do sentido e da necessidade das parcerias, o que pode estar relacionado a aspectos de coesão social nos territórios. A subseção 4.5.4. que trata do desenvolvimento de parcerias efetivas, traz a análise da fala dos entrevistados sobre quais são suas motivações para estabelecer parcerias e quais são os fatores que eles apontaram como sendo aqueles que afetam as parcerias. Esses dados oferecem um olhar para compreender o que pode estar afetando as medidas de coesão de rede apresentadas aqui e, para uma interpretação mais aprofundada, deveriam compor-se com outros dados em análises futuras.

Um dado interessante é o número de componentes de cada rede (por região), ou seja, quantos “pedaços” desconectados, em termos de estrutura de rede, tem cada região. O GGI e a Região III são compostos por dois componentes, enquanto os outros grupos têm todos os seus nós, de uma forma ou de outra, conectados e formando um só componente. Metodologicamente, isso significa que alguns atores das redes com dois componentes, ao serem entrevistados, não mencionaram parceiros em seus próprios territórios/grupos, ou não foram mencionados por nenhum dos parceiros entrevistados de seu respectivo território/grupo. Assim, ou eles têm conexões com outros grupos e territórios, ou estão isolados na composição geral da Rede (formando pequenos subgrupos ou redes).

Esse dado indica questões de fragmentação na comunicação ou na relação entre atores dessas redes ou grupos, ou então a dificuldade de manter parcerias. Uma das razões apresentadas pelos entrevistados é que a desagregação seria um efeito da abrangência de alguns serviços que cobrem mais de um distrito de Saúde e que sofrem constantes reorganizações em suas redes de cobertura, dificultando a participação em encontros da Rede GCP e a manutenção de parcerias que ocorrem em regiões distintas:

Como na última reunião pude perceber, estavam sendo reorganizados alguns CRAS e CREAS de referência, então o [nome da região], agora a gente cobre e antes era o Centro, então a gente vai ficar com o [nomes de distritos] e alguns outros lugares. (Q24, Assistência Social, Região I e III)

Existe uma diferença nas regiões, na divisão regional. Por exemplo, nós somos um CRAS, a gente atende toda a região [nomeia os distritos que atende]. Quantas UBS existem nesses bairros? Quantas escolas existem? É um CRAS apenas. Minha maior

difficuldade é ter esse contato e aqui somos em três técnicos para atender. (Q38, setor Assistência Social, Região II)

Há também menções a questões de organização institucional que afetam o estabelecimento e a manutenção das parcerias:

No início desse ano, com a nova gestão, a equipe foi toda desmontada; foi cada um para um lugar e aí acabou que a gente perdeu o vínculo. (Q24, setor Educação, Região I)

A discussão sobre as lógicas de organização territorial e os efeitos da transição da gestão será aprofundada adiante, uma vez que esses fatos afetam diversas dimensões da Rede GCP e as oportunidades para a intersetorialidade. O que se aponta aqui seria a importância de se definirem, estrategicamente, os papéis e as contribuições dos parceiros na Rede GCP e nos territórios. O foco em formar parcerias e fomentar ações locais tem como resultado articulações mais localizadas, “um a um” ou em pequenos grupos que trabalham casos ou questões do cotidiano das famílias. Pelo escopo de atendimento de alguns dos parceiros da Rede, essa estratégia torna-se inviável, pois, se por um lado, impulsiona vínculos entre UBS e escolas, por outro, gera insatisfação e frustração entre atores da Assistência Social e do Conselho Tutelar, que se percebem pressionados a fazer um esforço acima de suas possibilidades, e entre as escolas e UBS, que sentem que os outros parceiros não participam adequadamente. Ter mais clareza sobre as expectativas, os papéis, os limites e as potencialidades e desenvolver estratégias diferenciadas para a vinculação dos atores poderia fazer com que o engajamento dos parceiros da Rede GCP fosse mais efetivo e satisfatório.

4.4.1.2 Análise de *Degree*

Entre os 90 parceiros da Rede GCP, ocorreram 170 citações de parcerias. O anexo 4 apresenta o resultado geral da medida da análise de *degree* da Rede, que está organizada em ordem decrescente de *outdegree*, medidas explicadas no início da subseção 4.4. Os gráficos 4.17 e 4.18 mostram a Rede com o tamanho dos nós proporcionais aos seus *degrees* e com atributo de região (gráfico 4.17) e setor (gráfico 4.18). As tabelas 4.18 e 4.19 fazem um resumo da análise de cada medida.

Gráfico 4.17 - Rede com nós proporcionais de acordo com seu *degree* e por região.

Fonte: elaboração própria.

O gráfico 4.17 indica que existem variados níveis de *degrees* em todas as regiões da Rede, porém a Região III está mais fragilizada nesse sentido (atores com *degrees* menores), em comparação com outras regiões.

Gráfico 4.18 - Rede com nós proporcionais ao *degree* e por setor (cor).

Fonte: elaboração própria.

Já a leitura do gráfico 4.18 indica que existem atores com altos *degrees* em todos os setores, com variações importantes de se observarem. O setor Educação, que é o mais numeroso da Rede (cor magenta), tem pouco destaque nesse gráfico, com apenas um nó com maior relevância em termos de *degree*. Esse nó refere-se à SECEL, a instituição que coordena a Rede GCP, e, portanto, espera-se que tenha um destaque nessa medida. Em termos de centralidade, as escolas destacam-se pouco na Rede GCP.

Esse resultado reforça a ideia de que as parcerias na Rede são pensadas em termos funcionais, no sentido do fluxo de referência nas redes de serviço, o que colocaria as escolas em uma posição mais periférica, e outros atores (como Saúde e Assistência Social), como mais centrais na estrutura da Rede. Os parceiros mais relevantes seriam aqueles para os quais direcionam-se as demandas e os encaminhamentos. Nessa lógica, estaria fragilizada a proposta da Rede de fomentar ações territoriais (intra e intersetoriais) para o enfrentamento da violência a partir de uma abordagem ampla do problema, trabalhando em uma lógica de atuar sobre os determinantes locais da violência. Se assim fosse, esperaria-se observar maiores parcerias com escolas e entre escolas, na medida em que estas têm a convivência diária e o papel fundamental na formação dos jovens e das crianças desses territórios.

Tabela 4.18 - Medidas de *indegree*.

QUANTIDADE DE CITAÇÕES COMO PARCEIRO	NÚMERO DE PARCEIROS QUE RECEBERAM ESSE NÚMERO DE CITAÇÕES	PERCENTUAL
10 ou mais citações	1	1,11
6 a 10 citações	2	2,22
5 citações	5	5,56
4 citações	4	4,44
3 citações	4	4,44
2 citações	19	21,11
1 citação	52	57,78
0 citação	3	3,33
Total de citações	90	100

Fonte: elaboração própria.

A tabela 4.18 resume as medidas de *indegree*, considerando os atores mais reconhecidos por outros atores (i.e., que receberam mais citações) e que, portanto, considerasse terem mais prestígio dentro da Rede GCP. A coluna “Número de parceiros que receberam esse número de citações” indica a quantidade de atores que receberam o número de citações da coluna “Quantidade de citações como parceiro”. Por exemplo, na primeira linha, observa-se que apenas um ator (1,11%) foi citado mais de 10 vezes por outros atores da Rede. Em contrapartida, 52 atores (57,78%) foram citados apenas uma vez por outros atores, no decorrer da pesquisa.

Dos 90 atores citados pelos 56 entrevistados, a grande maioria (82%; N = 74) foi indicada como parceiro por outro ator no máximo duas vezes, sendo que três dos entrevistados não foram citados nenhuma vez por outros entrevistados (Tabela 4.18). Esse resultado reforça a conclusão já mencionada de que as parcerias, em geral, são pontuais e que não se aproveita o potencial de conexões oferecidas nos territórios e nos encontros da Rede GCP. Como já mencionado, esse resultado pode estar relacionado com a forma como os atores no território definem o problema da Rede e que possibilidades enxergam para esse enfrentamento, assim como as concepções e os critérios de “parceria” desse grupo.

Tabela 4.19 - Resumo análise de *outdegree*.

NÚMERO DE ENTREVISTADOS	QUANTIDADE DE PARCEIROS QUE CADA ENTREVISTADO CITOU	PERCENTUAL
3	6	5,36
4	5	7,14
12	4	21,43
18	3	32,14
12	2	21,43
6	1	10,71
1	0	1,79
56		100

Fonte: elaboração própria.

A tabela 4.19 resume a medida de *outdegree* agrupando por total de citações feitas pelos entrevistados. A leitura da primeira linha, por exemplo, seria que três dos entrevistados (primeira coluna), que representam 5,36% da amostra (terceira coluna), mencionaram seis parceiros (segunda coluna). Essa tabela considerou apenas os 56 entrevistados e não os 90 parceiros citados, uma vez que não é possível saber quantas citações teriam sido feitas pelos atores que não foram entrevistados para a pesquisa.

A tabela também indica que a maioria dos entrevistados (N = 37; 66%) identificou entre zero a três parceiros cada um, sendo que um entrevistado não foi capaz de identificar nenhum parceiro específico. Os restantes 34% (N = 19) citaram de quatro a seis parceiros cada um²⁴, com a maioria deles (21,43%; N = 12) citando quatro parceiros cada um. Três entrevistados (5,35%) identificaram, cada um, seis parceiros.

Os resultados apresentados na tabela 4.19 indicam que, em geral, e com exceções, as parcerias são limitadas, considerando a possibilidade de conexões possíveis em cada território e nos encontros da Rede GCP e a baixa quantidade de parceiros que os entrevistados mencionaram. A análise do discurso dos entrevistados confirma que grande parte das

²⁴ É importante ressaltar que esses resultados não estão condicionados a questões metodológicas, pois não houve uma limitação de número de parceiros que cada entrevistado poderia mencionar. Inicialmente, havia-se pensado em limitar o número de parceiros a cinco por entrevistado, para não inviabilizar a pesquisa, considerando o cronograma de trabalho. No entanto, no pré-teste, identificou-se que os entrevistados não estavam atingindo esse número de citações e que esse dado poderia ser interessante para a pesquisa. Dessa forma, eliminou-se o limite de cinco para abrir a possibilidade de os entrevistados citarem quantos parceiros conseguissem identificar.

parcerias estão relacionadas com a resolução de problemas pontuais, com a organização de eventos específicos ou esporádicos (i.e., palestras) ou com fluxos de encaminhamento e seguimento de casos. Nesse sentido, um dos critérios mais utilizados para definir quem é um “parceiro” está relacionado com a possibilidade de agilizar fluxos de encaminhamento ou de resolver questões pontuais que afetam o cotidiano dos profissionais ou dos usuários.

Análise comparativa: por que alguns parceiros conectam mais que outros?

A medida de *degree* ajuda a identificar aqueles atores que são mais conectados. Uma maior conexão pode indicar atores com mais poder e que são mais visíveis dentro da estrutura da rede. Uma análise comparativa dos 10 atores com maiores graus de *indegree* e de *outdegree* (Tabela 4.20) mostra que cinco dos atores aparecem nas duas listas; são atores que não só se destacam por identificarem mais parceiros dentro da Rede, como também por serem identificados por outros atores como parceiros (atores destacados em verde na tabela 4.20). Esses parceiros incluem um Conselho Tutelar, um CREAS e três equipamentos de Saúde. Com relação à Região: um encontra-se na Região II; um, na Região III; dois, na Região IV, e um é inter-regional (Regiões I e II).

Tabela 4.20 - Análise comparativa de *degree*.

QUESTIONÁRIO	OUTDEGREE	QUESTIONÁRIO	INDEGREE
Q33	6.000	Q33	12.000
Q09	6.000	Q07	9.000
Q25	6.000	Q43	6.000
Q34	5.000	Q09	5.000
Q19	5.000	Q25	5.000
Q17	5.000	Q02	5.000
Q03	5.000	Q44	5.000
Q02	4.000	Q56	5.000
Q44	4.000	Q23	4.000
Q50	4.000	Q35	4.000

Fonte: elaboração própria.

Diversos fatores podem influenciar porque alguns atores ou equipamentos são mais citados do que outros; por exemplo, o fato de serem atores ou equipamentos chave no fluxo de encaminhamento de casos de violência, poderia fazer com que estes fossem considerados mais relevantes no contexto da Rede. Ainda assim, mesmo considerando o tipo de equipamento, alguns são mais citados que outros (porque, por exemplo, um Conselho Tutelar e um CREAS se destacam, entre todos os Conselhos Tutelares e CREAS que participam da Rede?). A revisão dos discursos desses atores e daqueles que os citaram dá algumas pistas a respeito das características que fazem com que esses atores se destaquem e ganhem mais visibilidade nessa estrutura. Um fator importante identificado na fala dos entrevistados foi a iniciativa e a postura comprometida dos profissionais desses equipamentos para o trabalho conjunto e intersetorial. Uma das escolas entrevistadas, ao descrever sua relação com um dos parceiros do setor Saúde identificados na tabela 4.20, explicou como se formou a parceria:

No último encontro [da Rede GCP] que eu participei, a própria gestora aqui do posto me procurou. Foi aberta, falou: “Eu soube das parcerias que tiveram; podemos continuar; vai lá fazer uma visita”. Eu sei que tem abertura. (Q49, setor Educação, Região III)

Em outro ponto, reforçou a importância da atitude e da postura profissional desse parceiro como facilitador das ações: *“As meninas são sempre éticas, educadas, sempre abertas, a gente consegue negociar bem”* (Q49, setor Educação, Região III).

Outra escola descreveu como a iniciativa da equipe de outra das UBS identificadas na tabela 4.20 disparou a parceria:

Inicialmente, quando surgiu a rede intersetorial, nós éramos mais ouvintes, porque a gente não entendia muito bem o que estava acontecendo, qual era a proposta [...]. E por conta de uma ação da gerente aqui da UBS, e ela passou por sugerir reuniões temporárias para a gente discutir alguns casos de alunos e pacientes em comum, para a gente fazer a rede movimentar e aí, a partir dessas reuniões, a gente começou a se ligar mais e a fazer as parcerias e fazer com que as parcerias dessem um pouco mais certo e que as ações que eram sugeridas nas reuniões da Rede se concretizassem. (Q26, setor Educação, Região II)

Um fator ressaltado nas falas desses atores que se destacaram nas parcerias é o olhar ampliado para as questões do território e o reconhecimento da necessidade de articulação para o seu enfrentamento. A chefe da seção técnica do CREAS reconhece como a Rede GCP e os parceiros são importantes nesse processo:

O CREAS, ele não trabalha sozinho. Ele trabalha mesmo nessa Rede [GCP], sempre fomentando a Rede ou buscando as ações da Rede para fortalecer junto às famílias.

Então isso é muito importante que a gente sente uma vez por mês, uma vez a cada 50, a cada 60 dias para que a gente diga: “Olha, tem essas ações que são realizadas. Quais são as outras situações que a gente poderia vivenciar estar aplicando essas ações para poder fortalecer as famílias?” (Q09, setor Assistência Social, Região IV)

O fortalecimento das relações de parceria nos territórios é um dos principais objetivos da Rede GCP. Se, por um lado, as medidas de *degree* indicam que existem dificuldades na consolidação de parcerias (pelos poucos vínculos identificados, no geral), por outro, a análise da experiência de parceiros que se destacam por suas conexões (maiores graus de *indegree* e *outdegree*) ajuda a identificar alguns fatores que podem facilitá-las e que podem ser a base para o desenvolvimento de ações da Rede. Por exemplo, os relatos anteriores demonstram a importância da participação nos encontros da Rede para disparar e consolidar as ações conjuntas. Também mostram a importância de ter atores que sejam atentos e sensibilizados para a necessidade da ação intersetorial e que tomem a iniciativa de procurar e mobilizar atores no seu território.

Implementar estratégias que promovam maior participação nos encontros da Rede (por exemplo, sensibilizar gerentes, chefes e diretores de escola para que liberem os profissionais para os encontros), promover certas atitudes (compromisso, respeito, ação ética etc.) e gerar capacidades entre os atores locais para a negociação e a mobilização de parceiros podem ser estratégias úteis para que a Rede atinja melhor seu objetivo de fomentar parcerias locais.

Essa discussão conduz ao tema de fatores e competências facilitadoras para a ação intersetorial, questão que será aprofundada na discussão sobre as parcerias, ainda neste capítulo e no capítulo 5.

4.4.1.3 Medidas de *Betweenness*

O *betweenness* indica nós que atuam como pontes para facilitar fluxos entre dois nós, ou seja, aqueles nós considerados “mediadores” em uma estrutura de rede. Os gráficos 4.19 e 4.20 apresentam as medidas de *betweenness* considerando dois atributos: setor (gráfico 4.19) e região (gráfico 4.20).

Gráfico 4.19 - Rede com nós proporcionais na medida de Betweenness e atributo de setor (cor).

Fonte: elaboração própria.

O gráfico 4.19 aponta algumas interpretações interessantes para pensar a estrutura da Rede GCP. Os quatro setores principais da Rede – Saúde (magenta), Educação (azul claro), Assistência Social (vermelho) e Conselho Tutelar (branco) – aparecem com algum ator de destaque na medida de *betweenness*, indicando que há atores que são considerados bons mediadores de informação e de comunicação em todos os setores, potencializando assim a intersectorialidade. Estrategicamente, pode-se pensar que todos os setores participantes da Rede têm pelo menos um interlocutor ou mediador de destaque que faça a ponte com a Rede GCP, minimizando assim a possibilidade de “brechas” setoriais. Os setores que mais se destacam nessa medida são os setores Saúde (azul) e Conselho Tutelar (branco), como se pode observar no gráfico 4.19, os quais podem ser pensados como atores que mais facilitam o fluxo de informações e a comunicação nessa rede de relações.

Gráfico 4.20 - Rede com nós proporcionais na medida de *betweenness* e atributo de região (cor).

Fonte: elaboração própria.

O gráfico 4.20 apresenta as mesmas medidas de *betweenness*, porém destacando o atributo de região. Novamente, a SECEL destaca-se no GGI (magenta), o que é esperado, dado que é a instituição coordenadora da Rede GCP. Atores com maiores *betweenness* considerando o atributo “setores” são aqueles que conectam regiões e o GGI. Chama a atenção que, a partir do olhar por esse atributo, destacam-se mais atores da Região III, que aparecia mais fragilizada em outras medidas, indicando que há atores nessa região que podem ter um papel mais destacado, levando-se em conta o potencial de conectar a Região III com outras da Rede, e que podem ser considerados para o desenvolvimento de estratégias para potencializar o trabalho nessa região.

No gráfico 4.20, surgem três atores com abrangência inter-regional ou municipal (amarelo e cinza), indicando pontes entre níveis de gestão. Por um lado, isso é interessante, pois aponta para uma questão que não é destacada na fala dos entrevistados: a mediação e a possibilidade de fluxos (de informações, recursos etc.) entre níveis da gestão para além do GGI. Por outro lado, reforça a observação já feita de que as relações de parceria da Rede GCP

(considerando o conceito de parceria adotado pelos entrevistados) seguem a lógica mais hierarquizada da administração pública (e não uma lógica capilarizada dos territórios).

4.5 Estruturas de Apoio para a Ação Intersetorial

Análises de estudos de caso de iniciativas intersetoriais de diversos países destacaram algumas estruturas e fatores que se consideraram essenciais para o desenvolvimento e a sustentabilidade da intersectorialidade (PHAC, 2007; PHAC e OMS, 2008): dispor de ferramentas de informação; criar arranjos institucionais; garantir mecanismos de financiamento; contar com legislação adequada; realizar planejamento e priorização de acordo com o local de ação; buscar um desenvolvimento efetivo de parcerias. Em subseções anteriores, abordaram-se algumas dessas questões (arranjos institucionais, planejamento territorial). A análise a seguir examinará quais dessas outras estruturas e processos de apoio estão presentes na Rede GCP e se elas facilitam ou não a intersectorialidade.

4.5.1 Ferramentas de Informação para Apoiar a Ação Intersetorial

Ferramentas de informação são importantes para apoiar a tomada de decisões e servir de catalizador para envolver múltiplos parceiros no desenvolvimento e na coordenação de ações intersectoriais. Podem ser indicadores, bases de dados, sistematização e avaliação de experiências, relatos de atividades e outras ferramentas de gestão de informação e de conhecimento que capturem informação relevante para planejamento, implementação e monitoramento.

Segundo a OMS (2011), o desenvolvimento de sistemas de informação com dados específicos de diferentes setores, porém, de acesso comum a múltiplos setores, apoia as ações intersectoriais e aumenta a transparência das ações, possibilitando melhores análises e monitoramento de resultados.

Não foi o objetivo desta pesquisa identificar e avaliar ferramentas de informação disponíveis para a Rede GCP²⁵, porém questões relacionadas com o uso de ferramentas de

²⁵ Sabe-se que as Secretarias Municipais têm seus respectivos sistemas de gestão de informação. A Prefeitura de Guarulhos também tem seus próprios sistemas de informação e gestão de conhecimento, alguns deles estando

informação surgiram nas falas dos entrevistados e nas observações. As Secretarias envolvidas na Rede GCP utilizam seus respectivos sistemas de gestão de informação, tanto setoriais/nacionais como municipais (por exemplo, o Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN). O *website* do município de Guarulhos disponibiliza dados sobre serviços disponíveis, publicações, e uma ferramenta virtual (GuaruGeo) que reúne uma série de informações úteis sobre o município (mapas aéreos, informações sobre os distritos de Saúde e Serviços etc.).

O GGI, por meio dessas ferramentas e de outros sistemas internos, tem acesso a informações que são utilizadas para o planejamento das ações da Rede GCP. Como já descrito, anualmente realiza-se uma avaliação dos Encontros Territoriais por meio de um questionário preenchido pelos participantes que levanta percepções sobre conteúdos, metodologias e nível de satisfação com os encontros. Em 2018, houve uma iniciativa de sistematizar experiências com o envio de um formulário de registro de experiências para os territórios, porém obteve-se baixo retorno (nota em diário de campo). Eventos são registrados por fotografias, atas, relatos e outras técnicas de documentação, os quais, no entanto, não são sistematizados continuamente; há registros dispersos entre as Secretarias e os participantes (DC).

Os entrevistados relataram dificuldades com relação ao acesso a ferramentas de informação que apoiassem o fluxo de trabalho e as decisões do cotidiano do serviço, em especial com relação a serviços que requerem articulação intersetorial. Em particular, essas queixas revolvem ao redor da dificuldade de dar seguimento a casos e processos, devido à falta de acesso a sistemas que organizem dados de forma a possibilitar o acesso dos profissionais a informações básicas para o atendimento das famílias e dos usuários. Fluxos e protocolos de trabalho também não são compartilhados ou conhecidos por todos, gerando confusão, sobreposição de ações, repetição de tarefas etc.

Ao relatar uma ação realizada entre um equipamento da Saúde e uma escola, sobre fluxos e notificação de violência, esta entrevistada relata como cada instituição tem uma informação diferente sobre o mesmo problema:

Quando a gente pega os números de violência sexual do município, pega os dados da Saúde, embora a gente saiba que é subnotificado. Quando a gente pega os dados

com dados disponíveis e com acesso aberto. Um deles é o Observatório de Políticas Públicas, que é acessado por meio do *website* da prefeitura. Outro é o GuaruGeo, um sistema de georreferenciamento, com informações relevantes sobre a cidade (e que foi utilizado na construção do capítulo 3, Cenário de Estudo). Entretanto, não foi o objetivo deste trabalho analisar cada um desses sistemas e suas interlocuções.

do Conselho Tutelar, é outro; quando a gente pega os dados da Educação, é outro. Aí, aquela ficha de notificação de violência, nem os professores conheciam. A gente falou com cerca de cinquenta professores. Uma delas tinha ouvido falar, e não é uma coisa que está acontecendo agora [com relação aos índices de violência]; é algo que já vinha acontecendo há muito tempo. A professora tinha ouvido em uma outra escola; não foi naquela. Fica muito inseguro, porque essa é a grande questão: como eu denuncio... o que eu faço? Porque tinha professores que não conheciam o Disque 100. A maior parte não conhecia o Disque 100. Então quando a gente pensa os recursos, os canais de denúncia... acho que, nesse sentido, nossa ação foi interessante... a gente trouxe coisas muito simples e são coisas que estão funcionando há muito tempo e que eles desconheciam, pelo menos foi o que a maioria disse, que desconheciam e ficam com muito medo de agir. (Q25, setor Saúde, Região I e II)

Essas dificuldades afetam diretamente a capacidade dos profissionais de atender as famílias e realizar ações coordenadas entre os serviços. As falas a seguir ilustram algumas das dificuldades, por exemplo, de não ter um sistema de informação comum sobre casos, que possa ser compartilhado por todos membros da Rede GCP:

Nós não temos uma comunicação efetiva; muitas vezes, um caso perpassa toda a Rede e tudo que todo mundo está fazendo é um primeiro atendimento. Essa revitimização no discurso é constante. Nós, enquanto Conselho [Tutelar], não temos um sistema que nos conecte com a Rede. Toda a nossa documentação é física. Se a pessoa chegar, ela vai ser atendida, ela vai falar sobre a situação dela, e se a gente encaminhar para o CREAS, ela vai ter que falar sobre a situação dela, vai ser atendida e tal, e aquilo que se faz no CREAS não necessariamente volta para cá. Inclusive, muitas vezes, existe uma falha de comunicação nossa, da mesma forma para os órgãos. A gente percebe que a Rede, de fato, não atua como rede. A pessoa está sempre chegando pela primeira vez em todos os lugares, e isso é uma mentira. Ela já deveria estar incluída, já deveria estar integrada à Rede. (Q43, setor Conselho Tutelar, Região I)

Como se identifica a seguir, na fala da entrevistada, a tecnologia ajuda, mas as formas de organização dessa comunicação e a estrutura da Rede nem sempre são eficientes:

Até você mandar e-mail para o Pérola [em referência ao Hospital Pérola Byinton], e-mail para o CREAS, ser respondido... nós ficamos seis meses sem e-mail, três meses fechados, porque onde estávamos sofreu sete assaltos e um incêndio. Metade dos nossos prontuários físicos foram embora; perdemos todo o material que tínhamos. Então, a gente está engatinhando no movimento de Rede. A gente chega no Guarulhos Cidade que Protege e a impressão que tem é que cada um está em uma rede. (Q43, setor Conselho Tutelar, Região I)

Aconteceu uma situação e você tem que mandar e-mail para um, e-mail para outro, para avisar que está sendo mandado para o Conselho [Tutelar]... são trâmites, são burocracias... aí você manda para dois, três lugares, mandam e-mail para você... eu falei "Mas eu já mandei"... mandei para dois órgãos... essas burocracias... quando a gente encaminha uma criança para passar no posto, vai lá o encaminhamento. Até essa família voltar e trazer para a gente uma devolutiva... eu sei que tem plataforma agora para tudo; tudo a gente lança no computador. Seria legal se fizessem uma plataforma que tivesse ligação direta com escola, posto [de

Saúde] para escola. Diminuiria essa burocracia. Pela plataforma a gente ia visualizando que a criança já foi atendida, né? (Q48, setor Educação, Região III)

Situações como estas geram contradições, pois os atores percebem as possibilidades de conexão e organização da informação por meio das tecnologias existentes, como questiona esta entrevistada:

Você sabe que eu fico pensando em tudo isso, estou aqui divagando de uma possibilidade de a gente pensar de sistematizar esses encaminhamentos no sistema. Existe um departamento na Secretaria de Educação nossa que se chama Departamento de Informática. Por que não podemos criar um sistema de encaminhamento? Um sistema, por exemplo, que você tem os canais para você poder encaminhar, mas não só encaminhar. Porque, hoje em dia, como é que é... você tem um papel, você vai na UBS e você protocola. Eles vão colocar no sistema que é deles, da Saúde. Então, por exemplo, a Educação tem o departamento no sistema; ele até falou de dialogar o sistema com o outro para agregar sistemas, por exemplo, Educação e Saúde, você encaminha e você consegue acompanhar, monitorar, aonde o encaminhamento está [...] Então, o Cidade que Protege, seria bastante interessante se a gente conseguisse acompanhar quem recebeu, se ele já chegou mesmo até o Conselho Tutelar; estou divagando, é uma coisa assim que seria um sonho. Claro, que tem um caso que alguém vai dizer assim: “Olha, mas tem casos que é segredo de justiça”. Tudo bem, mas você encaminhou, está lá e vai ter um tipo “tarja preta”, como eles falam, mas eu acho que precisa, porque nós estamos em uma era da informática, que tudo é celular e, hoje em dia, é tão arcaico, de papéis que vão se perdendo, que eu acho que precisam pensar. (Q05, setor Educação, Região I)

As situações relatadas, além de causarem frustração entre os envolvidos e serem ineficientes, geram questionamentos sobre os efeitos que causam sobre o usuário e a atuação do profissional:

Nós estamos caminhando e, às vezes, expondo, revitimizando mesmo; não tem outra situação. E aí é o meu grande questionamento... onde eu caio no dado de realidade... é que quem deveria proteger, expõe [...]. (Q43, setor Conselho Tutelar, Região I)

Preocupações com a revitimização são constantes nos Encontros Territoriais e muitos esforços são colocados pelos profissionais para alinhar melhor a comunicação, os fluxos e a troca de informação e, assim, minimizar o sofrimento da população e agilizar o trabalho das equipes. Além disso, observa-se que a falta de ferramentas que permitam o compartilhamento de informação entre os setores tem como resultado que os usuários tornam-se responsáveis por efetivar a intersectorialidade, levando informação de um equipamento para o outro (conforme exemplos a seguir). Essa situação vai na contramão do que a intersectorialidade se propõe a fazer, que é melhorar a qualidade do atendimento à população. Isso não quer dizer que os sujeitos ou usuários não devam ser parte da construção de redes – pelo contrário,

espera-se que as pessoas tenham suas redes e sejam parte ativa desses processos. Porém, o que se comenta aqui é que a falta de ferramentas de informação efetivas resulta em uma carga adicional aos indivíduos que terminam por ter que suprir estas brechas nas redes de serviços.

Uma tentativa de remediar essa situação foi um projeto realizado na Região III, na qual uma UBS, uma escola e um CRAS desenvolveram uma ferramenta de informação básica – uma “carteirinha” – para registrar a passagem das famílias pelos serviços e, assim, minimizar a repetição de informação e a sobreposição de ações. Uma representante do setor Saúde que participou dessa iniciativa descreveu o processo:

Eles [em referência à escola] fizeram um levantamento dessas crianças [casos que precisavam de encaminhamento, mas que estavam parados] com demandas de Saúde, de saúde mental e de deficiência, e passaram para a gente essa lista. A gente levantou o que já acompanhava e grande parte já acompanhava, mas acolhemos essas pessoas novamente para ver em que pé estavam. O que a gente percebeu é que a escola encaminhava e a mãe falava assim: “Não consigo ir naquela unidade”. Às vezes, a unidade pedia alguma coisa da escola, e a mãe trazia. Então a gente entrou nessa de ter essa resposta direta e de a mãe não ser totalmente intermediária sozinha, de a gente conversar. Eles [a escola] criaram uma carteirinha que a escola conseguia ter esse controle com a mãe e a criança. A gente criou a carteirinha juntos e a enfermeira e a médica, quando atendiam, carimbavam para eles saberem que a criança veio e qual foi a devolutiva. Parece que foi um avanço simples, mas não, porque foi uma coisa simples, mas que funcionou e a gente e a escola, principalmente, conseguiu ter um retorno. (Q29, setor Saúde, Região III)

Por um lado, essa iniciativa demonstra a preocupação, a iniciativa e a dedicação dos profissionais em buscar soluções para as questões que impactam o bem-estar e a qualidade do atendimento às famílias. No entanto, considerando os avanços da tecnologia no mundo atual e as possibilidades de desenvolvimento de sistemas e plataformas de compartilhamento de informações, é um uso ineficiente do tempo dos profissionais e dos esforços intersetoriais, que poderiam dedicar-se a articular outras ações de enfrentamento e prevenção da violência contra as crianças e os adolescentes, caso ferramentas de informação mais funcionais estivessem disponíveis.

Apesar das dificuldades que geram tantos questionamentos e ineficiências no trabalho intersetorial, alguns entrevistados entendem que são questões estruturais e de gestão, e que a aproximação entre os setores que resultam da Rede GCP tem uma contribuição a dar:

Acho que a desburocratização mesmo, o fluxo que melhora, a população acaba sofrendo menos violência quando a Rede está [no sentido da revitimização], porque a gente se fala... é difícil a pessoa ir até lá por causa de um papel. Então vamos ligar, fazer aqui e faz lá, e isso ajuda muito. (Q11, setor Saúde, Região IV)

Conforme for nos encontros, ter o momento de procurar, ter o feedback mesmo, acho que tendo o contato [por meio da Rede GCP]... porque o tempo de se parar

para fazer uma ligação, mandar um e-mail, tirar o que você está fazendo diante de tudo o que você faz... beneficia na parte dos encaminhamentos... é um ganho na questão da informação, de conhecimento... de diminuição dos casos de violência, que é o foco, né? (Q38, setor Saúde, Região IV)

A questão das ferramentas de informação é um tema complexo que permeia toda a experiência da Rede e que está conectado com aspectos mais amplos de modelos e sistemas de gestão. Nesta pesquisa, apenas pincelam-se algumas questões, porém essa discussão requer um trabalho mais aprofundado. O que se depreende é que ter acesso a ferramentas de informação adequadas e funcionais fortalece, agiliza e promove ações intersetoriais com mais possibilidades de oferecerem um bom resultado ao seu público-alvo, enquanto a falta de acesso a essas ferramentas compromete os esforços de todos os atores e resulta em ações intersetoriais ineficientes.

Existem contribuições que a Rede GCP pode dar para minimizar problemas relacionados com o acesso à informação e facilitar o fluxo de informações e de conhecimento, conforme os exemplos anteriores indicam. Algumas ações já estão em curso, por exemplo, o foco das oficinas, em 2018, de compartilhar e discutir os fluxos de encaminhamento dos diversos serviços (conforme discutido na subseção 4.2). Outras ações poderiam ser pensadas no planejamento da Rede GCP, de forma articulada entre as Secretarias, para melhorar o acesso à informação e a instrumentalização dos parceiros da Rede (sistematização de experiências, compilação de dados e indicadores para definição de estratégias, proposta de indicadores para a Rede etc.).

4.5.2 Mecanismos de Financiamento

A falta de mecanismos de financiamento é uma barreira para as ações intersetoriais (PHAC, 2007). O Decreto Municipal nº 32.979/2015 não especifica recursos financeiros para a Rede GCP; cada secretaria dispõe de seus próprios recursos para apoiar as ações Rede, porém eles são escassos, esporádicos e não obrigatórios. Os participantes reportam contribuições pessoais para comprar café e lanches para os encontros, para elaborar pôster para o Seminário Anual e até o uso de transporte próprio. Até 2016, havia apoio financeiro das Secretarias para contratos de consultoria, por exemplo, a assessoria do IBEAC, mas, a partir de 2017, esses recursos não foram mais disponibilizados. A pesquisa levantou quais

recursos estavam disponíveis para os entrevistados realizarem as ações intersetoriais. O gráfico 4.21 resume as respostas.

Gráfico 4.21²⁶ - Que recursos são disponibilizados para as ações intersetoriais da Rede GCP?

Fonte: elaboração própria.

Os tipos de recursos citados pelos entrevistados em suas respostas, conforme tabela 4.21, foram:

- Financeiro: recursos do Pró-Rede (apoio de transporte para deslocamento até as reuniões e para imprimir pôsteres para o Seminário Anual), pagamento de lanches e café para encontros (Secretarias e participantes), apoio para contratos de consultoria com IBEAC e NECA em anos anteriores (Secretarias²⁷);
- Material: espaços e equipamentos para reuniões, materiais para palestras;
- Humano: liberação de profissionais dos equipamentos e serviços para participarem de encontros, iniciativa própria dos profissionais;
- Técnico: disponibilização de profissionais da equipe para colaboração em temas específicos (por exemplo, psicólogos para palestra sobre disciplina etc.).

Conclui-se que a Rede GCP funciona quase que exclusivamente com recursos humanos, ou seja, a partir da disponibilidade e do compromisso dos profissionais que

²⁶ Observação: o gráfico 4.20 inclui 51 respostas; 5 entrevistados não souberam responder.

²⁷ Não se sabe o valor pago para as consultorias. Foram contratos realizados e finalizados antes do início da pesquisa.

participam das ações e dos seus superiores, que aprovam sua participação nesses eventos e nas ações que se desdobram destes. Uma entrevistada colocou essa questão como sendo de “voluntarismo” dos profissionais, porém com o sentido de que depende de iniciativa e compromisso pessoal (uma vez que a participação dos profissionais nas ações da Rede depende de respaldo institucional e de apoio dos gerentes e superiores):

Geralmente, as pessoas são voluntárias. Nós que nos dispomos com nossos carros, de ir atrás de pessoas. Essas pessoas vêm todas voluntariamente. Quando as pessoas vêm para fazer palestras, elas também são voluntárias. Tudo com parceria, voluntária. Os indivíduos fazem acontecer, né. (Q51, setor Educação, Região III)

A falta de recursos financeiros é uma fragilidade que compromete a sustentabilidade da Rede e a efetividade das ações realizadas, uma vez que limita o escopo e os tipos de ação que podem ser pensados pela Rede GCP.

Estudos sobre mecanismos de financiamento que promovem a ação intersetorial identificaram alguns dos principais incentivos e desincentivos oferecidos em diferentes países (PHAC, 2007). Tais estudos concluíram que esses mecanismos têm uma forte influência no comportamento de indivíduos e organizações nas ações intersetoriais. Exemplos de mecanismos incluem (OMS, 2004):

- Alocação financeira nos orçamentos institucionais, exclusivamente para ações intersetoriais, com critérios claros sobre a definição de ação intersetorial e que pode ser combinada com regulações para assegurar a ação intersetorial;
- Exigência de ação intersetorial como condição de financiamento (incentivo para financiamento de projetos, por exemplo);
- Compartilhamento de custos ou fundos de recursos comuns (entre instituições) alinhados com ações temáticas ou direcionados a determinados grupos;
- Recursos em espécie que apoiem ações com objetivos comuns.

Os mecanismos citados são aqueles que foram identificados em outras ações intersetoriais e são colocados aqui como exemplos que poderiam ser considerados para fortalecer os recursos disponíveis para a Rede GCP. Essa é uma questão que depende fortemente de articulação entre Secretarias e níveis de gestão para além do mandato da Rede GCP e que, portanto, requer um processo mais amplo de diálogo e *advocacy* institucional.

4.5.3 Legislação Adequada

Análises de experiências apontam que contar com legislação e regulações que incorporem lógicas intersetoriais e que disparem dispositivos e arranjos para sua realização é um mecanismo importante para fortalecer a intersetorialidade (PHAC, 2007).

O Decreto Municipal nº 32.979/2015, que institui o GGI, dá respaldo e sustentabilidade para a continuidade da Rede GCP e garante a representatividade dos diferentes setores, porém sua efetividade depende do apoio das Secretarias, para garantir a participação e a realização das ações. Trata-se, ainda assim, de um marco legal importante para formalizar e assegurar respaldo institucional à Rede.

No entanto, para que as ações intersetoriais sejam realizadas em diferentes níveis de gestão e no nível territorial, é essencial que as diferentes legislações municipais (planos municipais etc.) incorporem lógicas intersetoriais e disparem dispositivos que permitam e facilitem a colaboração entre os setores. Um exemplo de legislação desse tipo é o Programa Saúde na Escola (PSE), que cria arranjos intersetoriais (por exemplo, Grupos de Trabalho), institui recursos para sua implementação, instrumentaliza os profissionais para sua implementação, garante inserção do Programa nas agendas institucionais e cronogramas, dentre outros. No âmbito da Rede GCP, identificaram-se, a partir dos encontros e das entrevistas, alguns programas e políticas que permitiram uma maior articulação entre os setores da Rede e o impulsionamento de ações intersetoriais (Programa Saúde na Escola, Programa PróJovem, Programa GUARD etc.).

O principal exemplo foi a interlocução do PSE com a Rede GCP, desde 2017, que fortaleceu as ações intersetoriais entre os setores Saúde e Educação, garantindo mais espaço para o diálogo e o planejamento de ações, maior respaldo para a realização de atividades nos equipamentos, participação mais efetiva de profissionais, uma vez que estes estão alocados ao PSE como parte de suas funções e pastas, e a ampliação das oportunidades de articulação com outros setores que participam da Rede GCP (Assistência Social e Conselho Tutelar). O seguinte relato é um exemplo dessa situação:

Hoje, não consigo enxergar muito separado do que quando a gente começou. Esse ano, para mim, é PSE e Cidade que protege, porque a gente recebeu as escolas, discutiu sobre vulnerabilidade, estamos pensando ações juntos no território, acaba não tendo como separar muito [...] As escolas vieram aqui para a gente pensar no desdobramento do Programa Saúde na Escola dentro do Cidade que protege. A gente teve essa necessidade de ser esse território, falamos muito de vulnerabilidade. Nós temos esse papel de ser quem protege, nós e a escola. A gente pensa em outros serviços, no Conselho Tutelar, de como isso precisa ser fortalecido [...] Com a

Assistência [Social], a gente tem um bom contato, mas com o Conselho [Tutelar], é uma questão bem atual que todo mundo traz, a dificuldade da participação do Conselho. (Q29, setor Saúde, Região III)

Como marco legislativo que apoia e promove a gestão intersetorial, o PSE tem se mostrado relevante para fomentar ações e conectar equipes. Tem sido reconhecido pelos participantes da Rede GCP como um recurso importante na consolidação da gestão intersetorial a nível local, como exemplifica este relato:

Se a gente for olhar alguns anos atrás e comparar, antigamente, quando a gente ia fazer PSE, a gente se sentia jogado: “Usa essa sala aí”. Agora não é mais “Faz aí”... eles não tomavam conhecimento nenhum. Hoje, acho que com essa articulação [da Rede GCP], com essa rede, já tem uma visão diferente. A gente tem um apoio maior, a gente chega e já é recebido de forma diferente. Já tem as planilhas, já deixam prontas para a gente, e que antes a gente tinha que ficar correndo atrás dos dados. (Q50, setor Saúde, Região I)

Existem, porém, vários desafios e questões sobre os quais deve-se refletir, acerca da implementação das ações do PSE no âmbito da Rede GCP (visão de promoção da saúde, dificuldades de comunicação, articulação de agendas e projetos pedagógicos etc.), as quais serão discutidas na próxima subseção.

Como mencionado no início dessa subseção, a análise de experiências publicada na literatura indica que legislação adequada teriam um efeito positivo para a intersetorialidade ao dar respaldo legal e estrutura para as iniciativas. Não realizou-se nessa pesquisa uma análise mais aprofundada desta questão, porém o papel de legislação e decretos no fortalecimento da intersetorialidade poderia ser melhor problematizada à luz da experiência da Rede GCP. Como apontam as falas acima, a percepção geral é de que a existência de legislação e programas institucionais fortaleceram as ações da Rede e apoiaram a intersetorialidade. Por outro lado, na subseção 4.4 (Análise de Redes Sociais) também se apontou como a instituição do Decreto que formalizou a Rede e definiu o GGI a partir de representatividades institucionais resultou em uma limitação na participação de atores de setores que não estavam mencionados no Decreto nas ações da Rede (como apontou a fala da representante de uma ONG que indicou que a partir do Decreto, sua participação nos Encontros ficou fragilizada). Esta situação dá margem para pensar que, se por um lado, ter legislação e respaldo legal dá força, ajuda a estruturar e dar sustentabilidade a processos, por outro lado, pode interferir e fragilizar relações e redes que ocorrem de maneira natural e fluida sem esse tipo de recurso. Aponta-se esta questão aqui não para argumentar que ter legislação adequada não seja relevante. A experiência da Rede GCP aponta que há aspectos importantes e positivos. O que

se pretende é fazer um contraponto à literatura existente e indicar que há outros fatores e aspectos a considerar nessa análise. Estes devem ser melhor problematizados para compreender qual é o papel e o impacto desse tipo de estrutura de apoio (“legislação adequada”) tanto na intersectorialidade como nas redes, e refletir sobre como desenvolvê-las sem obstaculizar ou engessar processos e relações.

4.5.4 Desenvolvimento de Parcerias Efetivas

A formação de relações de colaboração e parcerias é um pressuposto da intersectorialidade. A formação de parcerias efetivas é um dos fatores identificados como chave para a sustentabilidade da intersectorialidade (PHAC e OMS, 2008). Por essa razão, buscou-se compreender que relações se conformaram a partir das ações da Rede Intersectorial, quais os pressupostos-chave motivadores dessas relações e o que elas efetivamente fazem. Pontos importantes, nesta análise, incluem qual conceito de “parceria” predomina na Rede e o que se consideraria uma “parceria efetiva”.

O conceito de parceria está intrinsicamente conectado à problemática das redes. A parceria constitui uma forma de trabalho que possibilita a dinamização das redes. O conceito de parceria permite aprofundar a abordagem de rede, na medida em que centra a atenção em pressupostos-chave da relação entre atores, que se traduzem nas dinâmicas inerentes a uma determinada ação (CARRILHO, 2008).

CARRILHO (2008) resume os principais elementos do conceito de parceria, segundo uma leitura de diversos autores. A partir desse trabalho, destaca que as parcerias são:

- Formas de mediação que buscam aproximar teoria e empiria; podem-se considerar como processos negociais entre atores com características diversas em torno de projetos comuns (GEORIS, 1992 apud CARRILHO, 2008);
- Processos nos quais agentes de diferentes naturezas entram em acordo sobre formas para lograr um objetivo específico, cujo resultado representa mais que a soma dos esforços de cada um; implica a partilha de riscos e benefícios, o que leva ao princípio da responsabilidade mútua (ESTIVIL et al., 1994 apud CARRILHO, 2008);
- Relações em torno da utilização de recursos ou da articulação de interesses comuns (HIERNAUX, 1997 apud CARRILHO, 2008).

CARRILHO (2008) identifica então dois componentes essenciais do conceito de parceria: os pressupostos-chave da relação (motivação e interesses) e a dinâmica de parceria (natureza, histórico de relações, predisposição para atuar e mudar).

VON SCHIRNDING (2002) propôs o que seriam as características de parcerias “bem sucedidas”:

- As contribuições de todos os parceiros são valorizadas e todos os parceiros beneficiam-se da parceria;
- Os interesses essenciais de cada parceiro são respeitados e protegidos;
- Parceiros têm acesso a recursos e/ou têm legitimação na parceria;
- Existem oportunidades e capacidade para ação;
- Há mandatos e autorização clara das instituições participantes que garantem a prestação de contas;
- A parceria tem conexão com as ações de planejamento das instituições;
- Existem acordos sobre como os resultados das parcerias serão incorporados no planejamento;
- Há um processo de tomada de decisão claramente definido.

A pesquisa solicitou que os entrevistados identificassem seus principais parceiros nos últimos dois anos, considerando as ações realizadas no marco da Rede GCP. Os entrevistados citaram, no total, 170 “parcerias”, entre os 90 parceiros identificados. Como “parceria”, entende-se que existem ou existiram, nos dois anos prévios à entrevista, alguma relação envolvendo as duas instituições/equipamentos que poderia ser de diferentes naturezas: contatos para encaminhamento de casos; projetos conjuntos; planejamento de ações (ligadas ou não ao PSE); reuniões de equipe; ações junto à comunidade, entre outros (o conteúdo das parcerias será discutido adiante). A ênfase em reforçar a conexão das relações citadas com as ações da Rede GCP deu-se para tentar compreender de que forma os dispositivos e os mecanismos disparados pela Rede GCP estavam fomentando a formação de parcerias e apoiando seus desdobramentos.

Identificaram-se alguns valores que embasam o entendimento de parceria nesse grupo. Para alguns, a base da parceria estaria em estabelecer relações pessoais e vínculos de confiança que precisam ser construídos:

Eu ligo para as escolas, eu converso, mas ainda não é uma parceria, assim, de eu saber o nome de cada escola, cada pessoa; são muitas, então não consegui ainda.
(Q28, setor Saúde, Região IV)

Vou falar em uma linha muito pessoal. A intersetorialidade, para mim, é parceria. Como diriam os jovens da minha comunidade, é ser “parça”, é ser companheiro, é ser “truta”. Tomaria as palavras dos meus adolescentes... vai ser meu “truta”, meu “brother”, porque vai estar comigo ali, no meu dia a dia. (Q03, setor Saúde, Região IV)

Para outros, o conceito de parceria seria restritivo, pois seria indicativo de ações pontuais. A rede deveria extrapolar a ideia de “parcerias” e atuar de maneira mais ampla, para lograr metas comuns:

O trabalho em rede, ele não é só parcerias... é gestar ações conjuntas para não ficar pesado para ninguém, gestar ações conjuntas em rede. Eu não vou na Rede para discutir caso; eu vou para fazer ação. A minha rede é o momento da ação. Eu sou contra “Ah, vamos reunir todas as secretarias para discutir casos”. Não, a Rede é para pensar ações. Porque quando eu estou com a Rede, eu estou com várias secretarias e órgãos, então eu penso em ações. Na Rede, na minha opinião, não cabe discussão de caso; cabem ações, fórum, seminários, temáticas, debates; é isso que eu faço na Rede. (Q42, setor Saúde, Região IV)

Há também a visão mais utilitarista de que parcerias com a dimensão intersetorial teriam o objetivo de resolver problemas:

A intersetorialidade deveria acontecer o seguinte: eu preciso de você e você precisa de mim. (Q43, setor Conselho Tutelar, Região I)

Os gráficos 4.22 a 4.24 e a tabela 4.21 resumem algumas informações dos dados coletados.

As parcerias, por setores

Gráfico 4.22 - Parceiros identificados pelos entrevistados, por setor.

Fonte: elaboração própria.

O gráfico 4.22 apresenta o perfil dos parceiros citados por setor. O setor Saúde destaca-se com o maior número de citações entre todos os parceiros. Esse resultado aponta para uma predominância do setor Saúde sendo reconhecido como parceiro nos territórios, o que não se explica pelo número de equipamentos, uma vez que, entre as instituições participantes, há bem mais escolas do que equipamentos de Saúde. O resultado pode ser explicado pelas características do setor Saúde, que possui políticas e programas que têm a intersetorialidade e a territorialidade como eixos estruturantes, por exemplo, o Programa Saúde da Família e o Programa Saúde na Escola (CHIARI et al., 2018).

A existência desse arcabouço normativo potencializa e promove a intersetorialidade, ao propor uma nova forma de atuação do setor Saúde no nível local. Em teoria, os mecanismos integradores desses programas possibilitariam a cooperação transversal nos territórios e ampliariam as possibilidades de articulação entre os setores, para o desenvolvimento de ações contextualizadas nos territórios (CHIARI et al., 2018). A fala a seguir indica que o PSE, por estar munido de uma legislação que apoia a intersetorialidade, dá respaldo para a formação de parcerias com outros setores:

Quando a gente fala que faz parte do PSE e que faz parte do Cidade que Protege, as pessoas entendem realmente como uma parceria mesmo. Então eu acho que abre portas. Não é só em nome da escola que a gente está indo lá pedir auxílio, né; tem toda uma legislação que apoia, por trás. (Q51, setor Educação, Região III)

Se, por um lado, o PSE fomenta conexões e vínculos entre os setores no âmbito da Rede GCP, por outro, há de se considerar se os efeitos e os desdobramentos dessas parcerias estão em linha com o objetivo da Rede, que é o enfrentamento da violência. Há um investimento importante do GGI em reforçar esse ponto; nos Encontros Territoriais, realizam-se apresentações e discussões sobre os componentes do PSE, com ênfase naqueles voltados para o enfrentamento da violência e a promoção da cultura de paz (notas de diários de campo e revisão documental). Compartilham-se e recomendam-se materiais e guias, com o propósito de instrumentalizar os profissionais para trabalharem com esse foco. Entre 2017 e 2018, organizaram-se oficinas com o NAV, para fortalecer a capacidade dos profissionais de identificar e lidar com casos de violência.

No entanto, os relatos das ações realizadas como parte do PSE demonstram que a maioria das parcerias dá ênfase a questões mais gerais de prevenção, ligadas a outros componentes do PSE, e têm pouco foco em ações intersetoriais de enfrentamento da violência²⁸. Os relatos, nos Encontros Territoriais, descrevem ações de saúde bucal, prevenção da dengue (teatro), prevenção da pediculose (distribuição de xampu), palestras sobre doenças sexualmente transmissíveis e planejamento familiar, entre outros. São ações que os participantes da Rede consideram de muita importância, uma vez vão ao encontro dos problemas que eles enfrentam no dia a dia dos serviços (DC), mas que não estão necessariamente em linha com a proposta da Rede GCP, de fortalecer o enfrentamento da violência nos territórios a partir do vínculo com o PSE. Ao descrever as atividades realizadas em parceria com a UBS, representantes de escolas comentam algo que é típico desse grupo:

Nós temos um contato muito próximo com a UBS [nome] aqui do lado. Tinha uma enfermeira que a gente tinha um contato muito bom. Eles vêm aqui sempre pelo PSE; a dentista, as enfermeiras, para fazer pesagem; isso a gente já tem e conversa bastante. (Q49, setor Educação, Região III)

Tem a formação dos profissionais, né, que eles vêm periodicamente fazendo [como parte das ações do PSE]. Aí são do PSE... aferição de peso, medida, verificação de carteirinha. E vacinação, quando necessário. Quanto tem algum surto na escola, eles priorizam algumas vacinas dentro da própria unidade. (Q51, setor Educação, Região III)

Durante os Encontros Territoriais, há relatos de experiências de escolas (sem a dimensão intersetorial) e de algumas parcerias (com a dimensão intersetorial) sobre atividades que estão relacionadas com uma proposta de enfrentamento da violência. Exemplos incluem: atividades para promover a autoestima dos estudantes, conscientizar sobre sinais de abuso

²⁸ Essa observação emerge das anotações de diário de campo, que descrevem as apresentações feitas pelos grupos nos Encontros Territoriais sobre as ações que estão sendo realizadas em parcerias, incluindo as ações do PSE.

sexual e promover habilidades para enfrentá-lo; ações para a prevenção de *bullying* e automutilação, para envolver alunos em ações voluntárias na comunidade, entre outras. Um exemplo é a ação que era desenvolvida na Região IV (que foi descontinuada a partir de 2017), já relatada neste capítulo, mas que também serve como exemplo para essa questão:

Consegui organizar o café da manhã com as escolas. Isso permitiu chegar numa proposta para matriciar casos. Acabamos instituindo o matriciamento com o CAPS adulto, discussão de caso, matriciamento com o CAPS infantil e o trabalho com a questão LGBT, que também foi uma grande novidade. E automutilação, que eram dois links novos que a gente sentiu no contato com as escolas e que conseguimos desenvolver aqui. Essas foram novidades em 2016, de trabalhar com isso e articular mesmo como rede. (Q03, setor Saúde, Região IV)

Ao relacionar essa experiência com a Rede GCP, a entrevistada comenta:

Tinha ações que a gente não fazia. Eu, por exemplo, pensar ações de automutilação e LGBT, com ações de violência... jamais eu, sozinha, teria pensado em ir a uma escola fazer palestra sobre prevenção de violência, sobre limites, automutilação... isso surge dentro da Rede. Isso não surge porque “Ah, eu já vim da faculdade com essas ideias”... não, a Rede me gestou essas ideias. (Q03, setor Saúde, Região IV)

Relatos como estes são minoria em relação às outras ações mencionadas, porém indicam que existe potência e que há possibilidades, a partir da ação da Rede GCP e do PSE, de promover, dar visibilidade e fortalecer ações similares. O relato anterior indica como a Rede pode dar luz às necessidades e questões que estão presentes, porém latentes no território, e buscar formas de abordá-las.

A dificuldade de fomentar ações com ênfase no enfrentamento da violência está relacionada a uma série de questões muito mais complexas e amplas do que a falta de instrumentalização de profissionais para desenhar ações e projetos.

Para estas representantes do setor Saúde, há uma dificuldade generalizada para trabalhar com o tema de violência, pelo desconforto e pela angústia que ele gera nos profissionais, mas referem que a Rede GCP pode apoiar para melhorar essa situação:

Eu tenho uma colega [que trabalha com temas de violência] que fala que ninguém quer trabalhar com violência e que todo mundo se esquia dela. Então é um momento de falar disso. É uma responsabilidade de todo mundo. Uma coisa assim, de tentar chamar a responsabilidade das pessoas da rede com responsabilização. (Q18, setor Saúde, Região I)

Os casos são tão complexos que tem momentos que você se sente sozinho, esgotado. Você pega casos que envolvem tantas facetas de violência que, se você ficar sozinho, dá uma angústia profissional, uma apatia. Então eu estou com a Rede e é como se eu me recriasse a cada dia. Acho que um dos propósitos da Rede é recriar o profissional

para o seu cotidiano. Eu me recrio quando eu estou na rede e vejo que tem outros colegas enfrentando coisas semelhantes. (Q03, setor Saúde, Região IV)

Uma dessas profissionais reflete que é também uma questão mais complexa, que está relacionada com a falta de competências e habilidades para se lidar com casos de violência:

Uma pessoa precisa muito fortemente da educação continuada e de aprender a lidar com as angústias. São casos difíceis, dolorosos. Imagina uma criança abandonada ou abusada. Isso mexe muito. Você tem que ter respaldo emocional para poder lidar com isso. Me parece que falta isso nesse pessoal. (Q18, setor Saúde, Região I)

Há também questões relacionadas com o perfil dos profissionais para esse tipo de trabalho:

Você tem que entender que é uma questão de perfil. As coordenações que saibam identificar nas suas secretarias qual é o perfil. Essa falta de identificar o perfil... você manda justo aquele que não tem perfil e ele não consegue fazer o retorno. Tem que respeitar. Eu acho que a questão de não perceber quem não tem perfil para a rede, muitas vezes você obriga aquele que não tem perfil a ir. Não pactua e acho que é falta de respeito ao profissional. Se eu não tivesse perfil de rede, eu não ia querer participar da rede. [...] Se você me obriga a ir, eu vou, mas eu não vou fazer a contento e não vou me entusiasmar com o processo. (Q03, setor Saúde, Região IV)

Há uma falta de confiança na capacidade da Rede de proteção municipal de lidar com os casos e ser resolutiva. Esta entrevistada relata os conflitos que resultam da dificuldade de lidar com esses casos em uma rede intersetorial e indica como a Rede GCP tem ajudado, mesmo que de forma incipiente:

É, fica tudo na suspeita, a gente tem que pedir autorização para eles [em referência ao controle da comunidade pelo tráfico e a necessidade de pedir autorização aos traficantes para chegar até as famílias]. Então é uma coisa mais complicada. Eles estavam falando sobre isso [em referência às discussões em um encontro da Rede GCP]... como você vai ver como cidadão uma coisa errada e não vai agir? Então eu expliquei essa situação, que na nossa posição é um pouco mais complicado. Aí, são essas pautas que a gente fala sobre o Conselho Tutelar, que a gente quer saber: a criança sofreu um tipo de abuso, a gente vai na delegacia fazer um registro, depois a gente vai para o Perola Byton, depois a gente quer saber por que que não dá seguimento, porque as denúncias são feitas, que a gente vê, principalmente com crianças, e a gente faz a denúncia anônima. Mas já tiveram casos na minha área que a gente viu, denunciou e não foi para frente. A gente conversa muito, debate muito com o Conselho Tutelar quando tem essas reuniões [encontros da Rede GCP]. É o que mais fica lá, a gente massacrando para entender o que acontece. Mas aí nessa última, também a gente conseguiu entender que eles vão também até onde eles podem, né? Explicaram mais para a gente. Isso é bom, porque pelo menos a reunião tem esse papel de ajudar a entender. (Q44, setor Saúde, Região III)

Existem críticas à falta de interesse político no enfrentamento da violência:

[...] o comprometimento dos vereadores nessa causa da violência, eu falo com toda a sinceridade, vereador de Guarulhos: compromisso zero com a causa da violência! Não temos nenhum que assuma essa bandeira; não há nenhum vereador que tenha esse compromisso com essa bandeira de apresentar um projeto político, de entender a causa. Nós não vemos nenhum assessor de vereador em ações que envolvam prevenção da violência, uma passeata, uma caminhada, um fórum, um evento; você não vê nenhuma presença desses gestores. Eles deveriam estar entendendo para apresentar propostas, então a gente carece dessa ação num âmbito talvez político. (Q42, setor Saúde, região IV)

Há, finalmente, a sensação de impotência frente ao vácuo de respostas e mecanismos da gestão municipal para enfrentar os determinantes estruturais da violência. Segundo a fala desta representante de um Conselho Tutelar, os profissionais que lidam com as situações extremas de violência e vulnerabilidade encontram-se de mãos atadas frente à realidade:

Você entra de mãos vazias [...] você não tem uma contraproposta para tirar um adolescente, uma criança, de um estágio de vulnerabilidade e garantir o básico dos direitos dele... você pelo menos teria que ter uma contraproposta, né? Aí, infelizmente, antes de nós, tem o gerenciamento do tráfico e eles estão muito mais próximos da nossa demanda do que nós. Eles estão lá, constantes; os estímulos deles são constantes e a ausência do recurso é suprido por eles... então furar isso sem uma contraproposta cabível é quase desumano para a gente. Aí é um enxugar gelo constante, porque vem a arbitrariedade e diz “Ele precisa voltar para a escola” e vem o tráfico falando “Se você fizer esse trabalho para mim, você tem um tênis novo, uma calça, um botijão de gás”. Lutar contra o lógico é complicado, né? (Q43, Conselho Tutelar, Região I)

Para esta outra entrevistada, não há clareza com relação a “a quem compete” abordar a questão da violência e, tratando-se de um tema complexo que perpassa múltiplos setores e disciplinas, não há um olhar integral; em lugar disso, fragmentam-se abordagens:

E como acionar, né? Porque, a partir do momento que começa, que isso toca, ele [o profissional] fala “Eu tenho que fazer alguma coisa; o que eu vou fazer?”. Isso não está dado. Não foi dito “Olha, tem um setor que trabalha com violência”, então, mas como se caracterizam as violências? Aqui, a gente trabalha com transtorno mental. A gente vai dando o feedback do que aparece como um transtorno mental, quando, na verdade, é a manifestação de um sofrimento por conta das violências. E quem olhou para isso? Quem deu seguimento? Às vezes, a violência não está direto na criança; está dentro do contexto. Essa mãe que é espancada e é o jeito de a criança manifestar que tem alguma coisa errada. [Precisa] Ampliar o olhar, porque senão só foca que essa criança não vai para a escola, ela precisa de reforço, de remédio, tem TDAH... não, olha só, a questão é outra. (Q41, setor Saúde, nível municipal)

Os resultados da pesquisa permitem pensar que as ações fomentadas pela Rede GCP para estimular parcerias com um foco no enfrentamento da violência tem avanços e contribuições valiosas para a rede local. Porém não estão sendo suficientes para lidar com a complexidade do tema da violência e suas ramificações. Mais do que vincular programas

(PSE e Rede GCP) e instrumentalizar os profissionais (com guias, manuais etc.), é necessário compreender os diferentes aspectos envolvidos no enfrentamento da violência no nível local: indicadores; atores envolvidos; competências e habilidades; perfis profissionais; problemas estruturais, burocráticos, de gestão, entre outros. E, a partir dessa reflexão e de um processo de planejamento, é necessário buscar estratégias e metodologias para melhor apoiar os profissionais da Rede dentro de seus contextos e suas possibilidades, por exemplo, fortalecendo as discussões sobre os fluxos, apoiando a formação dos profissionais sobre o tema, respaldando ações de parcerias locais e, principalmente, conectando ações com outros níveis e atores relevantes da rede de proteção e enfrentamento da violência no município.

As parcerias, por região

O gráfico 4.23, a seguir, mostra a distribuição dos parceiros citados, por regiões da Rede GCP.

Gráfico 4.23 - Parceiros identificados pelos entrevistados, por região.

Fonte: elaboração própria.

Considerando que as Regiões I e IV (Tranquilidade/Flor da Montanha e Água Chata/Pimentas) são as mais numerosas da Rede, faz sentido que um número maior de parceiros tenha sido citado nessas regiões. O que chama a atenção é o baixo número de parceiros na Região Paraíso/Taboão. Os dados de participação nos Encontros Territoriais

indicam que há boa participação nos encontros dessa região, porém o baixo número de parcerias indica que há dificuldades em se consolidarem parcerias no cotidiano.

Que setores conectam mais entre si?

O gráfico 4.24, a seguir, indica que as principais parcerias mencionadas se dão entre os setores Saúde e Educação.

Gráfico 4.24 - Perfil setorial das parcerias.

Fonte: elaboração própria.

O resultado reflete a composição da Rede (número maior de escolas e equipamentos de Saúde), a vinculação com o PSE e a própria lógica dos Encontros Territoriais, que facilita mais as conexões entre esses dois setores, conforme já discutido. Chama a atenção que várias parcerias mencionadas sejam intrasetoriais, indicando que há um esforço também em alinhar ações entre departamentos, equipamentos e programas no interior das secretarias e dos setores. A intrasetorialidade é considerada um pressuposto importante para a intersetorialidade (BRASIL, 2014) e deve ser reforçada como parte do fortalecimento da intersetorialidade.

Qual é a duração dessas parcerias?

A tabela 4.21 apresenta o tempo de existência da parceria, de acordo com os entrevistados.

Tabela 4.21 - Tempo de existência da parceria.

TEMPO DA PARCERIA	N	%
Até 12 meses	26	15,29
Entre 13-24 meses	25	14,71
Entre 25-48 meses	17	10,00
Entre 49-60 meses	15	8,82
+ 60 meses	9	5,29
Não soube responder	78	45,88
TOTAL	170	100,00

Fonte: elaboração própria.

Dois pontos destacam-se da tabela 4.21: o primeiro é que os entrevistados não foram capazes de indicar o tempo de existência de 78 das parcerias (45,88%), o que aponta que são parcerias que já existiam quando esses entrevistados integraram-se à ação. Esse dado indica que há continuidade e compartilhamento do trabalho entre as equipes, com possibilidade de incorporar novos atores e, de certa forma, lidar com a rotatividade dos profissionais.

O segundo ponto é que 51 das parcerias indicadas (30%) existiam há, no máximo, 24 meses, no momento da entrevista. São parcerias relativamente novas, que se formaram em grande parte no movimento de reestruturação realizado com a chegada da nova gestão, em 2017. Esse resultado demonstra o estímulo que uma reorganização institucional pode oferecer a novas parcerias e dá uma medida do movimento constante de renovação da Rede GCP, com novas parcerias e rotatividade de pessoas. Esta fala é um exemplo disso:

Eu percebi, nesse momento, assim, uma motivação dos parceiros em tentar se articular mesmo, por exemplo, eu, [cita nomes de parceiros], chegamos quase que no mesmo período [transição da gestão] e a gente pegou as coordenadoras da UBS que já tinham essa vontade de melhorar, então foi a motivação de todos os parceiros em buscar uma união de rede para que a rede realmente acontecesse, que não ficasse só uma coisa no papel. Acho que isso que foi o ganho. (Q17, setor Assistência Social, Região III)

As restantes 41 parcerias (24,11%) eram mais antigas (mais de 2 anos), o que pode estar relacionado às parcerias que envolvem pessoas que permanecem em seus postos há mais tempo e que se lembram do histórico da relação entre as instituições e os serviços. Esses dados indicam a natureza cíclica da Rede GCP, com um grupo que se renova (novas parcerias) e outro que se mantém com um caráter mais estável, indicado pelas parcerias que se mantêm ao longo do tempo.

Não há como comparar o efeito de ruptura/renovação da transição política, uma vez que não há dados sobre parcerias que foram descontinuadas ou interrompidas (mesmo que temporariamente) por conta da transição ou da rotatividade. Há, porém, vários relatos nesse sentido. Do ponto de vista da organização e da gestão da Rede GCP, a rotatividade gera a sensação de perdas constantes nos processos de construção de rede, conforme relata esta entrevistada, que representa uma das Secretarias:

Na Educação, não é tanta rotatividade, mas na Saúde e na Assistência eu vejo muita rotatividade. Então a gente parece que, mesmo caminhando, muitas vezes você tem recomeço, você está sempre recomeçando. Nós perdemos parceiros super importantes dentro da Saúde, dentro da Assistência mesmo, as assessorias... nós perdemos o IBEAC, o NECA, e são parceiros que alavancavam. (Q07, setor Educação, nível municipal)

Já os relatos de entrevistados que estão na ponta dos serviços indicam como a ruptura provocada pela chegada da gestão tem efeitos mais dramáticos nos territórios e como a Rede GCP tem um papel importante de apoio, continuidade e resgate das parcerias durante esses períodos:

Eu acredito que a gente constrói, destrói e é possível reconstruir. É uma questão de que a comunidade e nós também temos um papel de dizer quais são as nossas necessidades. E esse sofrimento [o efeito da transição] persiste até hoje, porque as pessoas chegaram com gás, engajadas em fazer, pensando em fazer com projetos e, de repente, vira nada. Então as pessoas se sentem muito agredidas com tudo isso e aí, para restabelecer as parcerias, foi muito complicado. As UBS tiveram que remontar esses mecanismos [de parcerias]. Ficamos um período pelo menos de três meses de extremo vácuo. A gente não conseguia mais fazer diálogo com absolutamente ninguém. Resgatamos o diálogo no Cidade que Protege na primeira reunião que nós fizemos no ano. [...] Porque todo mundo viu que estava todo mundo sofrendo com isso. Para a gente entender que nós não éramos responsáveis por essa política e que, inclusive, tínhamos que fazer enfrentamento. Então esse espaço de se encontrar foi muito importante. Mas eu falo que tudo isso tem consequências. Porque hoje nós estaríamos em outro patamar, se essa ruptura não estivesse acontecendo. Toda política tem o outro lado. Todo atraso significa alguma coisa para alguém, porque senão a gente fala de atraso e parece que não faz mal só um tempo pequeno, depois recupera; e não se recupera; e todo atraso tem gente do outro lado. Então, para a gente, isso é bastante sério. Nós estamos em uma comunidade que precisa dessa construção intersetorial. (Q14, setor Educação, Região III)

No ano passado [na gestão anterior], a gente tinha; desde quando eu cheguei, há quatro anos, já vinha de um combinado com a coordenadora anterior, a equipe que vinha da UBS, uma hora de atividade por mês, elas vinham e a gente fazia matriciamento de casos, de fono, de aprendizagem; de repente, alguma sensação que os professores tinham em relação a alguma dificuldade familiar da criança, assistente social também vinha e aí a gente tinha o retorno. Tinha o atendimento e o retorno. No início desse ano, com a nova gestão, a equipe foi toda desmontada; foi cada um para um lugar e aí acabou que a gente perdeu o vínculo. (Q16, setor Educação, Região I)

Com a chegada de uma nova gestão, espera-se que haja reorganização de equipes, programas, projetos. Descontinuidades e interrupções são desafios conhecidos de transições políticas, porém, o que as falas anteriores apontam é que os entrevistados entendem que não houve um cuidado em conhecer e considerar as ações que estavam em curso, ou de envolver os profissionais da ponta (suas percepções, experiências, necessidades) nas decisões relacionadas às reorganizações institucionais. A fala de uma representante do setor Saúde indica a sensação de impotência e confusão que prevaleceu nesse momento:

É muita mudança. Essa nova gestão está fazendo uma mudança bem autoritária: “Então, a partir da semana que vem, vocês não vão estar mais aqui”. A gente não sabe, de verdade; a gente não fez essa construção juntos; não sabe o que está acontecendo [...] Antes era mais largado, o que também não era bom. Nessa, eles estão mais autoritários. E eu não sei também se é porque estão entrando e querem impor algumas coisas e está vindo desse jeito. A gente estava bem e fomos a uma reunião e de repente... “Tudo vai mudar”; só falaram isso “Tudo vai mudar”... e depois começaram a mexer tanto que essa equipe, desde o início do ano, que “Vai pra lá e vem pra cá”; essa equipe se estabeleceu tem 15 dias. Fora que está todo mundo sofrendo, porque eu estava há sete anos com as minhas colegas e [elas] foram embora. (Q02, setor Saúde, Região II)

Em uma escola da Região I, enquanto se aguardava a chegada da coordenadora pedagógica para a entrevista da pesquisa, a diretora comentou quanto a transição política estava causando problemas nas parcerias que havia se construído nos últimos anos com as UBS da região²⁹. Segundo esse relato, até o final de 2016, escolas e UBS da região reuniam-se bimensalmente na escola para discutir casos, fazer encaminhamentos, definir atividades conjuntas, organizar eventos para a comunidade, entre outros. A diretora afirmou que era um grupo que estava muito alinhado e que tinha construído, ao longo do tempo, uma relação construtiva, de confiança, que estava mostrando bons resultados (em termos de dar conta da demanda dos casos, dar prioridade aos casos mais urgentes, aproximar as equipes, entre outros). Com a chegada da nova gestão, os profissionais da UBS haviam sido remanejados, incluindo aqueles que participavam dessa parceria, interrompendo assim as reuniões bimensais.

No momento da entrevista, a diretora comentou que as reuniões haviam deixado de acontecer havia cinco meses e que não tinham previsão de serem retomadas, pois não havia clareza de quem estaria representando as UBS. Comentou também que a escola tinha enviado uma carta à Secretaria Municipal de Saúde relatando as ações em parceria que estavam em curso no território (mostrou cópia da carta à pesquisadora) e solicitando especificamente que

²⁹ Esse relato é de diário de campo, não há transcrição de falas.

não houvesse alterações na equipe das UBS envolvidas, para evitar a ruptura e a descontinuidade dos trabalhos. Como resposta, recebeu uma carta com explicações generalizadas (também mostrada para a pesquisadora), que apontavam a necessidade de remanejamento de equipes e reorganizações institucionais, para garantir a gestão mais eficiente dos recursos.

A pesquisadora não entrevistou membros da gestão, nem teve acesso a profissionais que participaram dessas decisões da nova equipe da gestão para entender quais processos de consulta e critérios foram utilizados para a tomada das decisões relatadas. No entanto, pelos relatos, pode-se concluir que os entrevistados não se sentiram considerados, respeitados ou incluídos nesses processos. Essas discussões foram trazidas e discutidas no GGI e nos Encontros Territoriais, porém muitas das decisões que estavam sendo tomadas pela nova gestão escapavam da governabilidade dos profissionais presentes, os quais relatavam que, como técnicos e profissionais da ponta, não tinham controle, sentiam-se descrentes ou sem poder para atuar na situação (DC).

A fala de um representante da Assistência Social reflete o sentimento de muitos entrevistados, de que a solução seria buscar outras formas de organiza-se para além da gestão municipal:

Entra e sai, na verdade, de quatro em quatro anos entra um partido, entra outro, enfim, sempre com promessas que a gente está cansada de ouvir. Eu acho que os programas continuam os mesmos, ou eles são reconfigurados e tomam a cara da nova gestão, mas eu não desacredito que a gente possa ter um serviço público de qualidade, principalmente em se tratando dos profissionais que estão diretamente na ponta ou estão pensando na política pública. Agora, ao que se refere aos gestores das políticas, neste caso, eu não coloco muito crédito. Eu sei que sempre há possibilidades de melhoria, mas acreditar totalmente que eles podem melhorar... poder, podem, mas não fazem. Estou um pouco descrente sim, mas vai partir mais da sociedade, se realmente organizada, de outras formas de organização popular, que eu não saberia falar especificamente. (Q24, setor Assistência Social, inter-regional)

O vínculo e a aproximação entre a gestão e os territórios é uma questão importante a ser considerada nas transições políticas. O efeito dessas mudanças é duradouro e a retomada dos trabalhos, quando ocorre, não é necessariamente rápida. No caso descrito da escola, até o final de 2017, um ano após o início da transição, as reuniões bimensais ainda não estavam acontecendo com assiduidade e as equipes ainda não tinham se conectado como anteriormente³⁰. Os relatos de parcerias levantados na pesquisa apontam para uma riqueza de

³⁰ Anotação em diário de campo, de conversa com coordenadora pedagógica em Encontro Territorial.

conexões e experiências de colaboração e vínculo entre os profissionais da ponta. Essas relações são uma base essencial para melhorar a atenção às famílias e fazer a ponte com a comunidade. Conforme comentam os entrevistados nas falas anteriores, as gestões passam e mudam, mas os profissionais, as ações e as relações ficam. Podem adaptar-se às transições políticas, mas devem ser valorizadas, reconhecidas e fortalecidas ao longo do tempo, em sintonia com os objetivos e as metas da gestão municipal.

A natureza e a relevância das parcerias

Os gráficos 4.25 e 4.26 resumem a opinião dos entrevistados sobre a relevância e a natureza das parcerias. Essas respostas foram dadas para cada parceria identificada, com base em uma lista com opções predefinidas.

Gráfico 4.25 - Relevância das parcerias, segundo os entrevistados.

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 4.26 - Natureza das parcerias, segundo os entrevistados.

Fonte: elaboração própria.

As parcerias são muito valorizadas pelos entrevistados (Gráfico 4.25). A grande maioria das respostas (N = 164; 96%) indica que os entrevistados as consideram “indispensáveis” ou “muito importantes” (Gráfico 4.25). O resultado demonstra que a Rede GCP tem um papel importante no território, na medida em que fomenta parcerias que são consideradas necessárias e pertinentes pelos atores locais.

Com relação à natureza das parcerias (Gráfico 4.26), os resultados mostram que a maioria delas é considerada uma mescla de ações formais e informais (N = 99; 58,23%), enquanto 58 parcerias (34,11%) eram consideradas de natureza formal. Esse resultado indica que se reconhece que são parcerias que têm uma base institucional e estão fundamentadas em mandatos, acordos, legislações e canais institucionais que amparam as ações entre as instituições. Também está relacionado com o aspecto burocrático da relação e com a necessidade de cumprir os trâmites institucionais (elaborar relatórios, enviar ofícios, memorandos etc.), como reflete a fala a seguir:

É formal sim, porque nós temos que fazer memorandos, tem que ter um texto, então tem que ser formal, claro. No momento das conversas, a [nome] vem aqui, procura nos ouvir, nos entender, mas no nosso posicionamento, terá que ser formal em um segundo momento. (Q49, setor Educação, Região III)

O aspecto “informal” diz respeito a várias questões e está fundamentalmente conectado à ideia de rede desse grupo, no sentido de que é no “informal” que a colaboração e

o vínculo entre os profissionais se expressam de maneira mais autêntica. O principal aspecto estaria relacionado com o contato pessoal que se estabelece entre os profissionais, a partir das parcerias, contato esse que, além de apoio e respaldo, gera um vínculo de confiança para além da formalidade dos canais institucionais:

Eu estou vendo um leque se abrindo, porque, às vezes, fica muito formal, e quando você conhece a pessoa, eu sei que naquela região tem aquela pessoa do Cidade que Protege, e eu vou poder falar desse caso, e a gente vai conseguir humanizar mais o atendimento. (Q46, Conselho Tutelar, Região II)

Tem coisas do protocolo que eu não conheço direito e que eu não tenho para onde correr. Com as parcerias, eu sei que o “fulano” cuida de tal parte, eu posso perguntar para ele, por esses contatos que a gente tem: “Ah, que bom que você cuida assim, então para e me ajuda”. (Q47, setor Saúde, Região III)

Outros profissionais entendem que, para que a Rede funcione, para que os direitos das pessoas sejam garantidos, para que o fluxo de encaminhamento seja cumprido, é necessário um empenho pessoal que extrapole o que eles entendem que seria sua função, ou aquilo que é institucionalizado. As falas a seguir representam algumas das percepções e situações relatadas pelos entrevistados como exemplos de iniciativas entre parceiros que seriam “voluntárias” ou informais:

[Sobre a realização de palestras nas escolas] A gente faz, mas é tudo no “quebrar galho”. Não tem recursos humanos, então a gente “quebra galho” com as pessoas pensando na comunidade, no trabalho. A gente faz porque é bom fazer e a gente se vira. (Q28, setor Saúde, Região IV)

Acho que a rede tem mais a ver com essa questão do impulso voluntário. Não necessariamente você precisa atuar de forma oficial dentro de um órgão para você atuar como rede. Acho que esse impulso cresceu. É um impulso bem subjetivo mesmo. Ele acaba sendo um facilitador dos desfechos, da divisão da responsabilidade, essa corresponsabilidade intersetorial. (Q43, setor Conselho Tutelar, Região I)

Vou até no hospital com o paciente, se puder. Sou exagerada nesse item. Eu não me contento em encaminhar. Encaminho, se precisar mando relatório, se há necessidade de acompanhar o paciente, eu disponibilizo tempo. Precisa ir na Defensoria com o paciente? Eu vou. Precisa ir na Vara da Infância? Eu vou. Precisa ir no médico? Dependendo do histórico do paciente, eu não me contento em encaminhar. Eu prefiro ir junto. Nisso, eu extrapolo o limite da relação como paciente e, neste quesito, talvez eu quebro um pouquinho a regra geral. Tem alguns casos que são tão complexos que eu prefiro acompanhar, para fazer a garantia do atendimento. (Q03, setor Saúde, Região IV)

Até certo ponto, é esperado que os profissionais tenham iniciativa e autonomia para realizar as ações necessárias para o cumprimento de suas funções, a garantia do fluxo, o atendimento das demandas e aos usuários e a resolução das situações que se apresentem no

cotidiano do trabalho. O que os relatos indicam é que os profissionais sentem que a forma de organização dos seus serviços e da rede não dá conta de atender às demandas e que ações pessoais ou “informais” são necessárias para superar brechas da rede, do fluxo e da estrutura como um todo, no atendimento e na realização do trabalho do dia a dia. No entanto, o que as falas expressam, principalmente, em conjunto com as outras percepções já descritas em outras subseções, é que os entrevistados percebem que é nessas relações de parceria, “voluntariado”, colaboração, “informalidade” e outros, que a rede realmente se sustenta e tem significado, mais do que por dispositivos formais de promoção da intersetorialidade.

Por que os atores buscam parcerias?

Aos entrevistados, também foi solicitado que indicassem as razões pelas quais as parcerias foram iniciadas (motivação e porta de entrada) e que ações são realizadas como parte das parcerias estabelecidas no âmbito da Rede GCP, a partir de uma lista de possíveis atividades. Eles poderiam selecionar mais de uma opção da lista (todas que se aplicassem) e tinham a opção de citar outras não listadas. Os gráficos 4.27 e 4.28 resumem essas respostas. As respostas sobre o conteúdo das parcerias, apresentadas no gráfico 4.28, foram agrupadas em seis categorias, para determinar as principais dimensões presentes nas ações realizadas com os respectivos parceiros.

Gráfico 4.27 - Razões para o início das parcerias.

Fonte: elaboração própria

O gráfico 4.27 resume as respostas dos entrevistados sobre a razão pela qual a parceria havia se iniciado (na percepção do entrevistado). Essa pergunta buscava compreender as motivações e os interesses dos participantes da Rede GCP para iniciar essas relações. As duas principais razões para iniciar parcerias foram: as demandas do território (N = 73; 42,94%) e as ações promovidas pela rede GCP (N = 57; 33,52%). Em terceiro lugar, estão os mandatos ou os acordos formais entre instituições (N = 43; 25,29%) (por exemplo, o PSE) e, em menor valor, as afinidades pessoais ou profissionais (N = 31; 15,88%). Os entrevistados não souberam indicar a razão do início de 12 parcerias (7,05%).

As respostas apresentadas na tabela 4.27 indicam que a resolução de questões que afetam o cotidiano dos profissionais e das famílias (fluxo, atendimento, encaminhamento etc.) são fortes motivadores para buscar outros atores no território. A alta demanda e os problemas dos territórios afligem e sobrecarregam os profissionais que sentem a necessidade de buscar respaldo na rede e compartilhar a responsabilidade pelo cuidado da população com outros serviços na rede local, como aponta esta entrevistada:

Além de todo mundo saber do caso, de conhecer aquela família ou aquela criança e a situação que ela está vivendo, às vezes a Saúde não dá conta, então precisa dividir com os outros setores para poder ter um resultado positivo, porque, sozinha, a gente não consegue. (Q15, setor Saúde, Região I)

Conforme já se discutiu em subseções anteriores, a presença da Rede GCP e as ações que ela promove, como os Encontros Territoriais, também impulsionaram vínculos de parcerias entre os atores locais. Vários relatos indicam que, apesar da demanda e da percepção da necessidade de parcerias, estas só se concretizaram a partir das ações da Rede, o que indica que esta veio ao encontro de uma necessidade sentida dos territórios, porém sobre a qual não havia uma organização sistemática. As falas a seguir são exemplos dessa questão:

Quando eu comecei a participar, eu achei interessante porque, de repente, por conta dessa demanda de Saúde e de os parceiros estarem ali dialogando, pensei em modos de nós unirmos ideias para resolver algumas problemáticas. (Q27, setor Educação, Região IV)

Eu sei que tudo é importante, tem muitas demandas, mas a gente precisa, cada vez mais, cultivar essas parcerias e tentar criar fluxos, processos de trabalho e contemplar outros parceiros para nos ajudar. Até para diminuir a angústia que a gente tem de não conseguir uma boa resolatividade, porque a Saúde, sozinha, sempre é mais fraca, né. (Q53, setor Saúde, região IV)

A gente vem nos encontros mensais, a gente comparece e as ações aqui suscitam as ações intersetoriais. A gente vai conhecendo os parceiros, propondo algumas ações, e desde a nossa participação existem as parcerias, dependendo da necessidade [...]

Geralmente, o contato parte daqui [do encontro], porque a gente conhece o parceiro, o equipamento, aí entra em contato. (Q37, setor Educação, Região IV)

A percepção de risco e a preocupação com a vulnerabilidade da população é um outro fator que parece afetar a busca por parcerias. A Região III, por exemplo, é mais afastada do centro da cidade e os indicadores apontam que é mais afetada pela violência do que a Região I, que é mais próxima ao centro. Entre 2009 e 2014, foram notificados 744 casos de violência na Região I, enquanto, na Região III, esse número saltou para 2.671 (SECEL, 2016). Considerando-se notificações para a faixa etária de 10 a 19 anos no mesmo período, os valores foram 209 para a Região I e 661 para a Região III (SECEL, 2016).

Os altos índices de violência resultam em uma forte sensação de risco e de angústia entre os profissionais da Região III, o que pode dar mais urgência aos atores locais para se organizarem e colaborarem para enfrentar o problema, enquanto a sensação de “menor risco” na Região I pode gerar maior acomodação. As falas de profissionais entrevistados nessas regiões reforçam essa ideia:

Eu considero muito importante [a Rede GCP], mas eu acho que as pessoas ainda não compreenderam o que é aquele espaço. Porque eu vejo pessoas, principalmente as mais vinculadas ao Centro, às regiões do Centro, eu acho que não veem importância. Por exemplo, a questão do distrito do Pimentas-Água Chata está muito mais avançado, porque ali parece que não tem como velar o tipo de violência, é a todo momento, e eu acho que nas regiões mais centrais ainda existe uma camuflagem, ainda existe uma insensibilidade em relação à temática. (Q01, setor Educação, Região I)

O depoimento de outra profissional corrobora essa percepção. Ao falar sobre a relação com o Conselho Tutelar da sua região, explicou que não havia muita necessidade de articulação, devido à “baixa demanda”:

Mas, assim, como a gente não tem muita demanda, pode ser por conta disso, porque temos dois ou três casos, se eu não me engano, que eles acompanham. (Q30, setor Educação, Região I)

A fala anterior aponta para outra questão levantada por outros entrevistados, que é a percepção de que a relação com outros atores nos territórios estaria condicionada apenas a questões pontuais ou emergenciais que afetem o cotidiano do serviço. Ao refletir sobre a importância dos encontros da Rede GCP, esta entrevistada justificou assim a sua baixa participação:

Mas assim, aqui esse ano, a escola está tranquila, não teve casos de violência e não teve casos de abandono. O que mais tem na escola é negligência, em termos de frequência escolar. [...] Acho que saber que eles estão ali para algum pedido de socorro, para tirar dúvidas talvez, que estão ali, que a gente não está sozinha também. Graças a Deus, eu não tive nenhum caso, nunca tive assim de extremo. O único caso que eu tive foi o de trabalho infantil, que as crianças daqui saíam da escola e iam pedir dinheiro no farol e aí a gente teve uma intervenção, a assistente social teve e aí parou. (Q16, setor Educação, Região I)

Essa percepção de relativa “tranquilidade” na região não é compartilhada por todos. Outra entrevistada indica que, na sua opinião, há sim um problema de violência (“*essa região, Flor da montanha, foi para o Guarulhos, Cidade que Protege porque era a segunda região mais violenta da Região I*” – Q08) que está relacionado com a existência de uma comunidade local e com o choque causado pela desigualdade no bairro:

O território que eu trabalho é assim, quando você olha, você fala “Nossa! Que bonito, são muitas casas bonitas...”, aí, no meio de duas ou três casas muito bonitas, existe um vale chamado “comunidade”. É uma comunidade que, por ser próxima ao Centro, é muito violenta, porque existe uma disputa muito grande de território e a desigualdade é muito sentida. Porque o cara sai da casa dele com fome e ele vê uma casa com dois a três carros na garagem. É uma comunidade sem dono; estou falando de uma comunidade que não tem um poder paralelo forte, que tem vários, e isso faz com que as pessoas fiquem mais desprotegidas e os critérios éticos não permanecem. (Q08, setor Saúde, Região I)

Já na Região III, a sensação de urgência e a preocupação com a vulnerabilidade do território são muito claras e geram impulso para que os equipamentos locais busquem a colaboração:

As escolas vieram aqui para a gente pensar no desdobramento do Programa Saúde na Escola e do Cidade que Protege; a gente teve essa necessidade de ser esse território e a gente falou muito da vulnerabilidade; nós temos esse papel de ser quem protegemos, e nós e a escola, a gente pensa em outros serviços, no Conselho Tutelar, de como isso precisa ser fortalecido. (Q29, setor Saúde, Região III)

Seguindo essa linha, a coordenadora de uma das escolas da Região explicou por que foi em busca de parcerias no seu território:

Nós estamos em uma comunidade que precisa dessa construção intersetorial porque é uma comunidade que vive uma situação – e eu não estou falando só das crianças – é uma comunidade que vive uma situação de vulnerabilidade, de miserabilidade, muito intensa, uma violência muito intensa e os dados mostram isso. [...] E a ideia de que você construa dentro do possível, porque, por mais que a gente aja dentro dessa construção intersetorial, não é uma verdade que a gente vai dar conta dos problemas, porque os problemas são sociais, eles são bem mais amplos, mas a ideia é a gente construir uma rede que apoie as pessoas que são vítimas dessa falta de direitos. (Q14, setor Educação, Região III)

As falas ressaltadas acima apontam ao esforço de atores locais de se organizarem a partir da vivência e da percepção do risco e do impacto da violência em suas comunidades. O motivador ou disparador de ações nos territórios estaria relacionado, segundo as falas dos entrevistados, com o reconhecimento de um problema comum, a sensação de risco apresentada por esse problema, a angústia causada pela exposição à violência e a necessidade de buscar fortalecer-se como grupo (de profissionais, de serviços, de membros da comunidade), ou seja, fortalecer laços e gerar instrumentalização por meio da mobilização de atores intersetoriais, pré-constituídos na estrutura das rede locais de serviços. Quando o enfrentamento da violência não era uma necessidade sentida e urgente, os esforços dos entrevistados orientavam-se mais para manter canais de comunicação abertos e contatos mais fluidos com outros atores locais.

Essa análise aponta que a intersetorialidade seria vista como uma estratégia para lidar com problemas (já estabelecidos ou à medida que são reconhecidos como problemas), e não com uma práxis de planejamento e gestão no cotidiano dos serviços e dos territórios. Dado que o modelo predominante é o da fragmentação e da especialização, a tendência seria “ficar na caixa” e resgatar a intersetorialidade quando não se dá conta de resolver os problemas de forma setorial.

A análise que se depreende daqui é que a intersetorialidade não é algo natural ou parte do cotidiano dos profissionais. A motivação para parcerias deu-se como parte da busca de soluções para problemas vividos nos territórios, uma reação à insatisfação e à angústia com as respostas possíveis de seus respectivos setores. No entanto, apesar de conviverem nos mesmos territórios, para muitos, foi só partir da iniciativa da Rede GCP e do convite para o encontro e o diálogo, que houve um movimento no sentido de se organizar e se aproximar dos outros atores. Isso leva a pensar como a intersetorialidade não é parte do repertório estabelecido pelos profissionais e pelos setores. Ainda é um conceito que precisa ser construído e trabalhado no imaginário dos profissionais; apesar do interesse e da consciência da necessidade, a iniciativa de buscar o outro não necessariamente acontecia espontaneamente. As ações disparadas pela Rede GCP tiveram esse efeito motivador, de mostrar as possibilidades e de gerar sinergias que estavam latentes nos profissionais.

O que os parceiros fazem juntos?

O gráfico 4.27 resume as respostas sobre o tipo de ações que são realizadas em parceria.

Gráfico 4.27 - Conteúdo das parcerias (o que fazem juntos)³¹.

Fonte: elaboração própria

A ênfase em trabalhar em cima das demandas do território reflete-se no conteúdo das parcerias intersetoriais, conforme indica o gráfico 4.27. As principais ações reportadas pelos entrevistados, como sendo aquelas realizadas entre parceiros, são aquelas ligadas a encaminhamentos, acompanhamentos, discussão de casos (85,29%) e ao intercâmbio de informação (69,41%) (envio de relatórios e formulários, troca de informações sobre usuários e famílias etc). Em menor escala, identificaram-se ações relacionadas com processos de trabalho e práticas (53,53%) (reflexão sobre como melhorar a relação entre as equipes e os serviços oferecidos), produção ou ação conjunta (42,35%) (planejamento de atividades ou eventos conjuntos, projetos conjuntos etc.), atividades para mobilizar atores da comunidade e buscar um vínculo com a comunidade (49,41%) e, em último lugar, ações de articulação ou construção política (23,23%). Exemplos dessas ações foram apresentadas ao longo do capítulo

³¹ Os entrevistados poderiam selecionar várias opções para responder à pergunta, indicando, assim, todas as atividades que realizavam com seus parceiros. Por essa razão, o gráfico 4.27 não indica o total de respostas, visto que tal valor não teria sentido para a pesquisa.

e outras serão discutidas na próxima subseção, que analisa as percepções sobre conceitos de intersectorialidade e redes.

Com relação às parcerias, chama a atenção a baixa relevância de ações que tenham uma dimensão política. Esse resultado está relacionado com o fato de que os entrevistados não relacionam as ações que realizam com seus parceiros no território com a construção de políticas públicas ou como uma contribuição a elas. Esse resultado chama atenção, considerando que o conceito de intersectorialidade está intrinsecamente relacionado com a garantia da efetividade de políticas públicas. Os entrevistados relataram sentir-se descolados da esfera política, como exemplifica a fala a seguir:

A gente faz parte do processo de formação, das conferências, dos pedidos de melhoria... essas coisas, toda a gente faz, mas de uma forma muito pequena, e não como parte das ações do Cidade que Protege. (Q21, setor Assistência Social, Região IV)

Outros entendem que a conexão das ações no território com políticas públicas é uma potencialidade a ser realizada:

Eu acho que se ela [a Rede GCP] funcionar, ela é completamente política. Acho que se ela funcionar realmente, a gente consegue garantir minimamente o que está no estatuto [ECA], o que dizem as diretrizes do SUS, acho que é o ponto forte. (Q25, setor Saúde, Região I e II)

Já outros entendem que esta seria a proposta, a qual enfrenta, porém, uma série de obstáculos, e que a solução seria buscar outros caminhos para ter um impacto político³²:

Então, isso é o que a gente está tentando fazer [política], participar. Mas Guarulhos já está alguém disso. A gente consegue se articular entre os profissionais, mas se você não tem o vereador, que é o principal interlocutor entre uma política pública e a comunidade, tem interesse, então fica muito mais difícil para nós, atores, chegarmos lá. Hoje, um dos braços que a gente tem se envolvido é com as PLPs³³. Eu estou fazendo curso para a gente se aproximar desse movimento de promotoras legais, que é um movimento que sempre busca gestionar ações políticas. Para a gente tentar pensar política. (Q42, setor Saúde, Região IV)

Adiante, ao falar sobre o seu trabalho como profissional de ponta, a entrevistada não enxergava o vínculo com a política e entendia que ele estaria em outro nível da gestão municipal:

Não sinto que eu estou pensando ou gestando política; assim, política no sentido de pensar leis, de pensar decretos, de pensar um plano de ação. Nesse nível, eu sinto

³² Essa fala foi utilizada anteriormente neste capítulo, mas é relevante nesse ponto também e por isso se repete.

³³ Em referência à iniciativa Promotoras Legais Populares. Disponível em: <<http://promotoraslegaispopulares.org.br>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

que a nossa gestora sim, porque ela sim está nesse âmbito. Eles [gestores] estão inseridos nessas ações políticas, estão em uma instância de gestão política. Agora, nós, como atores aqui da ponta, ainda não; dizer que nós participamos de algumas reuniões nesse âmbito, não. (Q42, setor Saúde, Região IV)

Esse tema será aprofundado na próxima subseção, quando se discutirá a percepção que os atores têm de conceitos-chave, como “intersetorialidade” e “redes”. O que se pode ressaltar aqui é que a percepção de que o trabalho da rede ou dos profissionais não tem uma conexão ou uma contribuição a dar na esfera política, provavelmente afeta a reflexão e o planejamento das ações que são realizadas pelos parceiros nos territórios. Uma maior valorização do seu potencial para contribuir com a construção e a implementação de políticas poderia fortalecer a rede e dar maior impulso e propósito para que os parceiros contemplem realizar ações para além da lida com demandas e do cotidiano dos serviços.

4.6 Afinal, o que são Rede e Intersetorialidade? As Percepções dos Agentes da Rede GCP

Diversos estudos apontam para a polissemia do termo “intersetorialidade” (AKERMAN et al., 2014). Um aspecto central nesta pesquisa foi compreender as percepções dos atores da Rede GCP sobre os conceitos de “rede” e “intersetorialidade”, seus benefícios e desafios em relação às ações de controle da violência contra crianças e jovens no município. Era importante saber se elas estariam sendo percebidas como decorrência das ações intersetoriais. As perguntas sobre esses temas eram abertas e, em suas repostas, as pessoas podiam relacionar diferentes conceitos. As respostas foram agrupadas em categorias criadas com base nos principais conceitos e elementos que emergiram das falas do grupo, e não em categorias predefinidas.

As tabelas 4.22 e 4.23 resumem os dados sobre as concepções dos entrevistados de intersetorialidade e rede.

Tabela 4.22 - Percepções sobre o significado do conceito de intersectorialidade.

CONCEITOS E ELEMENTOS ASSOCIADOS A INTERSETORIALIDADE	%	N
Conexão, parceria para o trabalho conjunto	92,45	49
Ter um objetivo comum	43,40	23
Defesa e garantia de direitos	16,98	9
Promover integralidade (foco em cuidados e serviços)	13,21	7
Estratégia para organizar o território	11,32	6
Facilitar diálogo	5,66	3
Trocar saberes/Interdisciplinaridade	5,66	3
Superar fragmentação	1,89	1

Fonte: elaboração própria.

Tabela 4.23 - Percepções sobre o significado do conceito de rede.

CONCEITOS E ELEMENTOS ASSOCIADOS A REDE	%	N
Conexões/interligações para o trabalho conjunto	47	88,68
Objetivo comum	13	23,21
Ter apoio/ajuda quando precisa	7	12,50
Defesa e garantia de direitos	7	12,50
Atender demandas e necessidades	7	12,50
Integralidade do cuidado	6	10,71
Comunicação	4	7,14
Compreender o outro	4	7,14
Compartilhar responsabilidade	6	7,14
Efetividade	3	5,36
Horizontalidade	3	5,36
Conectar com outros níveis, para fora do território	2	3,57

Fonte: elaboração própria.

Os entrevistados relacionaram diversos elementos com os conceitos de intersectorialidade e rede; a maioria foi comum para os dois conceitos. Coincidem em que as principais ideias relacionadas tanto com intersectorialidade como com rede são: conexão (ou alguma noção relacionada à ideia de conexão como interligação, ligação, enlace), trabalho conjunto (união, parceria, “tudo junto”) e a busca de objetivos comuns. A “defesa e garantia

de direitos” é uma referência do grupo em relação a ter objetivos comuns relacionados à noção ampla de efetivação de direitos, assim como com a noção de cuidados e de proteção da criança e do adolescente. Essas percepções surgem com mais força na discussão sobre benefícios e efeitos da intersetorialidade, porém a fala a seguir indica qual seria o objetivo comum da intersetorialidade no âmbito da Rede GCP:

Eu acho que [a intersetorialidade] é a soma das potencialidades de cada área pensando em um objetivo, um bem comum. No caso Cidade que Protege, como é que a gente consegue cercar essa criança e adolescente de cuidados, pensando em ações de prevenção; como guardar essa criança de ter contato com drogas, violência, prostituição; como que somamos força para ter essa ação em comum. A gente, enquanto pessoal [sic] da Saúde, educador, Conselho Tutelar, Assistência, Vara da Infância, Segurança, precisamos nos fortalecer nessas áreas básicas para, depois, dar esse passo adiante. [...] [Sobre redes] Para mim, parece muito semelhante com a questão da intersetorialidade. Você ter contatos, conhecimento da potencialidade do outro, rede no sentido de entender que a gente é parceiro, e não competidor. (Q10, setor Saúde, Região II)

A menção de “objetivos comuns” aponta para um reconhecimento da integralidade dos determinantes sociais e da inter-relação entre suas dimensões (por exemplo, de que Educação afeta Saúde e vice-versa). Outros conceitos mencionados como parte da construção conceitual de intersetorialidade e rede relacionam-se com práticas, atitudes e estratégias para sua realização. A interdisciplinariedade/troca de saberes, que é marcada na discussão da literatura, aparece pouco na fala dos entrevistados como parte da construção conceitual, porém emerge adiante, como parte dos benefícios e resultados da intersetorialidade e do trabalho em rede.

Duas questões chamam a atenção no resultado das tabelas 4.22 e 4.23: (1) o fato de que as percepções sobre o significado/propósito de intersetorialidade e rede são similares entre atores de todos os setores entrevistados e (2) a falta de relação entre a intersetorialidade e a dimensão de planejamento, gestão e monitoramento.

Com relação à primeira questão, não é possível saber se esse consenso discursivo é um resultado das ações da Rede GCP, que, por meio dos encontros e formações, logrou construir essa visão comum entre os participantes (não há comparação entre grupos que participam e que não participam da Rede GCP, ou de antes e depois de participarem dos encontros). Pode-se pensar nessa possibilidade ao se considerarem as falas já apontadas em subseções anteriores, de atores que comentam que, inicialmente, participaram das atividades da Rede GCP “por obrigação” ou “por convocação”, mas que, com o passar do tempo, e a partir das ações de parceria e das reflexões dos encontros, mudaram de ideia, ou passaram a perceber a importância das ações intersetoriais ou em rede. Ou seja, esse resultado indicaria que a sensibilização e a conscientização sobre a importância da intersetorialidade teria sido

construída no processo e na relação com os atores. Seria um ponto interessante para investigar, porque indica um resultado importante dos esforços da Rede GCP que poderia apontar estratégias para facilitar e fortalecer a construção da intersectorialidade e de redes no nível local.

Com relação à segunda questão, pode-se considerar que a falta de relação entre o conceito de intersectorialidade e a dimensão de planejamento e gestão, relação esta que é bem marcada nas discussões da literatura, deve-se a um descolamento do nível local em relação aos níveis de gestão do município onde ocorrem as decisões e o planejamento de programas e políticas. Os conceitos de intersectorialidade e rede apresentados refletem a vivência e as experiências dos profissionais em níveis mais técnicos e da ponta dos serviços, inseridos no cotidiano dos territórios e focados no atendimento às demandas locais.

Como análise, poder-se-ia dizer que a intersectorialidade e as redes apresentam características, modalidades e propósitos distintos, de acordo com níveis de ação e tomada de decisão. Uma vez que esta pesquisa não incluiu a visão de gestores, não é possível saber se esse grupo apontaria conceitos de intersectorialidade e redes diferentes dos entrevistados. De momento, o que aparece é uma diferença entre a visão expressa pelos entrevistados e os vários conceitos encontrados na literatura, que vinculam a intersectorialidade com ações de planejamento e gestão. É importante considerar essa complexidade no marco conceitual da intersectorialidade e entender as diferentes perspectivas, de acordo com níveis, vivências e práticas de intersectorialidade e de rede.

O conceito de intersectorialidade está fortemente marcado pela ideia de integração para a solução de problemas complexos e a efetivação de políticas públicas (CUNNIL-GRAU, 2014; JUNQUEIRA, 2016). No contexto local e do cotidiano dos profissionais que atuam na implementação das políticas públicas locais relacionadas a prevenção e ações contra a violência, a intersectorialidade está relacionada com a formação de redes (JUNQUEIRA, 2016). Como apontam alguns autores, esse movimento na direção do intersectorial e das redes requer “sair das caixas” setoriais e enredar-se na formação de laços que apoiem soluções coletivas para os problemas comuns (SILVA e RODRIGUES, 2010).

No caso da Rede GCP, pelo menos como ideais a serem perseguidos, os resultados indicam que essas concepções são comuns entre atores dos diferentes setores. Há um reconhecimento, pelo menos no discurso, de que para resolver as questões que afetam o território, é necessário articular-se com o outro e fundamentar relações sobre aquilo que lhes é comum (ou sobre aquilo que lhes aflige ou afeta em comum). A tensão se dá na construção prática dessas relações, na definição do que é esse “comum” e nas possibilidades de

organizar-se para enfrentá-lo. Isso está em linha com o que ANDRADE (2006) discute em seu estudo “A Saúde e o Dilema da Intersetorialidade”, quando se refere ao “consenso discursivo e dissenso prático” (p. 28):

Esse dissenso nasce da contradição entre a necessidade de integração de práticas e saberes requeridos pela complexidade da realidade e um aparato de Estado setorializado, onde se acumulam, com maior ou menor conflito, poderes disciplinares que estruturam hegemonicamente sua organização (ANDRADE, 2006, p. 28).

Alguns entrevistados entendiam que intersectorialidade e rede eram sinônimos (não conseguiam diferenciar os conceitos), enquanto outros entendiam que rede é a operacionalização, a consolidação ou a prática da intersectorialidade. As falas a seguir representam as compreensões que comumente emergiram sobre os conceitos de intersectorialidade, rede e suas relações.

Para estas entrevistadas, rede e intersectorialidade estavam relacionadas com a busca conjunta de objetivos comuns:

[Sobre o conceito de intersectorialidade] *Acho que é todo mundo ter o mesmo propósito, todos terem o mesmo olhar para a criança, no caso, a Educação e a Saúde, para garantir o uso dos direitos.*

[Sobre o conceito de rede] *A rede seria a comunicação para garantir o que expliquei acima. Ter realmente uma comunicação em rede: eu converso com a UBS e a UBS conversa com o CRAS e a gente falando a mesma história daquela criança e jovem, e ter a mesma linha de pensamento.* (Q16, setor Educação, Região I)

[Sobre intersectorialidade] *Um trabalho conjunto onde todas as partes têm uma contribuição.*

[Sobre rede] *Eu entendo que é um conjunto de atores que atuam em determinada causa.* (Q18, setor Saúde, Região I)

Para este entrevistado, rede e intersectorialidade eram o mesmo e estavam relacionadas com a ideia de contato ou conexão em territórios:

[Sobre intersectorialidade] *Acho que é você ter esse contato no trabalho, com as pessoas que trabalham e atuam na sua região.*

[Sobre rede] *É bem parecido, né... sinceramente, pode ser diferente, mas para mim é muito similar.* (Q35, setor Conselho Tutelar, Região III)

Rede e intersectorialidade eram também relacionados com a ideia de troca, compartilhamento e integração:

[Sobre intersetorialidade] *É o trabalho integrado de diferentes pontos de atenção, diferentes serviços. É o integrar o outro com um único objetivo.*

[Sobre rede] *Trabalhar em rede é poder apoiar ações do outro e compartilhar casos, situações, ações, pensar junto, voltado para o mesmo objetivo. Seja na Educação, o foco é voltado para melhorar a Educação... vamos melhorar a Educação, porque isso vai refletir na Saúde e isso vai refletir em vários outros pontos, então não dá para ver isolado. (Q25, setor Saúde, Região I e II)*

[Sobre intersetorialidade] *É um trabalho em conjunto, essa situação assim de você poder discutir um caso, levar uma família para outro serviço sem parecer que você está questionando o trabalho daquela pessoa; na verdade você quer pensar uma ação conjunta com ela, um podendo contar com o outro mesmo.*

[Sobre rede] *Acho que seria a mesma coisa. A rede, na verdade, é uma construção dessa intersetorialidade. (Q23, setor Assistência Social, Região IV)*

Alguns frisavam que, apesar da proposta de trabalho conjunto, há responsabilidades, identidades e limites que devem ser mantidos:

[Sobre intersetorialidade] *É você integrar, estar com as secretarias, cada um no seu papel, prestando um trabalho para a comunidade.*

[Sobre rede] *Uma teia de vários setores juntos voltada para uma coisa só. O trabalho em cima de um foco e cada um contribuindo com sua especialidade. (Q19, setor Segurança Pública, nível municipal)*

[Sobre intersetorialidade] *Acredito que é o trabalho em rede, da política, das ações públicas sejam elas municipais, estaduais e federais. É uma tentativa como se fosse um trabalho em equipe e cada um olha específico, mas tentando responder como se fosse um mesmo objetivo. E considerando a questão da incompletude institucional, cada um tem que contribuir para que possa responder o mais qualificadamente às demandas apresentadas.*

[Sobre rede] *Rede se encontra nesse conceito de intersetorialidade. A gente tem aquela noção de rede daquele tecido de teia, então acho que tem essa característica de complexidade e da necessidade de uma ação conjunta que possa estar entremeadada para que a gente possa ter uma resposta cada vez mais qualificada, por mais difícil que seja, que muitas vezes fica num plano muito ideal e não é efetivo. Mas eu acho que é justamente esse trabalho cada vez mais próximo de um agente de outro, com suas especialidades, tentando responder a uma demanda, um objetivo que seja em comum. (Q24, setor Assistência Social, Região III)*

As duas últimas falas trazem essa questão que é comumente destacada na fala de outros entrevistados (não necessariamente ligadas a conceitos, mas como uma questão da prática): a importância de respeitarem-se os limites dos campos de conhecimento envolvidos e das atribuições e responsabilidades de cada um na efetivação das políticas públicas. Se, por um lado, a intersetorialidade é uma estratégia de enfrentamento à fragmentação dos problemas sociais e à especialização de saberes, por outro, para os atores, é importante manterem suas identidades e serem reconhecidos em suas expertises. Essas falas apontam para a questão do reconhecimento do papel de cada um, do compartilhamento e da corresponsabilização de todos os envolvidos. Outra entrevistada apontou para uma questão da autorreflexão de cada

setor como parte do problema e da solução, e da necessidade de entender o alcance da atuação de cada um:

Existe uma questão da falta de entendimento da escola como um setor de garantia de direito. Essa criança que a gente atende precisa ter um atendimento de uma forma global, precisa ser vista por todos os segmentos, para que haja um desenvolvimento saudável [...] Falta um entendimento da infância como um movimento de garantia de direito. Eu vejo que falta entender isso como um trabalho de militância, de proteção à infância que faz parte do papel da escola, que está amparado pelo ECA; falta essa apropriação. (Q01, setor Educação, Região I)

A definição de papéis e responsabilidades na solução de problemas sociais complexos não é simples; na prática pode levar a confrontos de paradigmas, atitudes e valores. Como identificar o que é de cada um em situações tão complexas como a violência e a violação de direitos? Muitas vezes, o que se observa, na fala dos entrevistados, é cada setor preocupado com seu próprio objeto, sem problematizar qual seria o problema comum.

Alguns atores descreveram a situação de “empurra-empurra” que pode resultar dessas situações:

Porque eles [outros atores] colocam na conta da Saúde. Às vezes, a Saúde coloca na conta da Educação. Poxa, a gente não está lá para saber, ou eles não estão aqui para saberem da nossa realidade também, assim como não sabemos da Assistência. Acho que se colocar no lugar do outro equipamento. Ter empatia de profissões. (Q55, setor Saúde, Região IV)

Algumas demandas, a gente não tem como; tudo a Saúde, tudo a Saúde e não... tem as questões da Educação, do Serviço Social, então assim... não tem que ficar tudo para a Saúde. (Q54, setor Saúde, Região I)

[Descrevendo sua participação na Rede GCP] Ainda é frágil e eu sinto tanto no grupo gestor como nos encontros, essa coisa com a Assistência Social. Parece assim “Ah, ninguém resolveu, manda para a Assistência que a bucha é dela. O filho é teu, se vira”. E é um trabalho conjunto e a gente sente isso, tanto na Saúde como na Educação. (Q21, setor Assistência Social, Região IV)

A situação é exacerbada quando não há uma estratégia estatal ou políticas que deem conta de atuar sobre os determinantes estruturais da produção desse problema. Então fica um problema de “empurra-empurra” para aquele que está mais na ponta, ou melhor, para aquele que, preferencialmente, atua no território:

Na verdade, o que acontece é que tudo que diz respeito a criança e adolescente, que não se tenha algo definido para resolver, imagina-se que seja para o Conselho Tutelar.

Então a escola não consegue resolver algo, e aquele algo não tem uma base legal, não tem uma lei definida, então mandam para o Conselho Tutelar. Segurança

Pública não consegue resolver algo, manda para o Conselho Tutelar. Todo mundo manda para o Conselho Tutelar. Não sabe o que fazer, então manda para o Conselho Tutelar. E o Conselho Tutelar vai resolver, e infelizmente não é assim. (Q35, setor Conselho Tutelar, Região III)

Nesse sentido, um dos desafios é a falta de conhecimento dos atores da Rede sobre o fluxo e o papel de cada setor ou serviço, como apontam as seguintes falas:

Às vezes, eu cobro algo de você, que não exatamente é de você, é de um outro parceiro. Então, eu preciso entender o seu papel e você entender o meu para um poder trabalhar com o outro. (Q12, setor Conselho Tutelar, Região IV)

Todo mundo notifica tudo e vai para o CRAS, e às vezes as ações que têm sido tomadas não são de CRAS; já foi encaminhado, não precisa passar pelo CRAS e não é papel do CRAS fazer fiscalização para saber se, de fato, ocorreu ou não. Nosso trabalho é o trabalho de base, que é fazer a prevenção, o trabalho anterior a acontecer as situações, e ainda não é essa a percepção. Se você tem identificada a situação [de violência], não é mais CRAS [...]. Então, ainda é um desafio, mas é um desafio de CRAS como um todo, não só da Rede, de fazer o trabalho preventivo, e não de apagar incêndio. (Q21, setor Assistência Social, Região IV).

Parte da contribuição da Rede GCP tem sido justamente a de criar espaços para os atores conhecerem-se, problematizarem suas práticas, aliviarem tensões e compreenderem os limites e as possibilidades do outro e da ação conjunta, segundo estas falas:

Foi muito proveitosa [a reunião do GCP] porque havia muitas dúvidas sobre a atuação do Conselho Tutelar, e aí sobre criança e adolescente, como seria isso; como lá no Cidade que Protege tem a Saúde, tem todos esses atores, foi muito bom, foi esclarecedor. Vai ser interessante, porque eu aprendo com eles e elas aprendem comigo, na minha atribuição e eu na atribuição deles. (Q46, Conselho Tutelar, Região II)

Um órgão acaba conhecendo mais o outro e sabendo das limitações. Porque, às vezes, acabam havendo alguns entraves, até algumas discussões, quando não se conhece o trabalho do outro. Principalmente aqui, no Conselho Tutelar, que pensam que o Conselho Tutelar vai resolver todos os problemas. (Q35, setor Conselho Tutelar, Região III)

Esse processo de conhecimento, troca e problematização, que vem funcionando melhor ou pior, reforça a percepção de como a intersectorialidade pode oferecer espaços de compartilhamento de saber e de poder, de construção de novas linguagens, de novas práticas e de novos conceitos:

Eu acho que é muito legal do Cidade que Protege que eles trazem pessoas e conceitos que vão fazendo você pensar. Então, acho que a importância é a parceria e também você se qualificar como profissional melhor. Você já passa a pensar de uma maneira mais ampla, por exemplo, na sua formação, você fica ali com a visão... eu, enquanto enfermeira, fico com a visão de enfermeira, mas, de repente,

vem um psicólogo, um assistente social que vai me trazer uma visão diferente, a visão dele. Acho importante, não só pela parceria, pela troca, pela resolutividade. Mas acho que essa qualificação, cada vez mais sobre determinados assuntos, eu acho que é muito importante. (Q53, setor Saúde, Região IV)

Para este representante da Assistência Social, a intersetorialidade apoiaria a definição de novas práticas e pontes entre os setores:

Pensando dessa forma, [o benefício da intersetorialidade] seria essa noção da responsabilidade prioritária de um agente e de outro, de uma instituição e de outra, para dar conta do que é apresentado. Apesar de você ter responsabilidade direta, acho que essa quebra dessa tecnificação que acabamos construindo na sociedade, essa especialização de que “Eu só dou conta do que é meu”. Mas na verdade a gente tem que construir conjuntamente, porque o problema não é só meu, não é só do outro, é de todos nós. (Q24, setor Assistência Social, Região III)

Ao comentar sobre o ambiente dos Encontros Territoriais durante uma oficina formativa, estas entrevistadas comentam como esses momentos fomentam a troca e a construção de conhecimentos de um e de outro, que se torna conhecimento do grupo sobre o tema que se está trabalhando em conjunto:

A sede de informação é muito grande e a gente percebeu que a prática nossa levou a gente a adquirir um conhecimento que, muitas vezes, não está escrito nos livros ainda, não tem material sobre isso, que é o conhecimento que a gente vem adquirindo com esse contato direto com o paciente, às vezes, até mesmo com o agressor [...] a gente vê que tem um conhecimento nosso que está conosco agora. (Q42, setor Saúde, Região IV)

Acontece nas reuniões, a gente participa com todos e todos têm voz, todos têm sua avaliação, têm a sua crítica e a gente vai escutando e vai agregando conhecimento mesmo, e termina sendo mais subjetivo esse agregar conhecimento. Assim como os outros também têm fala, eu, enquanto representante do CREAS, também posso me colocar, posso fazer minha contribuição, minha colaboração, até mesmo crítica diante de alguma fala que foi colocada ou alguma situação negativa. (Q09, setor Assistência Social, Região IV)

Quais são os benefícios e os desafios da intersetorialidade?

As tabelas 4.24 e 4.25 resumem os principais benefícios e dificuldades que os entrevistados associaram à intersetorialidade e ao trabalho em rede.

Tabela 4.24 - Principais benefícios da intersetorialidade.

BENEFÍCIO	%	N
Qualificação do trabalho na Rede	45,28	24,00
Ter apoio, incluindo apoio emocional	35,85	19,00
Olhar integral dos sujeitos ou do problema	33,95	18,00
Compreender o outro; maior empatia	28,30	15,00
Resolutividade dos casos	20,75	11,00
Diálogo; aproximação	20,75	11,00
Corresponsabilidade	20,75	11,00
Troca de experiências ou de informações	16,98	9,00
Bem-estar do jovem e da criança	9,43	5,00
Formação; conhecimento	9,43	5,00
Quebra de paradigmas; menos tecnificação	7,55	4,00

Fonte: elaboração própria.

Os quatro principais benefícios citados estão relacionados a processos de trabalho e ao fortalecimento da prática profissional e de vínculos de confiança (qualificação do trabalho, apoio emocional, olhar integral e conhecimento do próximo). Demonstra uma preocupação em organizar a prática e assegurar as condições para o exercício profissional, de forma a fazer o enfrentamento da violência, por meio da intersetorialidade, mas, principalmente, por meio do fortalecimento de redes pessoais e de relações de confiança. As falas dos profissionais (a seguir) também apontam para uma preocupação com a dimensão ética do trabalho (“evitar sofrimento”, “cuidar melhor”) e em como a intersetorialidade diminuiu o sentimento de isolamento e a fragmentação e, ao mesmo tempo, fomentou a empatia entre os profissionais. A intersetorialidade e as redes teriam então a função de apoiar esses processos e atitudes criando as condições para que os profissionais cumpram seu papel de forma ética e efetiva, como indicam as seguintes falas (destaques da pesquisadora):

[Sobre o benefício da intersetorialidade] *Eu penso que é você ter **aquela sensação de amparo, de saber que não estou sozinha**, e que o que eu não estou capacitado de fazer enquanto profissional da Saúde, eu sei que meu colega ali da Assistência vai ter um outro preparo, meu colega da Educação vai ter outra forma de encarar.* (Q10, setor Saúde, Região II)

*Olhando para a escola, **a gente diretamente consegue ações de imediato com algumas crianças**. Você tem situações na escola que não podem esperar, precisam ser resolvidas. Quando você fala em rede, você tem uma ação que, se você for*

esperar ajuda, a rede de ajuda está um pouco distante e quando você tem esses outros polos de atendimento de setores [os parceiros da rede GCP], a gente consegue agilizar. (Q45, setor Educação, Região III)

*Acho que o benefício [da intersetorialidade] é ser mais efetivo. Acho que o cuidado, não da doença, estou pensando no cuidado com as pessoas, é mais efetivo, **a gente consegue cuidar melhor**. A gente está falando das mesmas pessoas que eu entendo que estão na escola, que passam pelo CRAS e a gente corre o risco de fazer mais do mesmo ou deixar de fazer o que precisa. (Q02, setor Saúde, Região II)*

[Sobre o benefício da intersetorialidade] **Eu acho que dá para solucionar mais rápido os casos**, porque, às vezes, um tem uma ideia, o outro tem mais propriedade para resolver aquilo. **Você conhece um pouco do setor do outro**, as propriedades da Saúde, as angústias que foram divididas conosco do tipo “Não temos funcionários”, “Preciso de mais ajuda”. Porque também não é fácil para eles, como também não é fácil para a gente. Teve momentos de se sentirem desamparados. (Q22, setor Educação, Região IV)

[Sobre o benefício da intersetorialidade] **A melhora no atendimento**. O atendimento da família é mil vezes melhor. Ela consegue ser melhor atendida, enxergada de forma completa. **Acho que isso é importante**. (Q21, setor Assistência Social, Região IV)

[Sobre o benefício da intersetorialidade] *Eu acho que a gente pode evitar até a violência, né? **Pode evitar sofrimento, pode agilizar algumas ações**. Você trabalhando sozinho, um órgão sozinho, poderia demorar, mas, quando tem uma rede interligada, agiliza. Principalmente porque um órgão acaba conhecendo o outro e sabendo das limitações. (Q35, setor Conselho Tutelar, Região III)*

As falas anteriores estão em linha com os resultados de outras pesquisas realizadas em redes que têm como objetivo fortalecer o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. CAMPOS (2011) destaca que as principais resistências dos profissionais para realizarem a denúncia nos casos de violência (o que constitui o primeiro passo para acionar a Rede de Proteção) seriam a falta de apoio institucional para respaldar o ato de denunciar e a descrença no poder público para solucionar o caso. Parte dessa resistência resulta do desconhecimento do fluxo e do isolamento dos profissionais (CAMPOS, 2011). A autora identifica a importância de “discussões intersetoriais” para que os profissionais conheçam e articulem a Rede, organizem fluxos e encaminhamentos, como forma de ajudá-los a superar a insegurança e a ganhar confiança de que sua intervenção será acolhida por uma rede estruturada que apoiará a redução efetiva do impacto da violência (CAMPOS, 2011).

Tabela 4.25 - Principais desafios para a intersetorialidade.

DESAFIOS CITADOS	%	N
Falhas de gestão, equipes e fragmentação	49,08	26,00
Falta de vontade, compromisso ou empatia	41,51	22,00
Excesso de trabalho e de demanda	32,08	17,00
Falta de conhecimento, competência, capacidade dos profissionais	28,30	15,00
Dificuldade da continuidade das ações	26,42	14,00
Falta de alinhamento teórico e compreensão integral do problema	15,09	8,00
Alta rotatividade	15,00	8,00
Falta de resolutividade ou de seguimento	13,21	7,00
Falta de diálogo e de comunicação	11,32	6,00
Problemas culturais ou com as famílias	11,32	6,00
Fazer monitoramento	3,77	2,00

Fonte: elaboração própria.

A dimensão da gestão, que não surgiu na discussão conceitual, aparece fortemente no reconhecimento dos desafios da intersetorialidade (tabela 4.25). Questões relacionadas com falhas de gestão, burocracias e fragmentação foram os principais desafios citados pelos entrevistados (49,08%) (tabela 4.25). Outros desafios citados também estão relacionados com aspectos de gestão (alta rotatividade, descontinuidade, falta de monitoramento e outros). Demais desafios estão relacionados a práticas e atitudes dos profissionais ou à relação com a comunidade (essa questão será discutida adiante). Quanto às questões estruturais e de gestão, a fala dos entrevistados aponta para uma série de obstáculos que escapam da governabilidade dos profissionais e dos serviços e colocam em xeque o potencial das redes e da intersetorialidade de apoiar a gestão intersetorial promovida no nível local.

Este entrevistado cita questões relacionadas ao orçamento de cada área e à inexistência de orçamento para ações intersetoriais:

[O município] tem um orçamento para a Assistência Social de 1%, na verba total de um dos maiores municípios do Estado de São Paulo. É surreal. Quando a gente chega lá com esse dado de realidade, aí começa o rechaço, então as nossas ideias acabam ficando mais pessimistas, por quê? Ah, a pessoa vem, deslumbra, traz um

caso para a gente destrinchar, a gente pensa... opa... mas não tem essa ferramenta, mas na UBS falta tal coisa, mas no Conselho não tem... aí o pessoal fala “Poxa, gente, vamos ter esperança”, só que a gente trabalha com uma demanda que está em grau extremo de vulnerabilidade, e a esperança não mata a fome de ninguém. Então nós sabemos onde deveríamos estar e onde estamos. A gente esbarra nisso nas reuniões intersectoriais. (Q43, Conselho Tutelar, Região I)

A falta de instrumentalização dos técnicos também emerge como um desafio:

A nossa falta de instrumentalização. Nós não temos ferramentas concretas para barganhar contra esse estado de vulnerabilidade que é social; vai além dos nossos recursos. Hoje, a gente percebe que a nossa grande tentativa é profilática. Não passa disso. A gente conversa: “Tá, vamos tentar atuar, vamos tentar prevenir”. Mas quando vai ver, a bucha já estourou e lá vai a gente de novo correr atrás disso. (Q43, setor Conselho Tutelar, Região I).

As descontinuidades e as rupturas causadas pela alta rotatividade e pela falta de articulação entre diferentes secretarias, serviços ou conselhos são desafios importantes também, como descrevem estes entrevistados:

Uma dificuldade maior é ter uma articulação entre os gestores e secretários para que esse fluxo não fique entre as pessoas, mas entre os serviços. Porque, se eu saio, troca, porque, dependendo de quem vem, pode não ter a mesma visão. Não tem que estar na pessoa, tem que ser no serviço. (Q17, setor Assistência Social, Região III)

A gente fica sempre patinando; entra gestor na Assistência Social, mudam esses gestores e nada se concretiza. Apesar de toda essa rotatividade, na Educação não é tanta rotatividade, mas na Saúde e na Assistência, eu vejo muita rotatividade. Então, a gente parece que, mesmo caminhando, muitas vezes você tem recomeço, você está sempre recomeçando. Então, nós perdemos parceiros super importantes, dentro da Saúde, dentro da Assistência, mesmo as assessorias, nós perdemos o IBEAC, nós perdemos o NECA, e são parceiros que alavancavam. (Q07, setor Educação, nível municipal)

Outras dificuldades são a falta de institucionalização dos fluxos (que ficam dependentes de pessoas) e a inércia institucional para atuar sobre as questões contemporâneas:

Tem muita gente ainda engessada nos seus lugares, nas suas cadeiras, com uma perspectiva muito louca, neurótica. A nossa demanda muda, nós constantemente mudamos e tem gente engessada. Uma das últimas discussões que nós tivemos em rede, eu tive que olhar para uma das profissionais e falei: “Você entende que a gente circula, circula e para em você e o negócio não flui? Emperra porque você faz questão de pensar em uma demanda contemporânea de maneira retrógrada. Você é um atraso na Rede!!”. Aí é onde eu verbalizo... (Q43, setor Conselho Tutelar, Região I)

Algumas queixas estão relacionadas com limitações da própria Rede GCP e com suas dificuldades de solucionar e respaldar os seus integrantes quando eles enfrentam dificuldades

relacionadas com questões estruturais. Essa dificuldade causa frustração entre os parceiros da Rede, uma vez que existe a expectativa de que ela seja um espaço que possibilite essa intermediação com os níveis de gestão e a solução de questões aparentemente simples, a partir das pontes que a Rede poderia acionar entre as Secretarias. Uma representante do setor Educação relatou seu descontentamento com a falta de atuação da Rede para apoiar uma ação planejada entre sua escola e uma UBS, de prevenção de pediculose, que não pode ser realizada, por falta de xampu na UBS:

[Contando sobre uma ação que está tentando organizar entre a escola e a UBS] *A gente está vendo a possibilidade... “Olha, a gente não conseguiu, então vou acionar alguém maior”... não tem muito isso, então, como a gente não conseguiu a nível de setor, a nível de rede isso se perde, pois não há uma devolutiva. Então “Como que está isso?”... a gente expôs que tinha essa ação, mas não tem um feedback da rede para saber se rolou ou não, por que aconteceu ou não, é assim. Eu fiquei um pouco chateada, porque nas reuniões do ano passado, a gente ficou apontando muitas coisas para a rede e “Vocês conseguiram fazer essa ação? Não. E no que a gente pode ajudar?”... não houve isso e a gente citou, na maioria das reuniões, a gente ficou elencando que a gente estava fazendo e que foi legal, e a gente elencando para eles terem noção, para que eles venham também com algum suporte e aí isso se perde no setor. (Q27, setor Educação, Região IV)*

Uma questão apontada por alguns entrevistados como um dificultador da intersectorialidade e que tem sido observada também nas discussões da Rede GCP (DC) é o impacto que resulta das diferentes lógicas de organização dos setores nos territórios e nas redes de serviço. Essa questão foi mencionada, em especial, com relação às dificuldades que afetam a participação dos setores de Assistência Social e Conselho Tutelar.

No caso de escolas e equipamentos do setor Saúde, a lógica de organização territorial do município de Guarulhos foi citada como um exemplo de algo que facilitava a intersectorialidade, uma vez que as escolas e as UBS estavam geograficamente próximas (e, segundo uma entrevistada, teriam sido planejadas com essa lógica em mente, porém a pesquisa não buscou confirmar tal informação):

Aqui em Guarulhos, a gente tem uma vantagem que outros municípios não têm. Toda Unidade Básica de Saúde é ao lado de uma escola municipal. É uma configuração territorial mesmo. Então, a gente consegue fazer ações que são muito boas. Quando acontece alguma coisa, é só “pular o muro”, que a coordenadora já fala para você “Olha, aquela criança que você atendeu tal dia, voltou com o olho roxo, você me mandou observar... então vamos acionar o Conselho juntas, nós duas agora”. (Q08, setor Saúde, Região I).

A gente começou há pouco tempo, então essa questão de entrosamento, participação, contato ainda é bastante dificultoso. Mas tem essa parceria com as escolas. A gente tem duas escolas que são próximas daqui, então é só atravessar a rua e você consegue [...] Então, como são próximas, a gente consegue fazer as

coisas a pé; fica até mais fácil, porque tem toda essa coisa de locomoção de carro. (Q54, setor Saúde, Região I)

Essa situação, porém, não foi encontrada entre os entrevistados da Assistência Social e do Conselho Tutelar. Esses profissionais sentem que a lógica territorial de organização dos serviços, no município, não só dificulta a relação com os parceiros da Rede GCP, como gera desconfortos na relação com os parceiros que não estão na Rede, mas que estão no território de abrangência de um equipamento que participa dela. As falas a seguir ilustram essa situação:

Está muito quebrado [referindo-se aos territórios da Rede GCP], porque a lógica utilizada é a de um serviço, a lógica da Saúde, que é completamente diferente de todas as outras lógicas. É diferente da Educação. Então eu não sei se a gente talvez tivesse que tirar uma outra lógica para divisão. Fica complicado, porque o CREAS é um só, o Conselho Tutelar é um só na mesma região. O CRAS, são quatro que atendem essa região e você divide territórios em uma mesma região. Eu tenho um parceiro em uma forma; com outro, é outra. Então é muito complexo. (Q21, setor Assistência Social, Região IV)

É muito difícil, porque são muitas escolas. A gente deveria trabalhar com cerca de cem mil habitantes por Conselho Tutelar, e aqui na região a gente deve ter aproximadamente umas duzentas e oitenta mil pessoas, quase trezentas mil. E as escolas são inúmeras; escolas estaduais, municipais, particulares; é uma região muito grande. (Q35, setor Conselho Tutelar, Região III)

Essa é uma questão bastante complexa que está relacionada com o planejamento setorializado e não articulado entre as Secretarias. Essas organizações das redes de serviços não apenas mudam com frequência (durante o período da pesquisa, a organização dos territórios, na Assistência Social, foi alterado duas vezes), como também estão descoladas das dinâmicas e das articulações que ocorrem no nível local, resultado em rupturas, descontinuidades e dificuldades em fundamentar parcerias a longo prazo. Essa situação dificulta a gestão intersetorial que os parceiros da Rede GCP propõem-se a fazer e a continuidade das ações nos territórios em que atuam.

O que mudou com a atuação intersetorial e em rede?

A tabela 4.26. ressalta o que os entrevistados identificaram como sendo as mudanças resultantes das ações intersetoriais vivenciadas.

Tabela 4.26 - O que mudou a partir das relações intersetoriais promovidas no âmbito da Rede GCP.

MUDANÇA PERCEBIDA	%	N
Qualificação do trabalho nos equipamentos (compreensão de fluxo, melhor encaminhamento e seguimento, outros semelhantes)	45,28	24,00
Conhecer limites e potencialidades do território e dos outros setores; entender o papel dos outros	41,51	22,00
Estreitar relações; mais confiança entre profissionais e serviços	33,96	18,00
Melhor comunicação e fluxo de informação	26,42	14,00
Humanização; serviços mais adequados para a realidade do território	20,75	11,00
Mudanças de práticas profissionais; mais compromisso e motivação	20,75	11,00
Não há mudanças	16,98	9,00
Troca de experiências	15,09	8,00
Mais segurança para profissionais fazerem denúncia	11,32	6,00
Profissionais com visão mais abrangente	11,32	6,00
Não se sentir só; ter ajuda para aliviar angústias	11,32	6,00
Melhor relação com o CT	9,43	5,00

Fonte: elaboração própria.

Como indica a tabela 4.26, apesar de todas as dificuldades, a maioria dos atores consegue enxergar avanços e mudanças relacionadas com a ação intersetorial e em rede (é importante ressaltar que nove entrevistados [16,98%] não perceberam nenhuma mudança relacionada com a intersectorialidade). Tais avanços e mudanças estão muito mais relacionados com o efeito que a intersectorialidade tem sobre processos de trabalho, práticas, atitudes e relações entre os profissionais e os serviços, do que com o impacto sobre o tema central da rede, que seria o enfrentamento da violência (menos violência, melhora em indicadores, mais acesso e outros). Isso não significa que não haja uma preocupação com o impacto (de fato, a questão da falta de resolutividade já foi apontada como um desafio para a Rede GCP), mas sim com um reconhecimento de que questões de organização de trabalhos, práticas e relações limitam a capacidade dos setores e dos serviços de realizarem um trabalho efetivo.

A intersetorialidade e a rede teriam então um papel facilitador, organizador, ordenador e direcionador dessas questões que intermedeiam a realização dos fluxos e a implementação de estratégias de enfrentamento da violência (e, de forma ampla, a efetivação dos direitos e a efetividade da Rede de Proteção municipal). Alguns mencionam que, com o passar do tempo, as pessoas ficam mais comprometidas, facilitando as parcerias e fortalecendo o trabalho em rede e seus resultados relacionados a solução de problemas de violência no território. As falas a seguir ilustram essas questões:

A gente percebe que [a mudança] não é na hora que você vê isso acontecer; é um processo de trabalho. Você percebe que vai criando uma parceria entre as pessoas, você vai desenvolvendo outro trabalho, as pessoas vão ficando mais comprometidas. (Q32, setor Saúde, Região I)

Nós tínhamos casos aqui que perduravam anos. Insolúveis. Era uma coisa louca. É uma vida tramitada de maneira institucional. Quando a gente começa a interagir nessa intersetorialidade, a gente começa a perceber que vai fluindo; a fluidez da resolução. Por quê? Porque, antes, ficava cada um na sua mesa. Quando começa a fluir entre os setores, acaba essa visão de que não tem mais nada a ser feito. [...] Aí, você não é uma fala solitária. Então a fluidez do trabalho é outra. A gente começa a vislumbrar um pouco mais de assertividade. Dá uma esperança. (Q43, setor Conselho Tutelar, Região I)

Esse ano, eu notei que a gente usou muito o GCP, as UBSs, sem dúvida [detalha casos e nomes]. A gente negocia bastante com eles, explica algumas coisas, eles falam algumas coisas para a gente, então a gente tem uma parceria acho que até bacana, do GCP, sem dúvida [...] mas até nessa coisa de localizar paciente, eles deram assim um up, deu esse up muito legal para a gente assim inserir escolas, trocar de escola; um dado novo que vem aparecendo para a gente, questão de quando alunos de escola descobrem que determinando aluno sofreu violência [...] a questão do sofrimento do bullying dentro do ambiente escolar, quando é descoberta a violência. (Q42, setor Saúde, região IV)

Melhorou no sentido de ter mais confiança na rede, de poder ter mais confiança. Poxa, eu vou poder contar com eles, vai sair, a gente vai conseguir, não só troca de papéis, troca de relatórios, mas é humanizar... a criança parar de ser número, “Processo é tal”... não é “o processo” tal; é a “criança” tal. (Q46, Conselho Tutelar, Região II)

Com relação às escolas, acho que eles entenderam melhor o que é o NASF. Eles entenderam que tem uma psicóloga para duas, três, quatro UBS, uma assistente social só, que nosso atendimento não é ambulatorial. Acho que, nesse sentido, de conhecer o trabalho do outro, entender que só tem uma psicopedagoga na rede. Acho que mais para conhecimento mesmo das limitações. (Q47, setor Saúde, Região III)

As falas apresentadas ajudam a pensar quais são as mudanças e os avanços possíveis, a partir da ação intersetorial e em rede, que ocorrem nos níveis mais locais envolvendo redes de serviços públicos (processos de trabalho, relação entre serviços e profissionais, habilidades pessoais, atitudes e valores, entre outros). Essa análise pode apoiar a construção de indicadores (em especial, indicadores de processos), a definição de estratégias para o

fortalecimento da intersetorialidade (por exemplo, aqueles focados no conhecimento, na aproximação e nos vínculos de confiança), quais são os processos e as dinâmicas envolvidas na intersetorialidade (o que é de gestão local e o que é de gestão municipal) e quais são o potencial e as limitações da intersetorialidade para atuar sobre problemas sociais complexos.

Uma questão que foi ressaltada ao longo das entrevistas foi a dificuldade de relacionamento com o Conselho Tutelar (já discutido nas subseções sobre participação e conformação da Rede GCP). O Conselho Tutelar tem o papel de articulador das redes de apoio e de cobrar a corresponsabilização dos atores intersetoriais na proteção das crianças e dos adolescentes. É o órgão que deve ser acionado, obrigatoriamente, na presença ou na suspeita de casos de violência. Também está encarregado de acionar outros serviços públicos e fazer a interlocução com o sistema judiciário, para a efetividade dos direitos das crianças e dos adolescentes.

O Conselho Tutelar de Guarulhos enfrenta inúmeros desafios no cumprimento de seu papel articulador. Muitos já foram apontados ao longo deste capítulo e dos anteriores: falta de profissionais, estruturas inadequadas para realizar o trabalho, dificuldades na articulação com profissionais, entre outros. Todas essas dificuldades afetam sua capacidade de cumprir seu papel efetivamente e leva ao seu descrédito junto aos outros serviços.

A Rede GCP tem se mostrado um espaço promissor para melhorar a relação entre os atores locais e o Conselho Tutelar. Entrevistados têm percebido as limitações de atuação do CT e buscado formas de melhorar e fortalecer suas parcerias junto aos conselheiros tutelares, com o apoio da Rede GCP. Essa é uma contribuição que a Rede tem oferecido para fortalecer a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente no município. As falas a seguir ilustram como a relação com o CT melhorou a partir das ações intersetoriais promovidas pela Rede:

Eles [o Conselho Tutelar] estão mais receptivos para atender. Mas acho que a questão da ação, eu acredito que eles tenham algumas limitações, que eu desconheço, da rotina, da dinâmica deles. Eu acho que a receptividade melhorou, pelo menos o diálogo. (Q51, setor Educação, Região III)

Os professores “Ah, porque a gente sempre encaminha para o Conselho Tutelar e o Conselho Tutelar não faz nada”. E a gente sabe a demanda deles e os professores não sabem. O que eu fiz... eles vieram aqui num momento formador e falaram com os professores: qual o papel do Conselho Tutelar; o que acontece quando vocês encaminham; por que, de repente, vocês acham que a gente não fez nada; mas como que funciona a demanda? Então eles explicaram como funciona a questão do abrigo: eles [os professores] encaminharam, mas queriam que o pai perdesse o filho? Eles explicaram um pouco como era o setor deles. Foi muito legal, porque os professores pararam de ter essa visão e viram a visão do próximo. (Q27, setor Educação, Região IV)

Outra questão que não surgiu diretamente da fala dos entrevistados como uma mudança percebida a partir da intersectorialidade, mas que, para esta pesquisa, tem sido relevante, é compreender a relação entre os diferentes setores, a comunidade, o território e o papel de intermediação que a intersectorialidade e a rede exercem nessa relação (para melhor ou para pior). O conceito de intersectorialidade, no campo das políticas públicas, ressalta que o objetivo final é melhorar a qualidade de vida da população. É possível identificar sinais disso nas ações da Rede GCP?

Os relatos já mostrados frequentemente mencionam a preocupação dos entrevistados com a situação de vulnerabilidade dos territórios, com as dificuldades enfrentadas pelas famílias no acesso aos serviços, com a “revitimização” que resulta de um fluxo ineficiente e com a necessidade de proteger e amparar as crianças e os adolescentes. Os entrevistados também mencionaram que, a partir da articulação entre os setores, foi possível fomentar novas estratégias e ações para melhorar a relação dos serviços com a comunidade, ou melhor, para apoiar as famílias. O seguinte relato é um exemplo disso:

Ela existir [a Rede GCP] é até pioneiro. É muito importante nesse sentido, de dar melhor qualidade no atendimento às famílias. Tem uma família que eu conheço, por exemplo. Ai, a assistente social da UBS conhece. A professora conhece. Então, essa pessoa vai se sentir mais... como posso dizer... abraçada. Acho que ela se sentiria mais apoiada. Acho que é mais acolhida, porque várias pessoas conhecem o problema dela. Se sentiria protegida mesmo, até é o nome [da Rede GCP], né? Ela se sentiria protegida, porque sabe que vários profissionais têm conhecimento do problema dela e fariam alguma coisa. Não é questão de ajuda; estariam fazendo seu trabalho. (Q38, setor Assistência Social, Região II)

Relatos como esses são um dado importante: a intersectorialidade teria o potencial de gerar transformações na relação entre os serviços e a comunidade, de fomentar novas relações com o território e a autonomia dos sujeitos que ali vivem. No entanto, o que essas novas formas de encontros com o outro, ou de pensar o outro, potencializadas a partir da intersectorialidade e da Rede GCP, estão produzindo? Geram novas potências, novos sentidos e significados, ou replicam estratégias para ampliar intervenções, disciplinar ou normatizar comportamentos?

Uma revisão de alguns desses relatos aponta que há esforços e intenções genuínas dos profissionais no sentido de renovar a relação com as famílias, os usuários e os sujeitos nos territórios. Os problemas enfrentados por esses territórios e pelos profissionais são complexos, multicausais, angustiantes e de difícil solução. A análise que se faz aqui não tem a intenção de minimizar os esforços, nem os problemas, mas de problematizar algumas questões como: (1) o foco ou o formato das ações, (2) a percepção de quem são os sujeitos das ações e (3) as

compreensões sobre os conceitos de proteção, prevenção e promoção que orientam as ações desenvolvidas. Os relatos que seguem ilustram essas questões e dão novas luzes para resolver esses questionamentos.

Muitas das ações pensadas em parceria são no sentido de realizar intervenções junto à comunidade (visitas domiciliares, palestras, oferta de serviços na escola), ou seja, elas têm uma natureza prescritiva:

[...] uma das práticas da forma de trabalho que mudou muito, além do olhar para a criança, é o olhar para a comunidade. A gente consegue olhar a criança e perceber que ela está nessa situação porque tem alguma coisa lá naquela casa. Então a gente vai investigar quais os motivos. Eu levo este caso para a UBS nas nossas reuniões e elas vão olhar quem são as meninas [ACS] que acompanham essa família, vão fazer as conexões, vão visitar a família. (Q26, setor Educação, Região II)

Em outros casos, os parceiros colaboram no acompanhamento das famílias e atuam mais como sujeitos das ações:

Nossa obrigação enquanto CRAS é acompanhar as famílias e, muitas vezes, nós não temos estrutura para acompanhar oitocentas, quinhentas famílias. Aí nós contamos com os parceiros. A gente tinha palestras sobre prevenção de DST, alimentação saudável; conseguimos captar parceiros para fazer acompanhamento das famílias. Nossa, quando vinha uma família e falava assim para a gente: “Olha, eu recebia o Bolsa Família, mas agora não preciso mais”... Nossa, para a gente isso é uma superação, é aquela certeza de que o nosso trabalho foi realizado com sucesso. É maravilhoso. A Rede [GCP] ajudava muito nesse sentido. (Q23, setor Assistência Social, Região IV)

Esse relato traz o elemento da escala de atuação de alguns setores, como a Assistência Social, com o qual é necessário pensar em estratégias mais amplas e de maior alcance na comunidade, diferentemente das ações entre Saúde e Educação, que podem ser mais enfocadas.

Ações em rede têm facilitado a troca de informações entre os setores e melhorado a mobilização das famílias para as intervenções que se consideram necessárias. Novos conceitos levam à superação de alguns problemas, como relata este entrevistado:

Uma vez por mês, a gente discute os casos [entre representantes da Saúde e da Educação], questões como negligências, indisciplina; aí a gente vai fazer visita domiciliar. Eles falam dos encaminhamentos, “A gente está fazendo isso e isso”, “Aqui na escola, a gente fez isso”, estamos falando a mesma língua. Quando [o usuário] abandona, acontece muito de abandonar [no sentido de não ir às consultas], eu falo... “Fulano de tal não levou mais o filho, não veio mais às consultas”, aí a escola vai, “Olha, a psicóloga falou que você não está mais levando, e aí?” A gente une forças mesmo. (Q47, setor Saúde, Região III)

Uma entrevistada descreveu como a ação de parceria entre uma escola e uma UBS resultou em palestras e oficinas organizadas nas escolas para orientar os pais sobre os serviços de Saúde disponíveis e como acessá-los. A entrevistada entendia que a parceria trazia um benefício mútuo para os pais, a escola, os alunos e a equipe de Saúde:

A Saúde, sozinha, não dá conta, então essa parceria auxilia no desenvolvimento humano. Se você chama aqui [na escola] um grupo de pais e conversa sobre como essas crianças serão atendidas, os pais começam a entender e tem também diálogo. Não é aquela coisa que “Eu sou a especialista e vou atender e não preciso sentar com o pai e com a mãe”. Essa troca auxilia, no Cidade que Protege [...] A conversa com os especialistas é importante para os pais. Tem mãe que, às vezes, acha “Eu já fiz minha parte, já pari a criança, não é mais minha, é do mundo”. Não é bem assim, então precisa ter essa conversa, o diálogo, o esforço conjunto. Até porque é a classe popular, né? A gente precisa desse acompanhamento. Eu acho bacana, porque, se não tivesse essa parceria com a Educação, então a Saúde, sozinha, não ia dar conta. (Q36, setor Educação, Região IV)

Esse relato já aponta para a segunda questão, que é o preconceito com relação aos sujeitos com os quais esses profissionais interagem. Na fala, a entrevistada refere-se à “classe popular” que requer “acompanhamento”. A fala a seguir também reflete uma visão não muito positiva dos sujeitos da ação da rede nesse território – pais displicentes, largados, que não têm interesse em participar:

O ano passado foi um pouco mais efetiva essa situação, porque o perfil da nossa comunidade, como estou falando, é um pouco mais assim, não sei dizer se é largada a situação, mas eles não se preocupam muito e a gente não tem uma orientação quanto, por exemplo, a antecipar uma situação de risco, então de prevenção. (Q30, setor Educação, Região I)

Uma visão similar emerge do relato de uma iniciativa idealizada por uma escola e uma UBS para chamar os pais para um bate-papo sobre questões de indisciplina, faltas e dificuldade de aprendizado. A entrevistada explica assim a proposta:

A ideia era juntar esses pais e fazer uma roda, um bate-papo; não palestras, algo mais construtivo mesmo, dialógico, para, de alguma forma, ir conscientizando esses pais da importância da escola, do educar, do que é da escola e do que é dos pais. Algo informal, não metódico. No primeiro encontro, foram muitos pais, cerca de trinta. A gente se apresentou e disse qual era a proposta do projeto. Explicamos o nosso trabalho, a escola, o NASF. No segundo grupo, acho que foram quatro pais. No terceiro grupo, foram dois; e no quarto, foi um. Aí, sempre mandando convocação, convocação, mas eles [os pais] não compraram a ideia. Se tratava de um perfil de pais displicentes, né. Seria muito difícil, um desafio muito grande. Acabou que não aderiram. (Q47, setor Saúde, Região III)

Esse relato traz uma série de elementos para a reflexão: qual foi o convite para a participação dos pais (seria a convocação a melhor forma de engajá-los?); qual foi a metodologia do encontro; qual era a expectativa dos pais (por que eles foram no primeiro e não voltaram mais?), qual era a relação anterior desses atores com esses pais?

A própria entrevistada, um pouco adiante, faz uma reflexão que problematiza vários aspectos dessa experiência:

Na minha opinião, acho que teve uma parte de todos. Tem o perfil dos pais. Infelizmente, muito displicentes; não estavam nas reuniões, eram pais que as crianças estavam negligenciadas nos cuidados básicos de saúde, uma condição financeira muito complicada. Tirar o tempo deles para virem... “Eu trabalho, eu tenho que cuidar de não sei quantos filhos, aí não posso vir aqui ficar duas horas conversando”... acho que tem essa questão social. Tem a questão de eles não entenderem o nosso projeto. Da nossa parte, é que a gente não tinha um projeto definido, uma metodologia... “Vamos nos aproximar, vamos nos vincular com esses pais, vamos conversar”... foi um pouco de tudo [...] Eu percebi que, no primeiro encontro, foi assim... “Ah, a psicóloga vai, a assistente social vai, então vou conseguir consulta”. Vieram para conseguir atendimento. Era uma questão do interesse de acessar a rede. E quando eles viram que não era nada daquilo, que a gente não estava ali para agendar consulta, era para bater-papo mesmo, eles não compraram a ideia, não foi interessante para eles. (Q47, setor Saúde, Região III)

O relato aponta para uma miríade de tensões para se aprofundar: a disposição dos profissionais de se engajar de uma forma diferente com a comunidade, que foi genuína, porém com falta de repertório e metodologias para esse engajamento; a percepção sobre quem eram esses pais; a expectativa dos pais, que não esperavam mais dos atores do que acesso aos serviços; o fracasso em encontrar uma nova forma de se vincular com a população, entre outros. A pesquisa não teve acesso aos usuários para levantar quais eram as perspectivas deles sobre os serviços e as ações oferecidas, mas este seria um ponto essencial para uma análise mais compreensiva sobre essa questão, futuramente.

Para esta pesquisa, uma análise seria pensar sobre como a articulação dos atores da Rede GCP, atuando a partir de novas relações intersetoriais, deveria ampliar as possibilidades de conexão com o território, apoiar a produção de possibilidades de vida e ter um olhar para promover a autonomia dos sujeitos e escapar das lógicas e dos processos de produção individualizantes. Nesse sentido, quando os atores dizem que a intersetorialidade e a rede apoiam novas formas de relação com o território, com as famílias e com os usuários, deve-se enfatizar que essa relação e esse encontro não seriam de intervenção sobre o outro, e sim para gerar novas possibilidades em um novo coletivo.

Identificou-se também que há, na relação entre os setores, um embate entre diferentes paradigmas, modelos e projetos de sociedade que implicam diferentes sentidos aos conceitos

de proteção, promoção e prevenção, e, ultimamente, do que significa garantir o bem-estar e a qualidade de vida da população. No campo da Educação, parte-se do paradigma do desenvolvimento humano; na Saúde, do paradigma da promoção da saúde (também com suas diversas vertentes biologicistas, comportamentais, de determinantes sociais, equidade em saúde e outras); na Assistência Social, do paradigma da proteção social e da diminuição de vulnerabilidades; na Segurança Pública, do paradigma de garantia de ordem e segurança para a comunidade. Essas diferenças, muitas vezes, geram disputas, apesar de os atores entenderem que estão realizando ações conjuntas, cada qual, porém, com compreensões distintas do referencial teórico que embasa as ações. Os relatos que seguem são bem básicos, mas já apontam para percepções distintas do que seria o objetivo da Rede (prevenir ou reduzir danos):

Eu descreveria o Guarulhos Cidade que Protege como um espaço de partilha, troca de informações, visando a redução de danos para alunos, pacientes. Talvez, eu não consiga romper toda a violência, mas eu sempre penso “Se eu posso reduzir esse dano, é meu papel”. Eu acho que é nessa rede que eu consigo fazer essa troca para reduzir esse dano. (Q03, setor Saúde, Região IV)

Eu acho que a Rede traz, assim, tenta uma prevenção. A criança apareceu duas vezes machucada na escola, comunicar já o Conselho [Tutelar], prevenir, porque o pai, talvez, deu um tapa e a mãe deu uma chinelada; amanhã, pode ser um espancamento, amanhã essa criança pode, pode ser algo pior; então, tentar prevenir, todos os atores estarem atentos para prevenir isso, de prevenção, de orientação, né, e tudo mais. (Q46, Conselho Tutelar, Região II)

Uma entrevistada comenta um caso muito complexo que foi identificado e abordado na Rede e que gerou muitos conflitos sobre a forma correta de se abordar:

Na verdade, as discussões que a gente levava eram, para mim, um marco. Às vezes, tinha conflito... “Nossa, mas a postura do Conselho Tutelar”, “Nossa, não concordo”. Pela Assistência Social e pela escola, a gente tem outra visão. Aí, a gente sentava ali com os parceiros, destrinchava todos os problemas para ver como poderíamos atender aquela família. Teve um caso muito complicado que nós levamos para discutir em rede [descreve o caso]. Conseguimos, em rede, encaminhar para a promotoria e a promotoria, na época, optou pelo abrigo das crianças. Enfim... a gente continuou acompanhando a mãe e a família... hoje, não sei como está o caso... se as crianças já voltaram para o convívio da família... porque a ideia nunca é punir... é tirar as crianças do risco e, no momento, nós conseguimos isso. Mas foi um dos casos que mais me marcou, o mais complicado. A gente descobriu nos encontros da Rede e foi o trabalho mais marcante que eu tive em relação ao trabalho da Rede Intersetorial. (Q23, setor Assistência Social, Região IV)

Sobre a atuação dos atores no contexto de enfrentamento da violência, outra entrevistada pergunta-se:

O meu grande questionamento... é quem deveria proteger, expõe. Você pergunta para a pessoa “Você está se sentindo protegida?” E ela vai dizer que não. (Q43, Conselho Tutelar, Região I)

Os relatos apresentados, e outros similares, apontam para uma série de tensões, contradições e desafios. Tem muita força no discurso dos entrevistados a ideia de “proteção”, “defesa” e “efetivação” de direitos da população, como já explicitado em falas anteriores, sendo que os profissionais consideram-se os intermediadores ou os garantidores dessa defesa e efetivação de direitos. Esses conceitos de “defesa”, “efetivação” e “proteção” requerem maior problematização. A forma como se protege, ou como se operam os direitos, é libertadora ou aprisionadora? Produzem vidas que valem a pena serem vividas, ou exigem submissão e disciplina? O que esse movimento para efetivar e defender os direitos está conseguindo fazer com os problemas existentes nos diferentes territórios do município? Que vidas estarão protegendo, que possibilidades estarão abrindo, que sujeitos estarão possibilitando a criação, que relações estarão favorecendo?

A partir dessa problematização, é importante entender: nesse contexto, qual é o papel da intersetorialidade? Ampliar possibilidades de vida e de autonomia, ou reforçar modelos de controle e disciplina? Considerando o ideal da intersetorialidade como uma estratégia de efetivação de políticas públicas para o bem-estar da população, é essencial refletir se esses modelos – efetivação, proteção e bem-estar – dialogam entre si, ou se estão disputando espaços.

Produzir bem-estar com respeito à autonomia dos sujeitos requer criar espaços que permitam interrogação, questionamentos, possibilidades de transformação, novas formas de convivência e de produção de vida coletiva. A reflexão para a Rede GCP seria: de que maneira ela estaria produzindo, ou poderia produzir e fortalecer, esse tipo de movimento nos territórios onde está atuando?

REFERÊNCIAS

- AKERMAN, M.; SÁ, R. F. de; MOYSES, S; REZENDE, R; ROCHA, D. Intersetorialidade? IntersetorialidadeS! **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 19(11), p. 4291-4300, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n11/1413-8123-csc-19-11-4291.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- ANDRADE, L. O. M. **Saúde e o dilema da intersetorialidade**. HUCITEC: São Paulo, 2006.
- BRASIL. Ministério do Saúde do Brasil. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.
- BRASIL. **Caderno Temático de Direitos Humanos do Programa Saúde na Escola**. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.
- CAMPOS, G. **Intersetorialidade**: o desafio de articular a Rede de Proteção às Crianças e Adolescentes vítimas de violência no âmbito da saúde pública. 2011. Trabalho final (Especialização). Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Residência Multiprofissional Integrada em Sistema Público de Saúde. UFSM. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1500/Campos_Gilmara_de.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 de abr. 2019.
- CARRILHO, T. Conceito de parceria: três projetos locais de promoção do emprego. **Análise Social**, v. XLIII (1^o), p. 81-107, 2008. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218640394P7hUA1qo9Ns32NK9.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- CARRON, A. V.; BRAWLEY, L. R. Cohesion: Conceptual and measurement issues. **Small Group Research**, 31 (1), p. 89 – 106, nov. 2012. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1046496412468072>>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- CARTA DE PRINCÍPIOS. **Carta de Princípios da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege para o Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes**. Documento interno não publicado. 2012.
- CASTELLS, M. La era de la información: economía, sociedad y cultura, III Vols. Vol. II. **El poder de la identidad**. 3. ed. México, Siglo XXI Editores, 2001.
- CHIARI, A. P. G.; FERREIRA, R. C.; AKERMAN, M.; AMARAL, J. H. L.; MACHADO, K. M.; SENNA, M. I. B. Rede intersetorial do Programa Saúde na Escola: sujeitos, percepções e práticas. **Cad. Saúde Pública**, 34(5), p. 1-15, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n5/1678-4464-csp-34-05-e00104217.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- CUNILL-GRAU, N. The intersectorality in new social policies: an analytical-conceptual approach. **Gestion y Política Publica**, 23, p. 5-46, 2014. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/291340068_The_Intersectorality_in_New_Social_Policies_An_Analytical-Conceptual_Approach>. Acesso em: 15 mar. 2019.

GEORIS, P. La fonction de médiation au niveau local. **Revue d'action sociale**, n. 2, mar-abr. 1992.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Editora UNESP: São Paulo, 1991.

GOMES, E.S.; ANSELMO, M.E.O.; FILHO, W.D.L. As reuniões de equipe como elemento fundamental na organização do trabalho. **R. Bras Enferm** 53(3), p. 472-480, Jul/set 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/reben/v53n3/v53n3a17.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2019.

GUARULHOS. **Lei 3802/91 de 18 de junho de 1991**. Dispõe da política municipal de proteção, atendimento e promoção das crianças e adolescentes no município de Guarulhos. Disponível em <<https://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/389733/lei-3802-91>>. Acesso em 17 jun. 2019.

HIERNAUX, J. P. O partenariado: uma perspectiva de desenvolvimento do trabalho social. In: ESTIVIL, J. (Org.), **O partenariado social na Europa**: uma estratégia participativa para a inserção. Porto: Cadernos REAPN, 1997, p. 77-88.

HIGGINS, S.; RIBEIRO, A. C. A. **Análise de redes em Ciências Sociais**. ENAP: Brasília, 2018.

JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (Orgs.). **Redes e intersectorialidade**. São Paulo: Tiki Books, 2016.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Health as a Cross-cutting Issue in Dialogues on Water for Food and the Environment Report of an International Workshop Jointly**. Organized by WHO and InWEnt (Capacity Building International). Amman, Jordan, 15-18 December 2003, World Health Organisation, Geneva. 2004.

OMS – Organização Mundial da Saúde. Discussion paper: intersectoral action on health, a path for policy-makers to implement effective and sustainable intersectoral action on health. **First Global Ministerial Conference on Healthy Lifestyles and Noncommunicable Disease Control**. Moscow, 28-29 April 2011. OMS: 2011. Disponível em: <https://www.who.int/nmh/publications/ncds_policy_makers_to_implement_intersectoral_action.pdf?ua=1>. Acesso em: 01 abr. 2019.

PASSY, F. Social network matter. But how? In: DIANI, M; McADAM, D. (Eds.). **Social movements and networks**: relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 21-48.

PERUZZO, H.E.; BEGA, A.G.; LOPES, A.P.A.T; HADDAD, M.C.F.L.; PERES, A.M.; MARCON, S.S. Os desafios de se trabalhar em equipe na estratégia saúde da família. **Escola Anna Nery** 22(4), p 1-9, 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141481452018000400205&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 jun. 2019.

PHAC – Public Health Agency of Canada. **Crossing sectors: experiences in intersectoral action, public policy and health.** 2007. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/public-health/services/reports-publications/2007/crossing-sectors-experiences-intersectoral-action-public-policy-health/approaches-facilitate-joint-action.html#it>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

PHAC – Public Health Agency of Canada; OMS – Organização Mundial da Saúde. **Health equity through intersectoral action: an analysis of 18 country case studies.** 2008. Disponível em: <https://www.who.int/social_determinants/resources/health_equity_isa_2008_en.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2019.

ROVERE, M. R. **Redes en salud: un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad.** Rosario: Ed. Secretaria de Salud Publica/AMR, Instituto Lazarte (reimpressão), 1999. Disponível em: <<https://docplayer.es/13900-Redes-en-salud-un-nuevo-paradigma-para-el-abordaje-de-las-organizaciones-y-la-comunidad.html>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SANTOS, N. N. **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos.** 166 f. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2011.

SCHERER-WARREN, I. **Rede de movimentos sociais.** Edições Loyola: São Paulo, 1993.

SILVA, K. L.; RODRIGUES, A. T. Ações intersectoriais para promoção da saúde na Estratégia Saúde da Família: experiências, desafios e possibilidades. **Rev. Bras. Enferm.**, Brasília, 63(5), p. 762-769, set./out. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/reben/v63n5/11.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SMS – Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos. **Documento Norteador da Atenção Básica do Município de Guarulhos.** Prefeitura de Guarulhos, 2017.

VELÁZQUEZ-ÁLVAREZ, A. O.; AGUILAR-GALLEGOS, G. N. **Manual introdutório à análise de redes sociais.** Universidad Autonoma de Mexico: Mexico, 2005.

VON SCHIRNDING, Y. **Health in sustainable development planning: the role of indicators.** World Health Organization: Genebra. 2002. Disponível em: <<https://www.who.int/mediacentre/events/IndicatorsFrontpages.pdf?ua=1>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

Foto: acervo da autora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Às vezes, na vida, não há problema e, às vezes, não há solução. Nesse espaço – entre esses aparentes polos – a vida flui.”

Rasheed Ogunlaru

5.1 QUANDO O FIM É APENAS O COMEÇO...

A pesquisa partiu de uma proposta que tinha como objetivo compreender a implementação de um conceito: a intersectorialidade. O desafio tornava-se mais complexo pelo fato de o embasamento empírico da pesquisa ser uma experiência de ação intersectorial em formato de rede. A confluência entre suas propostas – o intersectorial e a rede – implicou um exercício analítico e metodológico complexo, para a delimitação do(s) objeto(s) de estudo e de metodologias que possibilitassem capturar as inter-relações e as complexidades dessas construções diferentes, porém intrinsecamente conectadas em suas práticas e em seus efeitos.

O percurso da pesquisa deparou-se com um contexto repleto de nuances, contradições, conflitos e potencialidades. Desde o princípio, ficou claro que a questão da intersectorialidade e das redes permeia uma miríade de temas e questões mais amplas e interconectadas, que vão desde aspectos pessoais dos atores envolvidos, passando por aqueles relacionados com formação profissional, questões institucionais e técnico-operativas, aspectos de gestão, até contextos amplos do desenvolvimento histórico e social das políticas públicas no Brasil.

Diversas temáticas e informações emergiram, algumas mais outras menos relacionadas com o tema da pesquisa, em variados níveis e dimensões (por exemplo, questões relacionadas com ética de trabalho; saúde mental dos profissionais; questões de segurança pessoal, de colegas, de famílias; relação com a comunidade, entre outras). Vários desses aspectos foram apresentados nos capítulos anteriores e serão resumidos aqui. Tratando-se, esta pesquisa, de uma primeira aproximação com o tema, e devido ao uso de diferentes metodologias e técnicas (tanto qualitativas como quantitativas), gerou-se um grande volume de dados que apontou para diferentes caminhos de interpretação e análise. Muitos são explorados no âmbito da pesquisa e foram discutidos nos capítulos anteriores; outros são apontados para que possam subsidiar futuras pesquisas, que poderão contribuir para uma avaliação mais crítica e abrangente de questões relacionadas com a implementação da intersectorialidade e a formação de redes, assim como com a construção de políticas públicas no contexto brasileiro.

Espera-se que esta pesquisa possa contribuir para o aprofundamento do debate em torno do potencial da intersectorialidade e das redes na promoção de transformações sociais que contribuam positivamente com o interesse público e o bem-estar social, e que ofereça insumos para a construção de marcos teóricos e analíticos que permitam melhorar o planejamento e a implementação de práticas intersectoriais e em rede, em diferentes níveis e entre diversos setores.

5.2 REPENSANDO A GESTÃO INTERSETORIAL A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA REDE GCP

A intersectorialidade é apontada na literatura como um princípio ou um paradigma norteador da construção e da implementação de políticas públicas (DOMINICI, 2017). Para que se concretize como tal, a intersectorialidade requer uma lógica de gestão que vá além da atuação de cada setor de política pública e que possibilite a integração entre os diversos setores sociais, as disciplinas e as especialidades. Isso requer transcender os modelos de planejamento e gestão setoriais e caminhar na direção de modelos que considerem procedimentos gerenciais integrados, compartilhamento de informação e recursos, autonomia para a tomada de decisão e a articulação de saberes e experiências no ciclo de vida das políticas (desenho, planejamento, implementação, monitoramento). Nesse caso, subentende-se uma gestão orientada aos interesses públicos, com possibilidade de superar fragmentações e de gerar as mudanças de fundo necessárias para o atendimento desses interesses.

A gestão intersectorial deve estar guiada, portanto, pelo ideal de promover práticas sociais compartilhadas em prol de objetivos comuns e ser, em si mesma, um instrumento estratégico de otimização de saberes, relações, informação e recursos, na consecução de ações coletivas. Em outras palavras, a gestão intersectorial que tenha como objetivo abordar, de forma integral, os problemas sociais complexos deve também ter a possibilidade de construir um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade e de impulsionar as mudanças necessárias em paradigmas, valores, institucionalidades e modelos de gestão de políticas. No cenário das políticas públicas brasileiras, essa proposta implica uma ruptura epistemológica com os modelos de gestão predominantes, que ainda trabalham em estruturas setorializadas e fragmentadas.

A Rede Guarulhos Cidade que Protege (Rede GCP), por meio do Grupo Gestor Intersectorial (GGI), propõe-se a ser uma instância de gestão intersectorial para lograr um objetivo comum: o enfrentamento da violência contra as crianças e os adolescentes no município de Guarulhos. A Rede GCP coloca-se como um espaço mediador entre níveis de gestão – nesse caso, territórios e gestão municipal. A proposta de organizar uma rede intersectorial com base nos territórios implica também uma proposta de fortalecimento da democratização das políticas e de integração de redes de serviços, sociais e comunitárias. Esse processo de atuação mais descentralizado poderia facilitar a integração dos atores a partir da realidade local e gerar espaços mais participativos e de decisão, que estivessem mais alinhados com as demandas e as necessidades locais.

A pesquisa apontou que a conformação da Rede GCP e o estabelecimento do GGI representou um avanço para a articulação intersetorial no contexto da rede de proteção da criança e do adolescente no município de Guarulhos. O GGI oferece um espaço único no município para o encontro de representantes de diferentes setores envolvidos com a temática da infância e da juventude, tanto em nível de secretarias (técnicos e gerenciais) como dos territórios (profissionais da ponta dos serviços). Ao longo dos anos, desde sua conformação, ele foi capaz de mobilizar e agregar atores e esforços em prol de ações que tinham como foco a criança e o adolescente, construindo também estruturas que garantiram sua sustentabilidade (respaldo legal, grupos de trabalho e outros) e estabelecendo-se como uma das referências em redes interssetoriais, tanto para o município de Guarulhos como para outros municípios. Trata-se de uma experiência inovadora que mostra as potencialidades e os limites de medidas que visem à efetivação de políticas públicas em contextos sociais complexos e de vulnerabilidade.

O GGI dá visibilidade, apoio e reconhecimento a ações que estão ocorrendo em nível local. Ele apoia a resolução de conflitos e a racionalização de ações que, de outra forma, dar-se-iam de maneira truncada no nível local. Apoia, ainda, a formação e o fortalecimento dos profissionais que atuam na ponta dos serviços e promove a inserção de temáticas importantes nas agendas setoriais. Seus representantes atuam como agentes catalisadores na tradução de uma gestão setorializada para uma intersetorialidade e as redes locais e podem transformar controvérsias em propostas aplicáveis e coerentes com a realidade local.

A pesquisa também destaca que o GGI enfrenta uma série de desafios, contradições e obstáculos que limitam suas potencialidades. Estes emergem das dificuldades históricas, ideológicas e políticas de materializar a intersetorialidade no contexto das políticas públicas no Brasil (em particular, sociais), e não são uma particularidade desse grupo. A análise de experiências similares aponta que disputas de poder, interesses setoriais e relações hierarquizadas são comumente enfrentados na construção da gestão interssetorial (CHIARI et al., 2018).

Pode-se concluir que o GGI é um arranjo de gestão interssetorial limitado, uma vez que interliga instituições que se mantêm hierarquizadas e organizadas setorialmente. A intersetorialidade requer, em certa medida, opor-se a essa lógica, porém o que os dados da pesquisa apontam é que é mais comum que essa lógica imponha-se sobre o grupo, fragilizando sua capacidade de ação e deliberação e a contribuição que esta poderia oferecer às ações de enfrentamento da violência no município. A falta de respaldo institucional, que ocorre em algumas instâncias para o trabalho em rede e interssetorial, e de autonomia de decisão limitam o seu desempenho.

O que se espera da gestão intersetorial?

A experiência do GGI aponta para a multidimensionalidade dos problemas enfrentados por arranjos institucionais intersetoriais que se propõem a ser um mecanismo gerencial dentro de uma gestão pública setorializada e fragmentada. Concretizar sua missão requer mais do que acordos institucionais para promover ações coordenadas e responder a demandas. Requer mais do que a criação de espaços democráticos interinstitucionais que tenham pouco efeito nas decisões e nas lógicas institucionais. O potencial de arranjos intersetoriais como o GGI estaria na possibilidade real de mudar centralidades, interrogar pressupostos e dispositivos e de produzir alternativas com potência para serem incorporadas nos modelos de gestão atuais, promovendo assim transformações em agendas, estruturas e lógicas municipais e políticas.

Tais desafios colocam em xeque a ideia de intersectorialidade como uma “prática social compartilhada” (PEREIRA, 2014) ou um modelo de gestão de políticas públicas que promova “autonomia e interdependência dos setores envolvidos” (SANTOS, 2011). O paradigma intersectorial não elimina as responsabilidades setoriais. A intersectorialidade teria o papel de ampliar as possibilidades de articulação entre diferentes setores, apoiar o planejamento de ações contextualizadas e facilitar a incorporação da lógica intersectorial de atuação por todas as instâncias de gestão (CHIARI et al., 2018). Para tal, precisa ter o espaço para produzir novas possibilidades e lógicas que arranhem os modelos instituídos e que possibilitem transformações nos paradigmas predominantes.

Como se detalhou nas discussões das percepções sobre a participação na Rede GCP, mais do que um encontro de profissionais e técnicos – que trazem suas práticas, olhares, experiências, ideias e angústias –, a Rede representa um encontro (ou choque, embate, disputa) entre setores institucionalizados que trazem suas políticas, diretrizes e mandatos definidos. Conectá-los mediante o GGI, que se constitui um arranjo institucional horizontal e posicionado em níveis intermediários/técnicos inseridos em estruturas setoriais e hierarquizadas, supõe um grande desafio.

Também é importante considerar o escopo da gestão intersectorial. Na Rede GCP, o “intersectorial” está definido a partir da estrutura da gestão pública (setores públicos) e organiza-se em cima das ações realizadas por esses setores. Como se ressaltou nos resultados, há pouca participação de atores fora desse parâmetro. A intersectorialidade pode ser definida de diversas formas, dependendo do que se considera “setor” em um determinado contexto. Pode ser compreendida como a ação entre setores governamentais ou entre setores da sociedade (público, privado, sociedade civil). O enfrentamento da violência é um tema complexo e multidimensional, cujas ações capilarizam-se entre diferentes atores sociais, para além das

respostas geradas no setor público. Para ampliar os efeitos da atuação da Rede GCP, seria importante considerar como articular seu trabalho com esses outros atores, considerando tanto aqueles que já atuam no território como outros que também poderiam contribuir.

A gestão intersetorial do GGI propõe-se a possibilitar novas formas de convivência entre as instituições participantes e, a partir disso, produzir efeitos que sejam mais adequados do que aqueles que seriam produzidos por cada setor ou instituição separadamente, da resolução de problemas sociais complexos. No entanto, devido às limitações e aos desafios com os quais o GGI convive, sua atuação não permite, necessariamente, a criação de novas lógicas de planejamento nas instituições participantes ou o questionamento dos modelos predominantes. Esse é um dos grandes “nós” da Rede GCP que precisaria ser repensado e trabalhado dentro das instituições participantes, para permitir que a Rede possa ter uma contribuição mais efetiva para a rede de proteção integral da criança e do adolescente no município.

Qual é o papel da intersetorialidade na resolução de problemas sociais?

A pesquisa traz também a reflexão sobre a inserção da intersetorialidade no tempo político e nos territórios. A intersetorialidade é frequentemente convocada para tratar de problemas que são produzidos social e politicamente. Ao confrontarem-se com situações complexas que extrapolam suas possibilidades e seu escopo de atuação, os atores demandam a intersetorialidade para enfrentar e reduzir esses problemas. No entanto, em geral, essa demanda chega quando o problema já está instaurado. Os resultados da pesquisa indicam que o objetivo é organizar uma resposta para a prevenção e o enfrentamento da violência, mas não necessariamente para pensar em novos modelos. Em lugar de mudarem-se formas de pensar e paradigmas, mudam-se ambientes, serviços e configurações estratégicas.

Isso significa que, na prática, a intersetorialidade transforma-se na tarefa das equipes, e a solução do problema torna-se responsabilidade dos profissionais envolvidos. Muitas vezes, a articulação intersetorial volta-se para tratar de questões do cotidiano, organizacionais e administrativas. Em lugar de resolver o problema, desloca-o. Constroem-se arranjos institucionais e modos de lidar com situações no território, porém estes não se traduzem em políticas, fazendo com que a intersetorialidade necessite ser fabricada ou reinventada a cada vez. Há pouco acúmulo de ações que levem à construção de novas práxis, políticas e processos. Não se observam movimentos no sentido de, a partir da experiência e atuação da Rede GCP, instaurar-se uma agenda municipal ampla ou de reorganizar estruturas de gestão para o enfrentamento integrado da violência. A experiência da Rede GCP reforça a importância de se

aproveitar a potência do encontro entre setores, práticas e profissionais para gerar uma transformação de modelos, paradigmas e sentidos, e não apenas a preocupação com a resolução de problemas pontuais.

O efeito da transição da gestão municipal: uma questão crítica para a intersectorialidade

Uma questão séria para a Rede GCP foi a transição de governo municipal que se iniciou em 2017, uma questão contextual inesperada que surgiu no âmbito da pesquisa, mas que apresentou uma oportunidade para observar como a Rede e os setores envolvidos recolocavam-se nesse novo cenário.

No primeiro semestre de sua administração, a nova gestão realizou uma profunda reorganização de serviços, programas, pastas e equipes em todas as Secretarias envolvidas com a Rede GCP. Colocou-se uma nova agenda, baseada em outras apostas e lógicas de construção e gestão. Os atores dos territórios queixaram-se de que a nova administração não tomou em consideração os arranjos e os dispositivos criados pela Rede nos seus anos de existência. Pelo contrário, em alguns casos, apropriou-se desse espaço para implementar outras agendas (por exemplo, o Programa Saúde na Escola). Como resposta, mobilizaram-se atores institucionais nos vários setores e territórios, para tentar garantir espaços na nova estrutura administrativa. Alguns efeitos foram sentidos na estrutura da Rede – diminuição no número de encontros, menor participação, criação ou descontinuidade de parcerias –, porém a continuidade e a reestruturação da Rede, apesar desse problema, continuam sendo mais um dos analisadores de sua força.

Considerando a nova configuração das equipes e dos serviços nos territórios e nas Secretarias, os arranjos que a Rede GCP construiu ao longo dos anos deram-lhe força para se manter ou para reinventar-se (GGI, Encontros Territoriais). Os parceiros da Rede, em geral, demonstraram ter força para liderar a continuidade do processo ao longo da transição. As principais instituições que conformavam a Rede mantiveram sua participação e deram continuidade às suas ações. Apesar de, em um primeiro momento, o efeito da transição ter sido de esvaziamento e enfraquecimento do movimento, a Rede foi capaz de manter e ampliar seu alcance nos territórios (a despeito das dificuldades encontradas e já descritas).

As questões apontadas atestam para o efeito que transições políticas podem ter em redes intersectoriais de base municipal ou em outras inovações em implantação e apontam para estratégias que podem minimizar esse impacto (descritas no capítulo 4) e que podem servir de exemplo para experiências similares.

5.3 OS CONCEITOS DE INTERSETORIALIDADE E DE REDES: SINERGIAS E DISSONÂNCIAS

A revisão bibliográfica e as experiências sistematizadas de ações intersetoriais apontam repetidamente para a polissemia do termo “intersectorialidade” (PEREIRA, 2010; AKERMAN et al., 2014; CUNNIL-GRAU, 2014).

A intersectorialidade e o trabalho em rede são frequentemente colocados como necessários na articulação de políticas públicas, para a compreensão e a atuação sobre os problemas. Ambos estão previstos no ECA e nas principais políticas que permeiam o Sistema de Garantia de Direitos e a gestão de políticas públicas que atendem as crianças e os adolescentes a nível local. Como se mencionou na revisão da literatura, a intersectorialidade é destacada como uma necessidade e um eixo orientador de ações em diferentes campos de conhecimento, políticas e setores, porém sob diferentes paradigmas: desenvolvimento humano (Educação), redução de vulnerabilidades (Assistência Social), atuação sobre determinantes sociais da saúde (Saúde), manutenção da ordem e segurança pública (Segurança Pública), eficiência e racionalidade no uso dos recursos (Administração Pública), entre outros.

Essas diferenças fazem-se presentes nos discursos dos atores que participaram da pesquisa, na medida em que cada um dá sentidos e significados diferentes para sua atuação na Rede GCP. Esse resultado indica que é necessário compreender os variados paradigmas e os referenciais teóricos que embasam a ação intersectorial; eles são naturais, necessários, complementares e aportam para a diversidade de olhares e saberes para a construção coletiva. Também indica que é importante buscar-se o alinhamento sobre a direção da ação (propósito, significado), a contribuição e o papel de cada um. Essa construção deve ser parte constante do processo, de outra forma, corre-se o risco de gerar competição entre agendas setoriais e frustrações e percepções de que o trabalho de cada um não é valorizado, ou de que não há um bom equilíbrio na corresponsabilização dos atores.

A pesquisa apontou uma divergência entre o discurso da intersectorialidade e de redes e a prática cotidiana desses conceitos. Apesar de os profissionais de todos setores envolvidos na Rede GCP concordarem que os conceitos de intersectorialidade e de rede estavam relacionados com a ideia de integração, conexão, articulação com vistas a um objetivo comum, a concretização destes dava-se em atos pontuais: encaminhamentos e seguimentos, contatos para apoio e informações, realização de palestras ou ações específicas. Conclui-se que a prática da

intersectorialidade e a consolidação de redes são mais consideradas no seu aspecto operacional, e não como partes de um processo de planejamento, construção coletiva e articulação mais amplo, que contemple todas as possibilidades do território e dos sujeitos envolvidos.

Também foi muito frágil a relação feita pelos entrevistados do planejamento e do monitoramento como dimensões da intersectorialidade. Esse resultado aponta para o fato de o nível local estar descolado dos espaços de gestão e tomada de decisão e de ser considerado, frequentemente, um nível de implementação e execução de decisões tomadas em outras esferas. Esse modelo hierarquizado, no qual as decisões chegam de cima para baixo, não considera adequadamente a experiência e o conhecimento gerado no nível local, que poderiam contribuir para a construção de políticas mais relevantes e em linha com as necessidades e as configurações existentes nos territórios. Esse resultado também é similar ao de outras experiências de intersectorialidade e de ação em rede, o que aponta trata-se de uma questão mais estrutural e de modelos de gestão de serviços e políticas públicas (PAULA, PALHA e PROTTI, 2004; MEDEIROS e LIRA, 2015; CHIARI et al., 2018).

Na experiência da Rede GCP destacam-se dois níveis nos quais a intersectorialidade se realiza: o nível do GGI (representantes de secretarias) e o nível local. A intersectorialidade tem características diferentes em cada um desses níveis. No GGI, observa-se uma relação de coordenação de políticas e programas, planejamento de ações, reflexão conjunta sobre o encaminhamento de demandas e necessidades dos territórios. Pensando nos níveis de integração propostos por CORBETT e NOYES (2007), a Rede GCP poderia ser considerada uma experiência de “coordenação” intersectorial, na qual se estabelecem atividades e canais de comunicação conjuntos, realizam-se o planejamento e o alinhamento de ações, cronogramas, objetivos e metas, porém ainda sem a interdependência e a integração mais profunda de níveis mais avançados (colaboração, convergência e consolidação). Na experiência da Rede GCP, é na atuação do GGI que se observam mais claramente as dimensões da intersectorialidade propostas na literatura, sendo a formação de redes um dos objetivos desse grupo.

Já no nível local, a formação e a consolidação de redes locais são a principal expectativa dos atores locais, sendo o “intersectorial” um aspecto das redes, porém não o único e, nem sempre, o mais importante. No nível local, o que se destaca mais são as expectativas relacionadas com valores centrais nas redes: empatia, solidariedade, reciprocidade, confiança, companheirismo, conhecimento e reconhecimento do outro, além de questões relacionadas com fluxos, comunicação, diálogo, apoio e conexões de atores em pontos de atenção. A experiência dos atores no nível local aproxima-se mais da descrição de redes proposta por ROVERE (1999), que especifica níveis que se posicionam desde o reconhecimento do outro até a associação com

base em valores de confiança e reciprocidade. Essa diferenciação é importante, uma vez que mostra que a intersetorialidade e as redes têm características e naturezas distintas e complementares entre níveis de gestão, que devem ser compreendidas e fortalecidas cada qual em seu contexto e em sua potencialidade.

A experiência da Rede GCP indica como as noções de intersetorialidade e rede estão intrinsicamente conectadas à experiência de cada um no seu cotidiano, e seu valor é compreendido com base nos resultados que se observam a partir da sua consolidação. Na pesquisa, destacaram-se duas questões importantes para se pensar os conceitos de intersetorialidade e de rede. A primeira é o fato de que, apesar de haver um reconhecimento de que ambas são necessárias, sua realização ou construção não ocorre naturalmente; no caso da Rede GCP, são necessários esforços contínuos, direcionados e intencionais para mobilizar, construir e manter as ações intersetoriais e as redes. Isso tem a ver com o fato de que as ações seguem ocorrendo dentro de uma lógica e de um contexto fragmentados, ou seja, há ações de parceria, intersetoriais e em rede, porém não há transformações em modelos e paradigmas (ou há poucas, ou são lentas). Dessa maneira, a intersetorialidade e a rede seguirão sendo estratégias contraintuitivas ao modelo predominante, apesar de serem almejadas e reconhecidas como sendo as propostas mais sensíveis e racionais para a abordagem dos problemas sociais que afetam os territórios e a população.

A outra questão a ser levantada aqui, com relação às percepções sobre ambos os conceitos, é a da resolutividade ou da percepção de resolutividade. É importante que as ações intersetoriais e em rede caminhem na direção de oferecer soluções ou de gerar efeitos positivos que permitam àqueles envolvidos darem sentido e significado à sua participação e aos seus esforços. No caso da Rede GCP, o enfrentamento da violência é um tema amplo e extremamente complexo. Não só não é possível dar conta dessa problemática em cada setor, como também não é possível dar conta dessa problemática na Rede GCP em si.

O enfrentamento efetivo da violência que afeta crianças e adolescentes depende da ação articulada de toda uma rede de proteção integral e municipal, em articulação com uma diversidade de atores para além do setor público e com a liderança e os investimentos necessários por parte da gestão municipal. É importante que a Rede GCP tenha mais clareza de qual é o seu papel dentro desse sistema (ou o papel que gostaria de ter, segundo suas potencialidades), de qual poderia ser sua contribuição (a partir de um processo de definição de problema, planejamento, mapeamento e outros) e de qual é o efeito ou o resultado de suas ações (com base em ações de monitoramento e avaliação). Na pesquisa, identificaram-se vários resultados e efeitos que as ações intersetoriais e em rede estão produzindo – segundo a

percepção daqueles que participam –, os quais podem ser o ponto de partida para essa reflexão e para o fortalecimento das ações da Rede GCP (ver proposta de marco analítico ao final).

5.4 FATORES CRÍTICOS PARA A INTERSETORIALIDADE E AS REDES

A pesquisa identificou alguns fatores críticos para a consolidação da intersetorialidade e das redes, a partir da experiência da Rede GCP. Alguns são aqueles já ressaltados na literatura e na avaliação de experiências práticas, por exemplo: ter respaldo legal, contar com sistemas de informação e garantir recursos financeiros – os quais já foram discutidos no capítulo 4 (Resultados). Outros fatores identificados também se encontram mencionados em relatos de experiência e são relevantes, na medida em que limitam ou potencializam a ação intersetorial e as redes. Pontuam-se, aqui, alguns desses fatores:

- A rotatividade das equipes faz com que os equipamentos, as instituições e a própria Rede GCP enfrentem o constante desafio de dar continuidade e sentido às ações entre setores e em rede. A rotatividade é um fato no setor público, e não necessariamente é negativa; quando realizada de forma planejada e cuidadosa, pode dar impulso e renovar ações e parcerias. No entanto, não é essa a experiência relatada pelos entrevistados na pesquisa; a rotatividade é colocada por eles como um fator de ruptura e descontinuidade. No caso da Rede GCP, o ritmo de rotatividade não afeta todos os setores igualmente; o setor Educação, por exemplo, vivencia menos rotatividade entre seus profissionais, se comparado com os setores Saúde e Assistência Social. Isso é um fator de estabilidade na Rede GCP, em particular porque a coordenação da Rede está sob a responsabilidade da Secretaria Municipal da Educação. Uma lição que se pode tirar disso, para pensar a intersetorialidade, é a importância de buscarem-se parceiros que tenham maiores níveis de estabilidade (por exemplo, academia, ONGs e outros) entre todos os que se relacionam com o tema de interesse, considerando que estes possam dar continuidade e sustentação às iniciativas, em face à instabilidade e às mudanças de outros setores.
- A persistência dos problemas sociais (ou seu aumento) tem impacto direto na execução das políticas públicas e nas possibilidades de lograr-se uma ação intersetorial em rede que seja efetiva e contínua. Esses problemas causam nos profissionais um desgaste emocional relacionado com a crescente demanda, a lida cotidiana com casos de violência e a pouca compreensão de gestores e outros profissionais sobre os processos de articulação intersetorial.

- A insuficiência ou a inadequação da atuação do poder público no atendimento das demandas e necessidades dos territórios e das populações, que repercutem no conjunto das políticas públicas e refletem-se nas condições de trabalho, nas estruturas institucionais, na distribuição de recursos, no apoio aos profissionais, entre outros, afetando a capacidade da rede de garantir aos cidadãos o acesso aos seus direitos.
- A dificuldade de comunicação, relacionada com: a falta de diálogo, de retorno dos encaminhamentos e de fluxo de informação; o desconhecimento acerca das ações em curso e daquelas realizadas por outros setores e serviços; as instituições que se manteriam “fechadas” nas suas próprias redes ou setores.
- A fragmentação das ações e as práticas isoladas resultam no famoso “empurra-empurra” e no repasse de problemas entre profissionais, equipamentos e instituições, gerando frustrações, sobrecargas de trabalho e de atribuições que não são de competência dos profissionais envolvidos, ineficiência e dificuldades de relacionamento e de seguimento. Também resultam em problemas para os usuários e as famílias, que precisam se encarregar de fazer individualmente a conexão entre os serviços, transformando-se, eles mesmos, no mecanismo de articulação intersetorial (usuários que precisam relatar diversas vezes o seu problema para que os profissionais fiquem cientes de seu caso e possam atuar conjuntamente; ou usuários que precisam se encarregar de levar e devolver documentos e relatórios entre equipamentos). Essa situação vai na contramão do que a intersetorialidade e a rede se propõem a ser e a fazer, uma vez que o objetivo seria articular para promover uma gestão mais eficiente e o bem-estar e a qualidade de vida do cidadão. Conforme comentado no Capítulo 4, isso não significa que os sujeitos não tenham um papel na tecedura de redes; pelo contrário, espera-se que sejam parte integral e ativa nesse processo. O que se questiona é que a carga de ou responsabilidade por intermediar as brechas setoriais, de sistemas, redes de serviço e de políticas recaiam sobre os usuários.
- Aspectos chave para a intersetorialidade, e que são apontados na literatura, são o planejamento e o monitoramento das políticas públicas com vistas a garantir o enfrentamento integral dos problemas sociais e o uso racional de recursos financeiros, técnicos, humanos, tecnológicos (DOMINICI, 2017). Esse é também um dos grandes desafios para a efetivação das políticas públicas intersetoriais, uma vez que persistem os modelos de planejamento e monitoramento setoriais (DOMINICI, 2017). JUNQUEIRA (1997) já apontava que, se por um lado, o planejamento articula as ações e os serviços, por outro, os processos de implementação e execução desarticulam-nos,

resultando na perda da integralidade buscada no planejamento. A falta ou a dificuldade de realizar diagnósticos e planejamentos para a ação intersetorial foi destacada na pesquisa, pois resulta na pulverização dos esforços dos atores em ações pontuais, limitadas em seu escopo e frequentemente sem continuidade. Isso também se observa com relação ao monitoramento e à avaliação das ações como um todo. Uma ação que deve ser considerada pela Rede GCP é expandir as ações, o monitoramento e a avaliação, para abranger os efeitos das suas ações na relação direta entre os parceiros da Rede GCP com as famílias e a comunidade, na satisfação de usuários (com os serviços) e dos profissionais (com o desempenho do seu trabalho) e nos resultados das atividades desenvolvidas entre os parceiros (palestras, oficinas, projetos).

- É importante respeitar e considerar as diferentes identidades que se apresentam na consecução da intersetorialidade e no interior das redes. As instituições que participam da Rede, sendo setores de diferentes políticas públicas, representam diferentes institucionalidades formalizadas em suas políticas, estruturas, dispositivos, arranjos, abordagens e modelos. Partem de diferentes visões de produção social e não necessariamente operam na mesma lógica ou têm os mesmos objetivos. Cada uma tem diferentes papéis no enfrentamento da violência (educar, proteger, zelar, punir, curar). Reconhecer e respeitar essas identidades e papéis é fundamental para se pensar na articulação de saberes, funções e corresponsabilidades na ação intersetorial e na rede.
- A dimensão ético-política do trabalho foi ressaltada repetidamente pelos atores, na pesquisa. Há uma preocupação em assegurar que as ações produzidas façam o “bem” e que caminhem na direção de contribuir para o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida das famílias. Há várias reflexões a serem feitas sobre quais são as noções predominantes de “proteção” e “promoção de saúde” e sobre quem são os sujeitos dessas ações (percepções sobre as famílias e a comunidade). Algumas dessas questões emergiram e foram apontadas na seção de resultados, mas valem um aprofundamento em pesquisas futuras. Com relação à intersetorialidade e às redes, essa preocupação reconhecida com a ética e os efeitos das ações realizadas pode e deve orientar o planejamento e a reflexão sobre a ação conjunta: o que estamos produzindo juntos? Que sujeitos, trabalhadores, comunidades e sociedades estamos produzindo a partir das nossas ações conjuntas? Essas reflexões, como parte dos esforços da rede intersetorial, podem contribuir para a construção de estratégias mais participativas, humanas e relevantes para os territórios e suas famílias.

- As ações intersetoriais e em rede precisam ser compartilhadas por atores que se disponham a transitar entre diferentes políticas públicas e a contribuir para que ações sejam pensadas e implementadas. Isso requer pessoas com capacidade para interpretar as políticas e que façam a convergência do setorial para o intersetorial, como discute OLIVEIRA (2012), e espaços que permitam o fluxo de trabalho intersetorial e a tomada de decisões que possam ser efetivamente levadas a cabo. No caso da Rede GCP, o GGI e os Encontros Territoriais constituem esse espaço. Ter a oportunidade de se encontrar, conhecer e dialogar com outros atores foi um fator que gerou sinergias, parcerias e ações conjuntas. Foi também um fator mencionado para a produção de saberes e conhecimentos (saber o que o outro faz, entender limites e potencialidades) e de apoio emocional (“saber que não está só”, “se reconhecer no outro”). Nesse sentido, promover esses espaços de diálogo, de encontro, mediados por uma metodologia participativa que promova a empatia e a colaboração entre os atores, pode facilitar e fortalecer as redes. Caberia aqui buscar compreender se essas ações foram capazes de integrar saberes técnicos e gerar o que SPOSATI (2006) chama de “nova inteligência institucional”. Os dados da pesquisa apontam que, apesar da criação de mecanismos institucionais para gestão e planejamento conjunto (o GGI), o modelo predominante de saberes e ações isoladas prevaleceu, o que está em linha com outras experiências de redes intersetoriais (CHIARI et al., 2018).

Competências e capacidades para a ação intersetorial

Na análise sobre os fatores que influenciavam as parcerias conformadas no âmbito da Rede GCP, identificou-se que alguns parceiros eram mais reconhecidos como tal. São parceiros que foram mais citados por outros e que também foram capazes de identificar mais parceiros do que a maioria dos entrevistados. A análise dos relatos desses parceiros (e dos parceiros com os quais eles se relacionavam) levou à identificação de algumas características que parecem favorecer as parcerias, dentre elas: comprometimento com o trabalho intersetorial, atitude ética, cooperativismo, atitude proativa, capacidade técnica (por exemplo, conhecimento do fluxo e experiência com casos de violência), entre outras. Essa discussão leva à reflexão de que há competências que favorecem a ação intersetorial e em rede.

Um projeto iniciado no Canadá em 2008 buscou definir quais seriam as competências para potencializar a ação intersetorial na Saúde (PHABC, 2015). Identificaram-se seis competências “essenciais” para possibilitar o trabalho do setor Saúde com outros setores:

1. Domínio de princípios e valores da saúde pública (respeito pela diversidade de opiniões e de valores; conhecimento sobre equidade em saúde, justiça social; determinantes sociais da saúde etc.).
2. Habilidades de comunicação (capacidade reflexiva; uso efetivo de tecnologias digitais; uso de linguagem comum e aplicação de boas práticas para articular valores; capacidade de escuta e aprendizagem coletiva).
3. Capacidade para apoiar parcerias e colaboração (conectar com outros profissionais e organizações; mobilizar conhecimento e informação; articular fortalezas e recursos para a colaboração intersetorial).
4. Habilidades em análise e diagnóstico (coletar informação; pensamento crítico; compreensão de sistemas; uso efetivo de dados e evidências para a tomada de decisão).
5. Desenvolvimento de políticas e programas (compreensão de agendas políticas e reconhecimento de sinergias; definição de prioridades coletivas; operacionalização de estratégias para a melhoria do bem-estar; engajamento de parceiros e setores).
6. Liderança e atuação em equipe (manejar relações de poder desiguais; identificar papéis para todos os envolvidos; contribuir para a transformação positiva da ação intersetorial; compreender diferentes culturas organizacionais).

Pensar em que competências facilitam e fortalecem a ação entre parceiros de diferentes setores pode ser um ponto de partida para o planejamento das atividades desenvolvidas pela Rede GCP junto a seus parceiros, assim como para as próprias Secretarias e a gestão municipal. Por exemplo, a fala dos entrevistados, na pesquisa, aponta que a empatia e a capacidade de escuta são fatores que afetaram o empenho dos profissionais em buscar e manter parcerias e as relações que estabeleceram uns com os outros e com a comunidade. A capacidade de agilizar fluxos e de desenvolver estratégias para a abordagem dos casos (por exemplo, em discussão de casos) foram outros fatores que facilitaram a articulação entre alguns atores. Tomando esses fatores como exemplo, alguns focos que a Rede GCP poderia ter para motivar mais parcerias poderiam ser o fortalecimento da capacidade dos profissionais para o trabalho colaborativo (escuta e empatia) e a oferta de formações para aumentar suas capacidades e habilidades para lidar intersetorialmente com os casos de violência (mais conhecimento do fluxo; habilidade para identificar casos; habilidade para lidar com as famílias ou com as crianças), entre outros.

Esse trabalho realizado no Canadá tinha como foco os profissionais da Saúde, mas, sendo a ação intersetorial pertinente a vários setores, pode servir de base para outros setores também. Em um marco mais amplo de formação de profissionais e tomadores de decisão, e da

necessidade de transformação de paradigmas, as competências para a ação intersetorial podem ser consideradas como parte do currículo de formação de diferentes carreiras ligadas ao desenvolvimento e à implementação de políticas públicas (por exemplo, Educação, Assistência Social, Saúde, entre outras).

É necessário modificar as práticas e as concepções teóricas dos agentes sociais envolvidos nas ações intersetoriais por meio de uma formação fundamentada na noção de cidadania, participação e direito social, que fortaleça noções de território e subjetividades, a partir de uma perspectiva interdisciplinar e intersetorial.

Capital social e intersectorialidade

Os recursos humanos e o capital social são essenciais em todo o processo de planejamento e implantação de políticas públicas. São também a base da ação intersetorial e das redes, em particular naquelas que ocorrem a nível local. A intersectorialidade requer capacidade de resolver situações de maneira efetiva e constrói-se sobre a necessidade de se enfrentarem problemas concretos. São as questões concretas que mobilizam as pessoas para criar as possibilidades de ação. É importante que haja compromisso e protagonismo por parte dos profissionais, para que as ações intersetoriais sejam realizadas. Também é importante que os profissionais tenham boas condições de trabalho e um adequado apoio organizacional e institucional para a realização de suas funções (DOMINICI, 2017).

Aspectos como ideologias, valores éticos e conhecimentos exercem influência sobre a atuação dos formuladores e dos executores de políticas e serviços (DOMINICI, 2017). Isso reforça a importância de que cada profissional envolvido nessas ações tenha capacidade crítica, consciência e conhecimento sobre sua realidade social e sobre o papel que exercem (como profissional, como representante de determinado setor, como ator social etc.).

O efeito dos Encontros Territoriais da Rede GCP

Os resultados da pesquisa também apontaram que os Encontros da Rede GCP tiveram alguns efeitos sobre práticas, processos e atitudes dos profissionais. Os participantes relataram que os encontros fortaleceram vínculos de confiança, aumentaram o sentido de autonomia para realizar o trabalho e facilitaram a relação com a comunidade, entre outros. Compreender o que está sendo produzido a partir dos Encontros Territoriais pode ajudar a Rede no seu

planejamento e a pensar quais contribuições suas atividades podem oferecer no enfrentamento da violência, pensando que este passa pela construção de novas práticas, processos e atitudes.

A figura 5.1 resume as atividades realizadas durante os encontros e alguns dos resultados ou efeitos que se identificaram nos relatos dos entrevistados sobre suas experiências com os Encontros Territoriais (categorias construídas pela pesquisadora a partir dos relatos). Esse é um primeiro marco para ajudar a refletir sobre estratégias e mecanismos que podem promover e fortalecer aspectos que apoiem as ações intersetoriais. Não constitui uma análise de causa e efeito, pois a metodologia utilizada na pesquisa não dava elementos para esse tipo de análise, porém pensou-se como forma de sistematizar a informação levantada para entender qual era o papel dos Encontros Territoriais na construção da rede intersetorial.

Uma queixa dos participantes da Rede GCP é a dificuldade de efetivar as discussões que acontecem nos espaços criados no cotidiano dos serviços, dentro de suas instituições e na relação entre profissionais e com a comunidade. Em parte, a Rede aposta que, ao mobilizar atores nesses espaços intersetoriais, logrará gerar movimentos nas instituições de origem dos participantes e nos seus respectivos serviços nos territórios. A pesquisa indica que se observaram alguns efeitos em práticas, processos e parcerias. Um próximo movimento seria entender que impacto esses efeitos estão tendo nas instituições de origem dos participantes (pesquisa junto a gestores, gerentes, usuários), nas estratégias de enfrentamento da violência e se esses efeitos teriam força para se transformarem em políticas públicas ou para impactarem indicadores de serviços, de acesso ou aqueles relacionados com a violência (por exemplo, número de notificações).

Figura 5.1 - Resumo das atividades realizadas nos encontros e seus efeitos (categorias a partir dos relatos dos entrevistados).

Fonte: elaboração própria.

5.5 O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS CRIANÇAS E OS ADOLESCENTES A PARTIR DA REDE GCP

O objetivo da Rede GCP é fortalecer o enfrentamento da violência contra as crianças e os adolescentes, portanto, por último, é necessário analisar se suas ações estão contribuindo com esse objetivo. Redirecionar as políticas públicas destinadas à família, à criança, ao adolescente e ao enfrentamento da violência requer, a partir do princípio da intersetorialidade, construir redes intersectoriais capazes de responder às demandas sociais numa perspectiva de garantia dos direitos. A construção de uma rede de proteção integral para a criança e o adolescente implica dois desafios: (1) a articulação das ações voltadas para a criança e o adolescente e (2) a responsabilização do governo municipal na gestão dessas ações (CARVALHO e GUARÁ, 1995). A Rede GCP posiciona-se como um ator que tem uma contribuição a oferecer nesse sistema.

A pesquisa identificou diversos entraves que fragilizam a ação da Rede GCP, a proteção social nos territórios e as possibilidades de consolidação de uma rede intersectorial efetiva. Um dos desafios é fortalecer a conexão da Rede com os níveis mais altos de gestão, que é quem tem a responsabilidade de organizar a gestão municipal de atenção à criança e ao adolescente. Outro, é definir de maneira mais clara quais são o propósito e a contribuição que a Rede pode oferecer para esse propósito, a partir do fortalecimento das ações nos territórios e do papel mediador entre o nível local e a gestão. O marco apresentado na figura 5.2, adiante, oferece subsídios para orientar a reflexão sobre qual poderia ser contribuição da Rede GCP para o enfrentamento da violência contra jovens e adolescentes no município de Guarulhos.

5.6 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O estudo partiu da pergunta: *como estão se construindo as relações e as ações intersectoriais e em rede no âmbito da Rede Intersetorial “Guarulhos Cidade que Protege” para o Enfrentamento da Violência contra Crianças e Jovens, no município de Guarulhos, São Paulo?*

Para responder a essa pergunta, propuseram-se quatro objetivos:

1. Analisar as estratégias de articulação intersetorial e em rede da Rede Intersectorial Guarulhos Cidade que Protege explorando os fatores e os mecanismos implicados na consolidação e na sustentabilidade dessa iniciativa.
2. Analisar as concepções sobre intersectorialidade e rede dos atores sociais envolvidos na implementação da Rede Intersectorial Guarulhos Cidade que Protege.
3. Compreender como (e se) as metodologias de trabalho conjunto e as práticas promovidas estão se expressando na prática das instituições, das equipes e dos atores envolvidos.
4. Identificar os efeitos e os resultados das ações da Rede GCP com relação à intersectorialidade e aos objetivos que a Rede se propõe a atingir.

Objetivo 1: Analisar as estratégias de articulação intersectorial e em rede da Rede Intersectorial Guarulhos Cidade que Protege explorando os fatores e os mecanismos implicados na consolidação e na sustentabilidade dessa iniciativa

Identificaram-se como principais estratégias de articulação intersectorial empregadas e promovidas pela Rede GCP: o Grupo Gestor Intersectorial (GGI), os Encontros Territoriais e a formação de parcerias no nível local. Outras estratégias pontuais foram também identificadas. São elas: a definição de pontos focais intersectoriais para apoiar os territórios e a organização do Seminário Anual de Direitos Humanos.

Essas estratégias partem de diferentes propostas: no nível do GGI, têm o objetivo de articular, de forma programática e técnica, as ações a se desenvolverem nos territórios, considerando as políticas, os programas e os objetivos das respectivas Secretarias envolvidas. Aqui, observa-se o aspecto mais direto do que se reconhece como intersectorialidade na literatura, com um enfoque em buscar algum nível de integração das dimensões política e técnica, a partir dos atores institucionais que representam setores institucionalizados.

Os Encontros Territoriais também têm a proposta de articular setores, porém com uma ênfase muito maior na formação de redes e de parcerias locais, fundamentadas fortemente em valores de reciprocidade, solidariedade, troca e atuação conjunta no cotidiano da vida, no território. Percebe-se, nas estratégias de articulação da Rede, a importância de se compreenderem as diferentes naturezas das ações colaborativas que ocorrem em cada nível, as quais, quando bem caminham na mesma direção (no caso da Rede GCP, para a proteção da criança e do adolescente), realizam, em cada nível, ações com objetivos distintos (integrar

setores e formar redes). É importante reconhecer essa inter-relação e interdependência entre o nível local e o GGI, de forma que as ações sejam complementares.

Identificaram-se vários dos aspectos que facilitam ou fragilizam a ação da Rede GCP em seus distintos níveis. Esses aspectos foram encontrados em diferentes dimensões: pessoal, institucional, prática, relacional, estrutural e política, entre outras. Exemplos incluem questões de confiança, capacidade e competência dos profissionais; questões relacionadas com o fluxo, a insuficiência da gestão pública, as dificuldades na composição de equipes e a falta de vontade política, entre tantos outros exemplos. O capítulo 4 descreve, em detalhes, estes e outros fatores, destacando sua complexidade, multicausalidade e inter-relação.

Lidar com esses fatores requer a ação conjunta de agentes para além do GGI e dos atores locais. A questão da violência e os fatores estruturais, políticos e sociais que estão na base dos fatores que geram a violência (por exemplo, os níveis de iniquidade) precisam ser abordados a partir de uma esfera política e da construção de uma agenda municipal ampla e abrangente, e não apenas técnica ou operacional. A Rede GCP tem uma contribuição importante a fazer nesse sentido, com base em sua capacidade de organizar, direcionar, capacitar e fortalecer as interfaces entre os vários setores, os órgãos do Sistema de Garantia de Direito da Criança e do Adolescente e as redes locais. No entanto, sua capacidade fica limitada, caso não haja uma proposta concreta de todos os setores, em todos os níveis, de atuarem conjuntamente para realizar esse enfrentamento. É importante reconhecer a responsabilidade, os papéis e as potencialidades de todos, sendo a gestão municipal a instância que deve liderar e coordenar as respostas de forma integrada.

Objetivo 2: Analisar as concepções sobre intersectorialidade e rede dos atores sociais envolvidos na implementação da Rede Intersectorial Guarulhos Cidade que Protege

A pesquisa identificou diversos aspectos relacionados com as variadas concepções dos atores sobre o conceito de rede e de intersectorialidade. Observou-se como as concepções estão intrinsicamente relacionadas com o cotidiano dos profissionais e o valor que as ações conjuntas e as redes demonstram ter na solução dos problemas que afetam os territórios, as famílias, os equipamentos e as instituições participantes. Ressaltou-se como, nos territórios, a noção de rede faz-se muito mais forte que a de intersectorialidade: o que os profissionais buscam são formas de dar respostas e encontrar soluções para as mazelas que afligem as famílias e os territórios onde eles atuam. Os sentidos do trabalho em rede, o reconhecimento da necessidade do outro e os valores correspondentes são o que dão liga aos atores, nesse nível.

Destacou-se também a pouca conexão que os atores fizeram do conceito de intersectorialidade com aspectos de gestão, planejamento e avaliação, mesmo aqueles atores que estão em posições mais intermediárias e programáticas dentro das Secretarias. Essa questão aponta para o descolamento entre os diferentes níveis locais, técnicos, programáticos e políticos, que tem como resultado a pulverização das ações e a dificuldade de gerar as mudanças abrangentes e duradouras necessárias para que as estratégias de intersectorialidade e rede possam cumprir seu potencial transformador das práticas sociais.

Um aspecto importante que surgiu na fala dos entrevistados e que deve ganhar mais relevância na discussão sobre o sentido da intersectorialidade e da rede é a questão ética. Na compreensão do conceito, discute-se muito a questão política e técnica, porém, para aqueles que realizam essas ações, a dimensão ética do trabalho emerge com força. Dessa maneira, ter claro por que agir, qual é o propósito, a intencionalidade e o efeito esperado da ação são questões que devem guiar a reflexão na condução das ações conjuntas (intersectoriais e em rede).

Compreender os sentidos que as pessoas dão à intersectorialidade e à rede torna-se mais relevante no mundo atual, considerando a importância que vêm ganhando as redes e as estratégias de interconexão, como forma de organização social contemporânea. É interessante notar como essas ideias de rede e intersectorialidade chegam com força e legitimidade, pois fazem sentido, ao menos em teoria, no mundo atual. No entanto, elas são frequentemente engessadas e fragilizadas em sua concretização, uma vez que se implementam em contextos e estruturas que não evoluíram, no sentido de serem capazes de absorver e incorporar essas novas formas de organização. Essa é uma grande contradição da sociedade atual: a disputa entre a velha e a nova forma de organizar práticas e relações sociais e a real capacidade de mudança de sistemas políticos e sociais.

Objetivo 3: Compreender como (e se) as metodologias de trabalho conjunto e práticas promovidas estão se expressando na prática das instituições, das equipes e dos atores envolvidos

A pesquisa identificou uma série de práticas e propostas de trabalho conjunto que estão sendo desenvolvidas e implementadas no âmbito da Rede GCP e que, frequentemente, refletem-se nas ações realizadas em parcerias, as quais foram apresentadas no capítulo 4. Observou-se que, em geral, há várias iniciativas sendo realizadas; há compromisso, interesse e empenho em buscar-se novas formas de articulação e de atuação. Há, porém, dificuldade em assegurar que as mudanças promovidas ou propostas sejam institucionalizadas, que passem a fazer parte da

forma de produção das equipes e que tenham um impacto ou um efeito real nas instituições e nas vidas das famílias e dos usuários, nos territórios. É importante que haja compromisso, abertura e empenho das diferentes instituições e órgãos do sistema de proteção da criança e do adolescente, para fortalecer os mecanismos de atuação conjunta em todos os níveis, em especial abrindo a possibilidade de que as práticas e as soluções propostas no nível local e na Rede GCP possam ser incorporadas e aplicadas.

É essencial dar visibilidade às ações que estão acontecendo e que têm sido capazes de gerar resultados positivos (em processos, práticas, relações, fluxos e impactos), para que elas sirvam de base para criar sinergias e fomentar novas ações que possam somar e gerar movimentos nas instituições e nas equipes participantes. Nesse sentido, sistematizar, documentar e avaliar as ações que ocorrem nos territórios e nas parcerias fomentadas pela Rede GCP seria uma ação estratégica para fortalecer os esforços de enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes no município.

Objetivo 4: Identificar os efeitos e os resultados das ações da Rede GCP com relação à intersectorialidade e aos objetivos que a Rede GCP se propõe a atingir

A falta de identificação de efeitos e resultados das ações intersetoriais e em rede é um dos desafios identificados na literatura para o avanço dessas estratégias. A pesquisa buscou apontar quais eram os efeitos e os resultados das ações desenvolvidas, a partir da percepção dos entrevistados (o que eles entendiam que havia mudado devido à ação com outros setores ou em rede).

Como se descreveu nos capítulos anteriores, os atores que participam dessas ações foram capazes de apontar várias mudanças, que ocorreram a partir da sua participação na Rede GCP. Elas foram apontadas no tocante a processos, práticas, relações interpessoais, relações institucionais, relações com a comunidade, instrumentos de trabalho, atitudes, sensibilização, entre outros. Há uma rica e intensa produção de sentidos e significados nas ações empreendidas pelos atores da Rede GCP: a Rede tem sido capaz de mobilizar os atores, de dar novos sentidos às suas práticas e profissões, de gerar novos olhares sobre as comunidades e sobre a atuação dos distintos setores e as possibilidades de atuação sobre os problemas sociais.

Estes são resultados interessantes para se destacarem, pois são parte de uma mudança mais ampla que precisa ocorrer para que outras estratégias de enfrentamento sejam possíveis e efetivas. No entanto, os efeitos e os resultados das ações intersetoriais e em rede ainda são limitados e enfrentam barreiras para poderem ampliar-se e gerar impactos sobre a questão da

violência, que seria o objetivo maior da Rede. Destacou-se, com frequência, na fala dos atores a frustração pela falta de “resolutividade” das ações, ou seja, pela percepção de que, por mais que se realizem ações em conjunto, em parceiras, em rede, não se logra arranhar a raiz dos problemas que atingem os territórios e que seguem reforçando os problemas. Esse é um dos principais nós da Rede GCP, uma vez que a abordagem desses problemas escapa da sua governabilidade atual.

É essencial que a Rede GCP reflita sobre essa questão e que busque maneiras de ativar novas formas de conexão com a gestão municipal, com os outros órgãos da Rede de Proteção Municipal (por exemplo, o CDMCA), com outros atores sociais e com os territórios, para que juntos possam buscar novas estratégias e formas de atuação conjunta que responsabilizem a cada um em suas atribuições e que criem as sinergias necessárias para a realização das mudanças necessárias.

Recomendações

Ao longo do capítulo 4, já se pontuaram diversas recomendações, a partir da análise dos resultados da pesquisa. Busca-se, aqui, consolidar uma proposta que resulta da reflexão dos resultados da pesquisa como um todo, reflexão esta que se fez em dois níveis: recomendações para a Rede GCP e recomendações para um marco mais amplo de intersetorialidade e formação de redes.

A figura 5.2 propõe um marco analítico para orientar essa reflexão sobre como a Rede GCP pode se posicionar no seu contexto e, a partir de sua proposta, fortalecer sua atuação para o enfrentamento da violência. Consideram-se algumas dimensões fundamentais para o trabalho intersetorial em rede:

- O município como espaço no qual as ações e os serviços de atenção à família, à criança e ao adolescente desenvolvem-se e que deve garantir recursos e estruturas básicas para a realização desses serviços (sistema de informação, políticas públicas).
- A gestão municipal e suas secretarias, os Conselhos (em particular o CMDCA) e os atores da sociedade civil como órgãos do Sistema de Garantia de Direitos que se ocupam da realização das ações, da prestação de serviços e da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.
- O GGI como a instância de gestão intersetorial que faz a mediação entre a gestão municipal, os conselhos e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e os territórios.

- O Território, composto pela articulação e sinergia de diferentes redes (comunitárias, de serviços públicos, sociais, intersetoriais, de serviços privados e outras). Essa articulação se dá por meio de movimentos sociais, parcerias e outras ações que desencadeiam a mobilização e organização dos agentes locais.
- Os tipos de ação que o GGI pode realizar na mediação com cada um desses níveis. Em relação à gestão e aos conselhos, a ação do GGI pode focar a *advocacy*, o posicionamento de temas relevantes em agendas e a tradução de prioridades e necessidades dos territórios para apoiar a tomada de decisões. Como destacado no Capítulo 4, fortalecer a dimensão política do GGI, através de uma melhor articulação com o CMDCA, seria uma ação importante e estratégica. Com relação aos territórios, seriam as ações de formação, a consolidação de redes, a capacitação e o apoio aos atores locais, entre outros. Outras ações que o GGI pode apoiar incluem a realização de mapeamentos, diagnósticos e sistematização de dados provenientes de sistemas de informação, a partir de perspectivas intersetoriais.
- Outro componente diz respeito aos resultados que se poderiam esperar desse marco analítico, considerando processos, resultados intermediários e impactos.
- Finalmente, como eixo transversal nesse modelo estariam as ações de sistematização, monitoramento e avaliação, e um processo contínuo de reflexão considerando questões ético-políticas, assim como técnico-operativas, para assegurar que a rede intersetorial esteja se movendo efetivamente na direção dos seus objetivos e gerando as transformações necessárias para que os resultados sejam sustentáveis e duradouros.

A figura 5.3 busca sintetizar o que os resultados da pesquisa implicam para a reflexão sobre o papel da intersectorialidade e das redes no mundo atual. Parte-se da reflexão de CASTELLS (2002) sobre a dinâmica da sociedade atual, que se organiza em redes e que impõe dois movimentos convergentes e contraditórios: (a) a necessidade de interconexão e inter-relação e (b) a individualização e a descentralização de processos, informações e sistemas, entre outros.

Também se considera a teoria da estruturação de GIDDENS (1986), que pontua que as mudanças sociais não ocorrem unilateralmente a partir de estruturas ou de ações de indivíduos. A transformação social ocorre a partir das práticas que se produzem na intersecção entre estrutura e ação. Adicionalmente, consideram-se os modelos de intersectorialidade e de construção de rede propostos por diversos autores, que identificam níveis de articulação que vão desde a comunicação até a convergência (ou desde o reconhecimento até a associação), entendendo que são níveis incrementais de articulação que se constroem na prática, no cotidiano e nas relações entre setores, instituições, profissionais e indivíduos e que têm dimensões ético-políticas, técnico-operativas e sociais.

Um aspecto central nessa reflexão é o que CASTELLS (2002) coloca como a força motora para avançar na sociedade em rede e informacional: a capacidade dos Estados de incorporar-se, absorver e gerar inovações nesse novo contexto. Dessa maneira, a grande contribuição que estratégias como a intersectorialidade e as redes teriam a fazer seria a criação de novas identidades, práticas, tecnologias, processos e formas de trabalho que tivessem a oportunidade real de promover mudanças em lógicas, paradigmas e estruturas. Isso requer que os Estados e a sociedade civil gerem espaços efetivamente participativos, reflexivos e que permitam a expressão dessa potencialidade em novas práticas, programas, políticas e sistemas.

O modelo proposto na figura 5.3 considera os seguintes componentes:

- Contexto da sociedade contemporânea, no qual Estados, sociedade, instituições e territórios existem, produzem e coexistem.
- Dimensões que se reconhecem como fundamentais para a ação intersectorial – ético-política, técnico-operativa, redes e relações; práticas, atitudes e valores –, que interagem a partir de oportunidades de articulação intersectorial e em rede.
- Contexto no qual essas dinâmicas ocorrem e sua capacidade de promover, incorporar e inovar (capacidade de absorver mudanças; níveis de autonomia, participação e tomada de decisão; potencial para realizar mudanças em estruturas, práticas, políticas e lógicas, entre outros).

- Potencial de criação de novos paradigmas, lógicas, padrões, sistemas e práticas que, por sua vez, teriam efeitos sobre o contexto contemporâneo gerando as transformações necessárias para a produção de novos sentidos, estruturas e sociedades.

Trata-se de um modelo um tanto ambicioso, mas que tem como intenção provocar uma reflexão sobre a real potencialidade de estratégias como a intersetorialidade e a formação de redes para contribuírem com a melhoria da vida na sociedade, ao impulsionarem processos e movimentos mais em linha com as transformações em curso da sociedade contemporânea, com ideais de justiça social, direitos humanos e equidade.

Figura 5.3 - Marco analítico: a intersetorialidade e as redes como catalisadoras de transformações sociais.

Fonte: elaboração própria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERMAN, M.; SÁ, R. F. de; MOYSES, S; REZENDE, R; ROCHA, D. Intersetorialidade? IntersetorialidadeS! **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 19(11), p. 4291-4300, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n11/1413-8123-csc-19-11-4291.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CARVALHO, M. C. B.; GUARÁ, I. M. F. da R. **Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente**. Série Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. IEE; PUC-SP: São Paulo, 1995.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2002.

CHIARI, A. P. G.; FERREIRA, R. C.; AKERMAN, M.; AMARAL, J. H. L.; MACHADO, K. M.; SENNA, M. I. B. Rede intersetorial do Programa Saúde na Escola: sujeitos, percepções e práticas. **Cad. Saúde Pública**, 34(5), p. 1-15, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n5/1678-4464-csp-34-05-e00104217.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

CORBETT, T.; NOYES, J. **Human services systems integration: a conceptual framework**. Institute for Research on Poverty: University of Wisconsin Madison, 2007.

CUNILL-GRAU, N. The intersectorality in new social policies: an analytical-conceptual approach. **Gestion y Política Publica**, 23, p. 5-46, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/291340068_The_Intersectorality_in_New_Social_Policies_An_Analytical-Conceptual_Approach>. Acesso em: 20 abr. 2019.

DOMINICI, M. C. A importância da articulação intersetorial na administração pública. **Codeplan: textos para discussão**, n. 31, nov. 2017. Companhia de Planejamento do Distrito Federal: Brasília, 2017.

GIDDENS, A. **The constitution of society: outline of the theory of structuration**. University of California Press: California, 1986.

MEDEIROS, J. D. da S.; LIRA, I. C. D. **A intersetorialidade na Política de Assistência Social: desafios para sua materialização a partir da realidade do CRAS Dom Aquino, Cuiabá, MT**. 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo14/a-intersetorialidade-na-politica-de-assistencia-social-desafios-para-a-sua-materializacao-a-partir-da-realidade-do-cras-dom-aquino--cuiaba-mt--1-.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019.

OLIVEIRA, R. C. Intersetorialidade entre as políticas públicas e seus efeitos na escola pública brasileira. In: Congresso Internacional de Pedagogia Social, n. 4, v. 2, 2012, São Paulo. **Anais...** Associação Brasileira de Educadores Sociais. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000092012000200024&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 12 jan. 2019.

PAULA, K. A. de; PALHA, P. F.; PROTTI, S. T. Intersetorialidade: uma vivência prática ou um desafio a ser conquistado? O discurso do sujeito coletivo dos enfermeiros nos núcleos de saúde da família do Distrito Oeste – Ribeirão Preto. **Interface**, Botucatu, v. 8, n. 15, p. 331-

348, mar./ago. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/icse/v8n15/a11v8n15.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar social. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 25-42.

PEREIRA, P. A. P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Orgs.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 21-39.

PHABC. Public Health Association of British Columbia. **Public Health Association of BC Intersectoral Competency Statements**. 2015. Disponível em: <https://phabc.org/wp-content/uploads/2016/02/Final-Report_Intersectoral-Competency-Statements-Final-March-25-2015.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

ROVERE, M. R. **Redes en salud**: un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad. Rosario: Ed. Secretaria de Salud Publica/AMR, Instituto Lazarte (reimpressão), 1999. Disponível em: <<https://docplayer.es/13900-Redes-en-salud-un-nuevo-paradigma-para-el-abordaje-de-las-organizaciones-y-la-comunidad.html>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

SANTOS, N. N. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**: o caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos. 2011. Tese (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serv. Soc.**, 85, p. 133-41, 2006.

ANEXO 1. INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS**Formulário de entrevista semiestruturada**

QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTAS DE INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DA REDE GUARULHOS CIDADE QUE PROTEGE

Número de visitas do entrevistador	1		2		3		4	
	Dia	Mês	Dia	Mês	Dia	Mês	Dia	Mês
Data								
Hora de início								
Hora de término								
Duração								
Resultado*								

Códigos para resultado

- 01 Entrevista completa 02 Entrevista incompleta
 03 Entrevista reagendada 04 Ausências temporais/interrupções
 05 Se negou a dar informação 06 Informante inadequado
 07 Outros: _____

1. DADOS DA ENTREVISTA

1. Local da entrevista			
Nome:			
Endereço			
CEP		Cidade/UF	Guarulhos
Bairro		Telefone	

	Realizada por		Codificada por		Supervisionada por	
Nome						
	Dia	Mês	Dia	Mês	Dia	Mês
Data						

ENTREVISTADOR: LER TCLE E COLHER ASSINATURA DO ENTREVISTADO EM DUAS VIAS. A PRIMEIRA VIA FICARÁ COM O ENTREVISTADOR E A SEGUNDA COM O ENTREVISTADO.

NOTA PARA ENTREVISTADOR: ESTE FORMULÁRIO SE APLICA APENAS A INSTITUIÇÕES, EQUIPAMENTOS OU ATORES QUE PARTICIPAM OU JÁ PARTICIPARAM DA REDE INTERSETORIAL GUARULHOS CIDADE QUE PROTEGE; OU ATUAM NA REGIÃO DA REDE GCP

2. DADOS DO ENTREVISTADO E SUA INSTITUIÇÃO			
2.1. Nome completo da instituição/organização			
2.2. Sigla da instituição, se relevante			
2.3. Website da instituição (se diferente do site da prefeitura)			
2.4 Tempo da Instituição na Rede Intersetorial (Anos, Meses/Não Sabe)			
2.5. Código do setor da instituição/organização*			
2.6. Código de inserção da instituição na Rede Intersetorial**			
2.7. Essa instituição ou organização é integrante do Grupo Gestor Intersetorial da Rede? (1) SIM (2) NÃO (99) NÃO SABE			
2.8. Se não for instituição pública, quais são os principais temas ou áreas de interesse da instituição/organização?			
2.9. Endereço da sede da instituição/organização ou equipamento		Completar seção 2.9 apenas se entrevista for realizada fora da instituição	
Número		Complemento	
Bairro		CEP	
Cidade		UF	
2.10. Nome completo do entrevistado			
2.11 Cargo ou função			
2.12. Departamento ou Equipamento (EPG, UBS, CREAS, etc), se aplicável			
2.13. Programa/projeto/pasta/equipe, se aplicável			
2.14. Profissão do entrevistado			

2. DADOS DO ENTREVISTADO E SUA INSTITUIÇÃO	
2.15. Telefone Comercial	
2.16 Telefone celular	
2.17a Email institucional	
2.17b Email pessoal	
2.18. Qual email prefere utilizar (marque com um X)	☐ Institucional ☐ Pessoal ☐ Sem preferência
2.19. Tempo nesse cargo ou função (anos e meses)	
2.20. Tempo nessa instituição/organização (anos e meses)	
2.21. Completar apenas se tempo no cargo ou função seja recente (menos de 6 meses e não seja novo na instituição)	
Cargo ou função anterior	
Programa//pasta/equipe/equipamento anterior, se aplicável	
2.22. Completar apenas se tempo na instituição seja recente (menos de 6 meses)	
Instituição/organização/equipamento anterior	
Sigla da instituição/organização anterior, se aplicável	
Cargo ou função na instituição/organização/equipamento anterior	
Tempo na instituição/organização/equipamento anterior	
* Códigos para setor (pergunta 2.4) 01 Educação 02 Saúde 03 Assistência Social 04 Justiça 05 Segurança Pública 06 Sociedade Civil 07 Prefeitura 08 Organização não governamental 09 Setor Privado 10 Outros (definir)_____	** Códigos para inserção na Rede (2.6) 01 Coordenação (GTI) 02 Rede Local Paraíso-Taboão 03 Rede Local Presidente Dutra 04 Rede Local Flor da Montanha- Tranquilidade 05 Rede Local Acha Chata- Primentas 06 Consultor/Apoio externo 07 Parceiro ações especif. 08 Outros (definir)_____

3. TRAJETÓRIA NA REDE

3.1. Atualmente você participa das ações da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege? (1) SIM (2) NÃO (99) Não sabe/Não respondeu	
Se Resposta (1) SIM ou (99) NS/NR SALTAR PARA PERGUNTA 3.3	
Se Resposta (2) NÃO: COMPLETAR QUADRO 3.2	

QUADRO 3.2. ENTREVISTADOS QUE NÃO FAZEM MAIS PARTE DA REDE	
Códigos para razão de saída da Rede 01 Mudanças de gestão 02 Motivos pessoais 03 Motivos profissionais 04 Reorganização institucional (por ex, mudança de pastas) 05 Insatisfação com a Rede 06 Instituição ou organização saiu da Rede 99 NS/NR	
Quando você iniciou sua participação na Rede? (mês/ano ou NS)	
Quando você saiu da Rede? (mês/ano ou NS)	
Porque saiu da Rede? (use código para razão saída da Rede)	
Se Código 05 (Insatisfação com trabalho da Rede): porque não estava satisfeito/a com o trabalho da Rede? Se Código 06 (Minha instituição ou organização saiu da Rede): você sabe porque a [NOME DA ORGANIZAÇÃO/INSTITUIÇÃO] saiu da Rede? 	
Alguém o substituiu nas ações da Rede? (1) Sim (2) Não (99) Não sabe/Não respondeu	
Se (1) Sim, anotar abaixo informações de substituto/a Se (2) Não ou (99) NS-NR, SALTAR PARA PERGUNTA 3.7	
() Marcar caso não saiba quem foi o substituto/a	
Nome do/a substituto/a	
Cargo do/a substituto/a	
Telefone do/a substituto/a	
Email do/a substituto/a	

SALTAR PARA PERGUNTA 3.7

3.3. Você participará das ações da Rede em [ANO CORRENTE]? (1) SIM (2) NÃO (99) Não sabe/Não respondeu	
Resposta (1) SIM ou (99) Não sabe/Não respondeu: SALTAR PARA PERGUNTA 3.5	
Resposta (2) NÃO: COMPLETAR QUADRO 3.4	

QUADRO 3.4. PESSOAS QUE SAIRÃO DA REDE EM 2017	
Códigidos para razão de mudança	
01 Mudanças de gestão	02 Motivos pessoais
03 Motivos profissionais	04 Insatisfação com o trabalho da Rede
05 Reorganização institucional	06 Já havia se desligado da Rede antes de 2017
07 Instituição saiu da Rede	99 NS/NR
Porque não? (use código para razão de mudança)	
Alguém o/a substituirá nas ações da Rede? (1) Sim (2) Não (99) Não sabe/Não respondeu	
Se (1) Sim, anotar abaixo informações de substituto/a Se (2) Não ou (99) NS-NR, saltar para seção 4	
() Marcar caso haja substituto/a porém este não tenha sido definido/a	
Nome do/a substituto/a	
Cargo do/a substituto/a	
Telefone do/a substituto/a	
Email do/a substituto/a	

3.5. Você faz parte do Grupo Gestor Intersectorial da Rede (como titular ou suplente)?
(1) SIM (2) NÃO (99) Não Sabe/Não Respondeu

3.6. Há quanto tempo você participa da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege?

3.7. Como tomou conhecimento da Rede?

3.8. O que o/a fez se incorporar à Rede?

4. EXPERIENCIA NA REDE E PARTICIPAÇÃO

4.1. Descreva como é sua participação/atuação na rede (o que faz, como, quanto, quando). Se possível, descreva ou dê exemplos de ações ou projetos do qual participou.

4.2. Como fica sabendo das atividades e eventos da Rede

	Email	De quem?	
	Whatsapp	Que grupos?	
	Facebook	Que página?	
	Por colegas	Quem?	
	Anúncios em reuniões	Onde?	
	Posters ou panfletos	Onde?	

4.3. Considerando sua participação na Rede, quais ações você já realizou ou realiza (marcar um X em todas que se apliquem)

	Participo de palestras ou seminários (por exemplo Mostra Anual de Educação)		Participo de tomada de decisões programáticas e técnicas da Rede
	Participo dos Encontros nos Territórios		Participo do planejamento e/ou coordenação de atividades da Rede (por ex. Encontros nos Territórios)

	Participo de palestras ou seminários (por exemplo Mostra Anual de Educação)		Participo de tomada de decisões programáticas e técnicas da Rede
	Participo de grupos de discussão e reflexão sobre práticas, metodologias e conceitos		Colaboro no desenvolvimento de material técnico ou publicações da Rede
	Participo das reuniões do Grupo Gestor Intersetorial		Mobilizo atores do território para participar das atividades da Rede (por exemplo, ajudo na preparação de poster, etc)
	Sistematizo dados/informações relevantes para informar gestores e tomadores de decisão na construção de políticas públicas e dispositivos de gestão		Compartilho com a Rede ações ou informações sobre o meu serviço ou instituição (indicadores, publicações, eventos, calendários de reuniões ou de ações da minha instituição, etc)
	Dissemino informação sobre eventos da Rede entre meus colegas e parceiros da Rede		Organizo ações ou encontros no meu território, (i.e. “café da manhã” ou ‘reuniões’ para articulação no território)
	Faço captação de recursos para ações da Rede (financeiros, materiais, pessoais, etc)		Sou referencia da Rede dentro da minha instituição ou território
	Realizo o mapeamento de instituições, serviços e organizações nos territórios		Participo de discussão de caso com parceiros da Rede
	Realizo encaminhamentos e acompanhamentos de casos em conjunto com parceiros da Rede		Realizo ações na comunidade e projetos intersetoriais com organizações parceiras da Rede
	Apoio ou participo da avaliação das ações da Rede		Participo da formulação de políticas públicas como parte de ações da Rede
	Sugiro ou elaboro pautas para reuniões da Rede		Compartilho informações sobre a Rede com profissionais do meu serviço
	Compartilho informações sobre a Rede com meus gestores ou chefes		Organizo reuniões na minha instituição/organização para discutir práticas e questões levantadas nos encontros da Rede
	Promovo espaços para reflexão/conversas com membros da comunidade (famílias, líderes locais, etc)		Outras atividades: _____

4.4. Anotar comentários ou exemplos oferecidos pelo entrevistado sobre atividades (pergunta 4.3.) que considerar relevantes

4.5. A sua instituição/organização/equipamento compartilha ou disponibiliza algum desses recursos para as ações da Rede:

Recurso	(1) Sim, (2) Não, (3) NS	Observações ou exemplos oferecidos pelo Entrevistado	Definição do Recurso (exemplos)
Financeiro			Instituição disponibiliza recursos de seu orçamento para as atividades da Rede (contratação de pessoal, aluguel de espaço, coffee break, publicações, etc)
Material			Instituição disponibiliza espaços para reuniões, material ou equipamento de trabalho (i.e. computadores), transporte
Humano			Instituição disponibiliza pessoal para participar das ações da Rede
Técnico			Instituição oferece apoio e assessoria técnica para instituições e membros da Rede (por exemplo, disponibiliza pessoal para apoiar formações da Rede ou fazer palestras)

4.6. Você conhece e/ou utiliza esses materiais no dia-a-dia do seu trabalho?

MATERIAL	Conhece ou já ouviu falar? (1) SIM, (2) NÃO	Aplica no seu dia-a-dia (1) SIM, (2) NÃO (3)
Carta de Principios da Rede Intersetorial		
Sinalizador de Direitos Humanos		
Ponto-a-ponto: a trajetória da Rede		
Fluxo e Protocolo de atendimento à vítima de violência sexual		
O Papel da Escola diante da violência (Secretaria da Educação)		
Registro de Violencia Escolar		

4.7. Como você descreveria o que é a Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege?

4.8. Na sua opinião, qual é o propósito da Rede?

4.9. Na sua opinião, há outros atores/instituições que deveriam estar na Rede e não estão? Quais?

5. PERCEPÇÕES SOBRE INTERSETORIALIDADE

O que significa para você a intersectorialidade?	
O que significa para você trabalho em rede?	
Quais são os principais benefícios da intersectorialidade?	
Você observa mudanças na forma de trabalhar (sua e de seus colegas, ou das instituições ou entre os setores), a partir dessa experiência da Rede? Quais?	
Quais são os principais desafios, dificuldades ou barreiras para o trabalho intersectorial?	
Quais são as principais contribuições ou logros da Rede Intersectorial para:	
As instituições e organizações participantes da Rede	
Os profissionais dessas instituições e organizações	
O município de Guarulhos	

A população dos territórios onde a rede atua	
A problemática da violência contra crianças e adolescentes	

6. VÍNCULOS EXTERNOS

Agora gostaria de perguntar sobre as relações atuais, formais ou informais, de NOME DA INSTITUIÇÃO OU EQUIPAMENTO com outras instituições e organizações no âmbito da Rede Intersectorial Guarulhos Cidade que Protege.

CASO O ENTREVISTADO NÃO TENHA A INFORMAÇÃO COMPLETA SOBRE CADA CONTATO, COORDENE UM CONTATO POSTERIOR PARA COMPLETAR INFORMAÇÃO (EMAIL, TELEFONEMA, ETC).

Observação: Caso não haja um contato específico na instituição ou equipamento, (por exemplo, ‘resolvo com quem atender o telefone ou estiver de plantão’), preencher nome do contato com N/A

I N F O R M A Ç Õ E S D E C O N T A T O I N S T I T U I Ç Õ E S	1	Nome da Instituição			
		Nome do contato			
		Cargo		Depto, Programa	
		Telefone(s)		Email	
	2	Nome da Instituição			
		Nome do contato			
		Cargo		Depto, Programa	
		Telefone(s)		Email	
	3	Nome da Instituição			
		Nome do contato			
		Cargo		Depto, Programa	
		Telefone(s)		Email	
	4	Nome da Instituição			
		Nome do contato			
		Cargo		Depto, Programa	
		Telefone(s)		Email	
	5	Nome da Instituição			
		Nome do contato			
		Cargo		Depto, Programa	
		Telefone(s)		Email	

INFORMAÇÃO SOBRE A INSTITUIÇÃO:	
Essa relação existe há quanto tempo (anos/meses) ou (99) Não Sabe?	
Você considera essa relação (1) Indispensável, (2) Muito importante, (3) Mais ou menos importante, (4) Pouco importante (99) Não sabe, não respondeu	
A natureza dessa relação é (1) formal (institucional), (2) informal (pessoal, amizades), (3) Não se pode generalizar (entre formal e informal), (99) NS/NR	
Essa relação se formou a partir de (1) acordos ou mandatos institucionais, (2) articulação da Rede Intersetorial, (3) demandas dos territórios (da população ou das equipes), (4) relações profissionais, (5) afinidades pessoais, (99) NS/NR	
Como parte dessa parceria p [NOME DA INSTITUIÇÃO OU EQUIPAMENTO DO ENTREVISTADO] e o [NOME DO PARCEIRO],...(se aplica a perguntas 6.5 a 6.17) Utilizar códigos (1) Sim, (2) Não, (99) NS/NR	
6.5. Realizam ações ou projetos intersetoriais conjuntamente	
6.6. Compartilham informações relevantes (indicadores, cronogramas, publicações)	
6.7. Participam juntos na construção de políticas públicas	
6.8. Participam juntos em reuniões programáticas ou técnicas	
6.9 Coordenam juntos sua atuação política	
6.10 Coordenam juntos eventos e atividades (atividades nos equipamentos ou na comunidade, visitas aos serviços, etc.)	
6.11. Elaboram juntos materiais técnicos ou publicações	
6.12. Coordenam questões de organização dos serviços, encaminhamentos ou acompanhamentos de casos	
6.13. Participam juntos de discussões de caso	
6.14. Pensam práticas de cuidado e atenção à comunidade	
6.15. Colaboram para a mobilização de atores no território	
6.16. Conversam sobre como melhor apoiar as suas equipes de trabalho	
6.17. Alinham metodologias, estratégias, conceitos e práticas (1) Sim, (2) Não, (99) NS/NR	
6.18. Quais são as principais formas de comunicação com a (NOME DA INSTITUIÇÃO)	
() Telefone () Email () Reunião técnica () Discussão de caso () Relatórios () Encontros da Rede Intersetorial () No Matriciamento () Pessoalmente () Outros: _____	

INFORMAÇÃO SOBRE A INSTITUIÇÃO:	
Essa relação existe há quanto tempo (anos/meses) ou (99) Não Sabe?	
Você considera essa relação (1) Indispensável, (2) Muito importante, (3) Mais ou menos importante, (4) Pouco importante (99) Não sabe, não respondeu	
A natureza dessa relação é (1) formal (institucional), (2) informal (pessoal, amizades), (3) Não se pode generalizar (entre formal e informal), (99) NS/NR	
Essa relação se formou a partir de (1) acordos ou mandatos institucionais, (2) articulação da Rede Intersetorial, (3) demandas dos territórios (da população ou das equipes), (4) relações profissionais, (5) afinidades pessoais, (99) NS/NR	
Essa relação é importante porque essas duas instituições...(se aplica a perguntas 6.5 a 6.17) Utilizar códigos (1) Sim, (2) Não, (99) NS/NR	
6.5. Realizam ações ou projetos intersetoriais conjuntamente	
6.6. Compartilham informações relevantes (indicadores, cronogramas, publicações)	
6.7. Participam juntos na construção de políticas públicas	
6.8. Participam juntos em reuniões programáticas ou técnicas	
6.9 Coordenam juntos sua atuação política	
6.10 Coordenam juntos eventos e atividades (atividades nos equipamentos ou na comunidade, visitas aos serviços, etc.)	
6.11. Elaboram juntos materiais técnicos ou publicações	
6.12. Coordenam questões de organização dos serviços, encaminhamentos ou acompanhamentos de casos	
6.13. Participam juntos de discussões de caso	
6.14. Pensam práticas de cuidado e atenção à comunidade	
6.15. Colaboram para a mobilização de atores no território	
6.16. Conversam sobre como melhor apoiar as suas equipes de trabalho	
6.17. Alinham metodologias, estratégias, conceitos e práticas (1) Sim, (2) Não, (99) NS/NR	
6.18. Quais são as principais formas de comunicação com a (NOME DA INSTITUIÇÃO)	
() Telefone () Email () Reunião técnica () Discussão de caso	
() Relatórios () Encontros da Rede Intersetorial () No Matriciamento	
() Pessoalmente () Outros: _____	

INFORMAÇÃO SOBRE A INSTITUIÇÃO:	
Essa relação existe há quanto tempo (anos/meses) ou (99) Não Sabe?	
Você considera essa relação (1) Indispensável, (2) Muito importante, (3) Mais ou menos importante, (4) Pouco importante (99) Não sabe, não respondeu	
A natureza dessa relação é (1) formal (institucional), (2) informal (pessoal, amizades), (3) Não se pode generalizar (entre formal e informal), (99) NS/NR	
Essa relação se formou a partir de (1) acordos ou mandatos institucionais, (2) articulação da Rede Intersetorial, (3) demandas dos territórios (da população ou das equipes), (4) relações profissionais, (5) afinidades pessoais, (99) NS/NR	
Essa relação é importante porque essas duas instituições...(se aplica a perguntas 6.5 a 6.17) Utilizar códigos (1) Sim, (2) Não, (99) NS/NR	
6.5. Realizam ações ou projetos intersetoriais conjuntamente	
6.6. Compartilham informações relevantes (indicadores, cronogramas, publicações)	
6.7. Participam juntos na construção de políticas públicas	
6.8. Participam juntos em reuniões programáticas ou técnicas	
6.9 Coordenam juntos sua atuação política	
6.10 Coordenam juntos eventos e atividades (atividades nos equipamentos ou na comunidade, visitas aos serviços, etc.)	
6.11. Elaboram juntos materiais técnicos ou publicações	
6.12. Coordenam questões de organização dos serviços, encaminhamentos ou acompanhamentos de casos	
6.13. Participam juntos de discussões de caso	
6.14. Pensam práticas de cuidado e atenção à comunidade	
6.15. Colaboram para a mobilização de atores no território	
6.16. Conversam sobre como melhor apoiar as suas equipes de trabalho	
6.17. Alinham metodologias, estratégias, conceitos e práticas (1) Sim, (2) Não, (99) NS/NR	
6.18. Quais são as principais formas de comunicação com a (NOME DA INSTITUIÇÃO)	
() Telefone () Email () Reunião técnica () Discussão de caso	
() Relatórios () Encontros da Rede Intersetorial () No Matriciamento	
() Pessoalmente () Outros: _____	

INFORMAÇÃO SOBRE A INSTITUIÇÃO:	
Essa relação existe há quanto tempo (anos/meses) ou (99) Não Sabe?	
Você considera essa relação (1) Indispensável, (2) Muito importante, (3) Mais ou menos importante, (4) Pouco importante (99) Não sabe, não respondeu	
A natureza dessa relação é (1) formal (institucional), (2) informal (pessoal, amizades), (3) Não se pode generalizar (entre formal e informal), (99) NS/NR	
Essa relação se formou a partir de (1) acordos ou mandatos institucionais, (2) articulação da Rede Intersetorial, (3) demandas dos territórios (da população ou das equipes), (4) relações profissionais, (5) afinidades pessoais, (99) NS/NR	
Essa relação é importante porque essas duas instituições...(se aplica a perguntas 6.5 a 6.17) Utilizar códigos (1) Sim, (2) Não, (99) NS/NR	
6.5. Realizam ações ou projetos intersetoriais conjuntamente	
6.6. Compartilham informações relevantes (indicadores, cronogramas, publicações)	
6.7. Participam juntos na construção de políticas públicas	
6.8. Participam juntos em reuniões programáticas ou técnicas	
6.9 Coordenam juntos sua atuação política	
6.10 Coordenam juntos eventos e atividades (atividades nos equipamentos ou na comunidade, visitas aos serviços, etc.)	
6.11. Elaboram juntos materiais técnicos ou publicações	
6.12. Coordenam questões de organização dos serviços, encaminhamentos ou acompanhamentos de casos	
6.13. Participam juntos de discussões de caso	
6.14. Pensam práticas de cuidado e atenção à comunidade	
6.15. Colaboram para a mobilização de atores no território	
6.16. Conversam sobre como melhor apoiar as suas equipes de trabalho	
6.17. Alinham metodologias, estratégias, conceitos e práticas (1) Sim, (2) Não, (99) NS/NR	
6.18. Quais são as principais formas de comunicação com a (NOME DA INSTITUIÇÃO)	
() Telefone () Email () Reunião técnica () Discussão de caso	
() Relatórios () Encontros da Rede Intersetorial () No Matriciamento	
() Pessoalmente () Outros: _____	

INFORMAÇÃO SOBRE A INSTITUIÇÃO:	
Essa relação existe há quanto tempo (anos/meses) ou (99) Não Sabe?	
Você considera essa relação (1) Indispensável, (2) Muito importante, (3) Mais ou menos importante, (4) Pouco importante (99) Não sabe, não respondeu	
A natureza dessa relação é (1) formal (institucional), (2) informal (pessoal, amizades), (3) Não se pode generalizar (entre formal e informal), (99) NS/NR	
Essa relação se formou a partir de (1) acordos ou mandatos institucionais, (2) articulação da Rede Intersetorial, (3) demandas dos territórios (da população ou das equipes), (4) relações profissionais, (5) afinidades pessoais, (99) NS/NR	
Essa relação é importante porque essas duas instituições...(se aplica a perguntas 6.5 a 6.17) Utilizar códigos (1) Sim, (2) Não, (99) NS/NR	
6.5. Realizam ações ou projetos intersetoriais conjuntamente	
6.6. Compartilham informações relevantes (indicadores, cronogramas, publicações)	
6.7. Participam juntos na construção de políticas públicas	
6.8. Participam juntos em reuniões programáticas ou técnicas	
6.9 Coordenam juntos sua atuação política	
6.10 Coordenam juntos eventos e atividades (atividades nos equipamentos ou na comunidade, visitas aos serviços, etc.)	
6.11. Elaboram juntos materiais técnicos ou publicações	
6.12. Coordenam questões de organização dos serviços, encaminhamentos ou acompanhamentos de casos	
6.13. Participam juntos de discussões de caso	
6.14. Pensam práticas de cuidado e atenção à comunidade	
6.15. Colaboram para a mobilização de atores no território	
6.16. Conversam sobre como melhor apoiar as suas equipes de trabalho	
6.17. Alinham metodologias, estratégias, conceitos e práticas (1) Sim, (2) Não, (99) NS/NR	
6.18. Quais são as principais formas de comunicação com a (NOME DA INSTITUIÇÃO)	
() Telefone () Email () Reunião técnica () Discussão de caso	
() Relatórios () Encontros da Rede Intersetorial () No Matriciamento	
() Pessoalmente () Outros: _____	

ENTREVISTADOR: Aqui finalizamos a entrevista, Sua participação é muito valiosa.
 ‘;Agradecemos muito pelo seu tempo e disponibilidade.

A SER PREENCHIDO PELO ENTREVISTADOR E SUPERVISOR

Tabela de referencia para bola de neve

Rodada de entrevistas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Numero questionario en que foi citado										
Tipo de organização que o citou*										
Rede que a citou**										

* Tipo de organização ou equipamento

- (1) governamental (Secretarias)
- (2) organização social
- (3) pessoa física
- (4) outros (definir)

** Rede que o citou

- (1) GGI
- (2) Rede Territorio Paraiso-Taboao
- (3) Rede Territorio Presidente Dutra
- (4) Rede Territorio Flor da Montanha-Tranquilidade
- (5) Rede Territorio Agua Chata-Pimentas
- (6) Outros (definir)

OBSERVAÇÕES DO ENTREVISTADOR

A cooperação do entrevistado foi

- (1) Muito boa
- (2) Boa
- (3) Regular
- (4) Ruim
- (5) Muito ruim
- (99) Não sabe

Qual foi o grau de dificuldade que o entrevistado teve para entender as perguntas? Em uma escala de 1 a 10 (sendo 1 'sem dificuldade' e 10 'muita dificuldade'): _____

Durante a entrevista, o entrevistado (considere as três mais importantes)

- (1) Queria interromper a entrevista antes do final
- (2) Reclamou (ou você notou) que estava cansado, ou que não escutava bem
- (3) Reclamou (ou você notou) que as perguntas o/a confundiam
- (4) Reclamou do conteúdo da entrevista ou você notou que se incomodava com o conteúdo da entrevista
- (5) Não demonstrou reação positiva ou negativa
- (6) Parecia satisfeito com a entrevista
- (7) Demonstrou desconfiança com o entrevistador
- (8) Estava distraído(a), demonstrou desinteresse
- (9) Estava animado(a), demonstrou interesse

Por favor descreva qualquer elemento do contexto, entrevistado ou da entrevista que sejam relevantes à pesquisa e que não foram consideradas nas perguntas do questionário

ANEXO 2.**FLUXOS DE ATENDIMENTOS E ENCAMINHAMENTOS DOS SETORES DA REDE
GCP**

- **Anexo 2a. Materiais da Educação Municipal:**
 - Registro de Violência Escola (Educação Municipal)
 - Orientações
- **Anexo 2b. Materiais da Educação Estadual**
 - Ficha de Encaminhamento do Aluno ao Conselho Tutelar
- **Anexo 2c. Materiais da Saúde**
 - Ficha de Notificação de Violência Interpessoal e autoprovocada do Ministério da Saúde (SI-NAN)
 - Fluxo de Atendimento à Vítima de Violência Sexual
- **Anexo 2d. Materiais da Segurança Pública**
 - Formulário de Registro de Ocorrência

Anexo 2a. Registro Escolar da Violência Intrafamiliar e Sexual contra Criança e Adolescente

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER
DEPARTAMENTO DE ORIENTAÇÕES EDUCACIONAIS E PEDAGÓGICAS

Carimbo da Escola

REGISTRO ESCOLAR DA VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR E SEXUAL CONTRA CRIANÇA E ADOLESCENTE

Conforme determina o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA)

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Art. 13 Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais.

Art. 15 A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.

Art. 56 Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

I - maus-tratos envolvendo seus alunos;

II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III - elevados níveis de repetência.

Casos de encaminhamento da criança e/ou adolescente para devidas medidas protetivas.

Data: ____/____/____
Estabelecimento de Ensino: _____ Fone: _____
Encaminhamento ao Conselho Tutelar: ____/____/20____

I – Identificação

Nome: _____

Sexo: () Feminino () Masculino

Raça/cor (BGE): () Branca () Preta () Parda () Amarela () Indígena

Idade: ____ Data de Nascimento: ____/____/____ Ano: ____ Período: ____

Nome dos Pais e/ou Responsáveis: _____

Apresenta deficiência ou transtorno:

() física () mental () visual () auditiva

() transtornos globais de desenvolvimento () altas habilidades/ superdotação

() não observada () outra: _____

II – Endereço

(Rua/Av) _____

Nº _____ Complemento: _____ CEP: _____ Tel.: _____

Ponto de referência: _____

Residência: () casa () apartamento () auto produção – “barraco”

() Outros: _____

() própria () alugada () cedida () Outros: _____

() região urbana () região rural () Outros: _____

III – Qual o tipo de violência suspeitada?

() Física () Psicológica () Negligência () Abandono

() Sexual – Que tipo? _____

() Tráfico de pessoas () Trabalho Infantil

() Obs.: Especificar: _____

Outras pessoas da família sofrem violência?

() Sim – Quem? _____ Qual forma de violência? _____

() Não () Não temos esta informação.

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER
DIVISÃO TÉCNICA DE SUPERVISÃO ESCOLAR**

**Orientações quanto aos encaminhamentos ao Conselho
Tutelar nos casos de crianças ou adolescentes vítimas de
maus-tratos (confirmação ou suspeita)**

Considerando a necessidade de agilizar os encaminhamentos de crianças e adolescentes alunos da Rede Municipal de Ensino – Própria e Conveniada – em caso de suspeita ou confirmação de maus-tratos;

Considerando o sistema protetivo disposto na Lei nº 8.069 de 13/07/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente,

Os gestores das escolas da Rede Pública Municipal deverão realizar os encaminhamentos aos Conselhos Tutelares, com base nas seguintes orientações:

- 1) A comunicação sobre os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos, envolvendo os tipos de violência: física, sexual, psicológica, abandono e/ou negligência, deverá ser feita **simultaneamente ao Conselho Tutelar (Via Ofício juntamente com o Registro Escolar) e à Divisão Técnica de Diversidade e Inclusão Educacional do DOEP (Via Memorando em envelope lacrado, com as cópias do Ofício e do Registro Escolar que foram enviadas ao Conselho Tutelar).**
- 2) Nos casos de suspeita ou confirmação de violência física e/ou sexual, os gestores deverão, **primeiramente, comunicar (Via Contato Telefônico) os responsáveis legais e o Conselho Tutelar** a acompanharem a criança ou adolescente na Unidade Básica de Saúde, visando o pronto atendimento.
 - 2.1) Caso haja insucesso na localização da família, caberá ao gestor **solicitar a presença do Conselheiro Tutelar (Via Contato Telefônico)**, para acompanhar o(a) aluno(a) nos serviços de atendimento e proteção à criança ou adolescente, tendo em vista o **artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente.**

Anexo 2b. Ficha de Encaminhamento de Alunos ao Conselho Tutelar

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE ENSINO - REGIÃO GUARULHOS NORTE

ANEXO I

FICHA DE ENCAMINHAMENTO DE ALUNO AO CONSELHO TUTELAR

1- Escola Estadual _____
2- Endereço _____ Telefone(s) _____
3- Nome completo do Aluno _____ Data de Nascimento _____
4- Filiação _____
5- Endereço _____ CEP _____
Bairro _____
Ponto de Referência _____

6- Telefones para contato:	
Residencial:	Celular do Pai:
Comercial do Pai:	Celular da Mãe:
Comercial da Mãe:	Vizinha:
Para recados:	Falar com:

7- Motivos do encaminhamento:

Maus tratos () Excesso de Faltas () Depredação do Patrimônio Público () Prática de Agressão Física ()

Outro(s) () Qual(is) _____

Breve descrição da ocorrência: _____

1

8- Assinalar as ações realizadas pela escola (Anexar cópia dos itens abaixo):

Ações realizadas:	Quantificar
Notificação das faltas aos pais ou responsáveis	
Reunião de Pais e Mestres (Listas de Presença)	
Registro de Ocorrências no Livro da Escola	
Visitas à residência do aluno	
Outras	

9- Apontar o rendimento do aluno por bimestre (nos casos de evasão escolar, indicar as faltas mensal ou, no máximo, bimestralmente)

Ano: 2015	1º Bimestre		2º Bimestre		3º Bimestre		4º Bimestre	
Disciplinas	Faltas	Nota	Faltas	Nota	Faltas	Nota	Faltas	Nota
Artes								
Ciências/Biologia								
Educação Física								
Filosofia								
Física								
Geografia								
História								
Língua Inglesa								
Língua Portuguesa								
Matemática								
Química								
Sociologia								

Guarulhos _____ de _____ de 2015.

Carimbo da Escola

Assinatura e carimbo do Diretor da Escola

2

Anexo 2c. Ficha de Notificação de Violência Interpessoal e Autoprovocada do Ministério da

República Federativa do Brasil Ministério da Saúde		SINAN SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE AGRAVOS DE NOTIFICAÇÃO FICHA DE NOTIFICAÇÃO INDIVIDUAL		Nº
Caso suspeito ou confirmado de violência doméstica/trafamiliar, sexual, autoprovocada, tráfico de pessoas, trabalho escravo, trabalho infantil, tortura, intervenção legal e violências homofóbicas contra mulheres e homens em todas as idades. No caso de violência extrafamiliar/comunitária, somente serão objetos de notificação as violências contra crianças, adolescentes, mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, indígenas e população LGBT.				
Dados Gerais	1 Tipo de Notificação	2 - Individual		
	2 Agravado(a)	VIOLÊNCIA INTERPESSOAL/AUTOPROVOCADA		Código (CID10) Y09
	4 UF	5 Município de notificação	Código (IBGE)	
	6 Unidade Notificadora	1- Unidade de Saúde 2- Unidade de Assistência Social 3- Estabelecimento de Ensino 4- Conselho Tutelar 5- Unidade de Saúde Indígena 6- Centro Especializado de Atendimento à Mulher 7- Outros		
Notificação Individual	7 Nome da Unidade Notificadora	Código Unidade	9 Data da ocorrência da violência	
	8 Unidade de Saúde	Código (CNES)		
	10 Nome do paciente			11 Data de nascimento
	12 (ou) Idade	13 Sexo	14 Gestante	15 Raça/Cor
Dados de Residência	16 Escolaridade	17 Número do Cartão SUS		18 Nome da mãe
	19 UF	20 Município de Residência	Código (IBGE)	21 Distrito
	22 Bairro	23 Logradouro (rua, avenida,...)	Código	
	24 Número	25 Complemento (apto., casa, ...)	26 Geo campo 1	
Dados Complementares	27 Geo campo 2	28 Ponto de Referência	29 CEP	
	30 (DDD) Telefone	31 Zona	32 País (se residente fora do Brasil)	
	33 Nome Social		34 Ocupação	
	35 Situação conjugal / Estado civil		36 Orientação Sexual	
Dados da Pessoa Atendida	37 Identidade de gênero		38 Possui algum tipo de deficiência / transtorno?	
	39 Se sim, qual tipo de deficiência / transtorno?		40 UF	
	41 Município de ocorrência		Código (IBGE)	
	42 Distrito			
Dados da Ocorrência	43 Bairro		44 Logradouro (rua, avenida,...)	
	45 Número		46 Complemento (apto., casa, ...)	
	47 Geo campo 3		48 Geo campo 4	
	49 Ponto de Referência		50 Zona	
51 Hora da ocorrência (00:00 - 23:59 horas)		52 Local de ocorrência		
53 Ocorreu outras vezes?		54 A lesão foi autoprovocada?		

SVS 15.06.2015

Secretaria da Saúde de Guarulhos
Departamento de Assistência Integral à Saúde

FLUXO DE ATENDIMENTO ÀS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA SEXUAL (Janeiro/2018)

GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE GUARULHOS		BOLETIM DE Ocorrência - GCM	
DATA DE EMISSÃO		CÓDIGO DA EMISSÃO	
NÚMERO		Nº FOLHA	

ORIGEM DA COMUNICAÇÃO			
HORA COMUNICAÇÃO	COMO FOI SOLICITADO O ATENDIMENTO DA OCORRÊNCIA? ☐ 1 GCOM ☐ 2 DIRETAMENTE A GUARDA CIVIL ☐ 3 A GUARDA CIVIL DEPAROU COM A OCORRÊNCIA	NOME DO SOLICITANTE (SOMENTE PARA SOLICITAÇÃO TIPO 2)	
QUALIFICADO COMO ENVOLVIDO?		ENDEREÇO FORNECIDO	
☐ SIM ☐ NÃO		COMPLEMENTO (ANDAR, APTO, BLOCO, ETC.)	
BARRIO		TELEFONE PARA CONTATO	
OUTROS DADOS PARA IDENTIFICAÇÃO DO SOLICITANTE (VEÍCULOS, PLACA, ETC.)			

DADOS DA OCORRÊNCIA			
NATUREZA DA OCORRÊNCIA		COD. OCR	PREFEIO DA VITÓRIA
HORA DO FATO	HORA LOCAL	HORA FINAL	LOGRADOURO (AV., RUA, NÚMERO, ETC.)
			COMPLEMENTO (ANDAR, APTO, BLOCO, ETC.)
PUNTO DE REFERÊNCIA			

QUALIFICAÇÃO DOS ENVOLVIDOS						
CONDIÇÃO: VTBM = V AUTOR = A INDICADO = I SINDICADO = S TESTEMUNHA = T CONDUTOR = C PROPRIETÁRIO = PR PASSAGEIRO = PA PEDESTRE = PE PARTE NÃO DEFINIDA = PN						
DADOS PESSOAIS	Nº	CONDIÇÃO	NOME COMPLETO (NÃO ABREVIAR)	RG	RG	UF
	☐ CRIANÇA (MENOR DE 12 ANOS) ☐ ADOLESCENTE (MENOR DE 18 ANOS)		PN	MÃE		
	NACIONALIDADE		NATURALIDADE	UF	SEXO	DATA DE NASCIMENTO
	CÓPIA (FELE)		ESTADO CIVIL	PROFISSÃO	OUTRO DOC	NÚMERO
	ENDEREÇO (AV., RUA, NÚMERO, ETC.)		COMPLEMENTO (ANDAR, APTO, BLOCO, ETC.)			
	BARRIO		MUNICÍPIO		UF	
	CEP		TELEFONE	PUNTO DE REFERÊNCIA		

DADOS PESSOAIS	Nº	CONDIÇÃO	NOME COMPLETO (NÃO ABREVIAR)	RG	RG	UF
	☐ CRIANÇA (MENOR DE 12 ANOS) ☐ ADOLESCENTE (MENOR DE 18 ANOS)		PN	MÃE		
	NACIONALIDADE		NATURALIDADE	UF	SEXO	DATA DE NASCIMENTO
	CÓPIA (FELE)		ESTADO CIVIL	PROFISSÃO	OUTRO DOC	NÚMERO
	ENDEREÇO (AV., RUA, NÚMERO, ETC.)		COMPLEMENTO (ANDAR, APTO, BLOCO, ETC.)			
	BARRIO		MUNICÍPIO		UF	
	CEP		TELEFONE	PUNTO DE REFERÊNCIA		

DADOS PESSOAIS	Nº	CONDIÇÃO	NOME COMPLETO (NÃO ABREVIAR)	RG	RG	UF
	☐ CRIANÇA (MENOR DE 12 ANOS) ☐ ADOLESCENTE (MENOR DE 18 ANOS)		PN	MÃE		
	NACIONALIDADE		NATURALIDADE	UF	SEXO	DATA DE NASCIMENTO
	CÓPIA (FELE)		ESTADO CIVIL	PROFISSÃO	OUTRO DOC	NÚMERO
	ENDEREÇO (AV., RUA, NÚMERO, ETC.)		COMPLEMENTO (ANDAR, APTO, BLOCO, ETC.)			
	BARRIO		MUNICÍPIO		UF	
	CEP		TELEFONE	PUNTO DE REFERÊNCIA		

DADOS PESSOAIS	Nº	CONDIÇÃO	NOME COMPLETO (NÃO ABREVIAR)	RG	RG	UF
	☐ CRIANÇA (MENOR DE 12 ANOS) ☐ ADOLESCENTE (MENOR DE 18 ANOS)		PN	MÃE		
	NACIONALIDADE		NATURALIDADE	UF	SEXO	DATA DE NASCIMENTO
	CÓPIA (FELE)		ESTADO CIVIL	PROFISSÃO	OUTRO DOC	NÚMERO
	ENDEREÇO (AV., RUA, NÚMERO, ETC.)		COMPLEMENTO (ANDAR, APTO, BLOCO, ETC.)			
	BARRIO		MUNICÍPIO		UF	
	CEP		TELEFONE	PUNTO DE REFERÊNCIA		

Anexo 2d. Formulário de Boletim de Ocorrência GCM

ANEXO 3.

Resultados da Avaliação da Rede GCP em 2017 (avaliação realizada pelo GGI junto aos equipamentos participantes dos encontros territoriais).

As imagens abaixo são fotos do powerpoint apresentado no Segundo Encontro Territorial da Rede GCP em 2018 com a devolutiva das avaliações realizadas em 2017.

no

final de

1. Como você avalia a sua participação nos Encontros dos Territórios?

2. Como você avalia a mediação realizada pelo(s) coordenador(es)?

3. Como você avalia as dinâmicas trabalhadas?

4. Como você avalia os materiais entregues nos encontros?

5. O que você achou dos conteúdos abordados nos encontros?

6. Você acredita que os aspectos trabalhados poderão ser utilizados na sua prática cotidiana?

Sugestões

Sugestões Temáticas

- Educação Sexual;
- Drogas lícitas e ilícitas;
- Bullying;
- Palestra Conselheiros (CT) e outros profissionais;
- Legislação;
- Currículo Oculto;
- Consumismo;
- Violência Doméstica e Intrafamiliar.

Página 11 de 21

ANEXO 4. Medidas de Indegree e OutDegree

Anexo 4. Freeman Degree Centrality

Códigos	Out-degree	In-degree
Q33	6.000	12.000
Q09	6.000	5.000
Q25	6.000	5.000
Q34	5.000	2.000
Q19	5.000	2.000
Q17	5.000	1.000
Q03	5.000	1.000
Q02	4.000	5.000
Q44	4.000	5.000
Q50	4.000	2.000
Q53	4.000	2.000
Q47	4.000	2.000
Q24	4.000	1.000
Q52	4.000	1.000
Q01	4.000	1.000
Q31	4.000	1.000
Q08	4.000	1.000
Q10	4.000	0
Q13	4.000	0
Q07	3.000	9.000
Q43	3.000	6.000
Q23	3.000	4.000
Q35	3.000	4.000
Q40	3.000	4.000
Q18	3.000	3.000
Q12	3.000	2.000
Q51	3.000	2.000
Q14	3.000	2.000
Q42	3.000	2.000
Q20	3.000	1.000
Q22	3.000	1.000

Anexo 4. Freeman Degree Centrality

Q06	3.000	1.000
Q36	3.000	1.000
Q11	3.000	1.000
Q04	3.000	1.000
Q15	3.000	1.000
Q28	3.000	0
Q56	2.000	5.000
Q57	2.000	3.000
Q29	2.000	3.000
Q16	2.000	2.000
Q27	2.000	2.000
Q37	2.000	2.000
Q30	2.000	2.000
Q54	2.000	2.000
Q26	2.000	1.000
Q49	2.000	1.000
Q48	2.000	1.000
Q39	2.000	1.000
Q46	1.000	4.000
Q38	1.000	2.000
Q21	1.000	2.000
Q45	1.000	2.000
Q32	1.000	2.000
Q55	1.000	1.000
Q41	0	3.000
Citado_9	0	2.000
Citado_5	0	1.000
Citado_20	0	1.000
Citado_1	0	1.000
Citado_33	0	1.000
Citado_10	0	1.000
Citado_17	0	1.000
Citado_23	0	1.000

Anexo 4. Freeman Degree Centrality

Citado_8	0	1.000
Citado_18	0	1.000
Citado_13	0	1.000
Citado_29	0	1.000
Citado_2	0	1.000
Citado_14	0	1.000
Citado_32	0	1.000
Citado_7	0	1.000
Citado_27	0	1.000
Citado_31	0	1.000
Citado_34	0	1.000
Citado_35	0	1.000
Citado_30	0	1.000
Citado_24	0	1.000
Citado_16	0	1.000
Citado_26	0	1.000
Citado_28	0	1.000
Citado_3	0	1.000
Citado_6	0	1.000
Citado_4	0	1.000
Citado_15	0	1.000
Citado_21	0	1.000
Citado_22	0	1.000
Citado_25	0	1.000
Citado_19	0	1.000
Citado_11	0	1.000

Marcia Faria Westphal

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/6103638507870970>
Última atualização do currículo em 07/02/2019

É professora titular sênior da Universidade de São Paulo especialista em Saúde Coletiva/Saúde Pública com ênfase na Promoção da Saúde, atuando principalmente nos seguintes temas: promoção da saúde, educação em saúde, cidades saudáveis, municípios saudáveis e participação popular. Possui graduação em Ciências Políticas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1965), mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (1974) e doutorado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (1982). Foi Vice Presidente para a América Latina da International Union for Health Promotion and Education de 1998-2007. É pesquisadora do Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades Saudáveis Centro Colaborador da Organização Mundial de Saúde e do Ministério da Saúde. (Texto informado pelo autor)

Identificação

Nome	Marcia Faria Westphal
Nome em citações bibliográficas	WESTPHAL, M. F.; Westphal, Márcia Faria; Westphal, Marcia F.; Westphal, Marcia Faria; Westphal, Márcia F.; FÁRIA WESTPHAL, MÁRCIA; Westphal, Marcia; WESTPHAL, MÁRCIA FÁRIA; WESTPHAL, M.

Endereço

Endereço Profissional	Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, Departamento de Prática de Saúde Pública. Av. Dr. Arnaldo, 715 Cerqueira Cesar 01242904 - São Paulo, SP - Brasil Telefone: (11) 30667766 Ramal: 7766 Fax: (11) 30854760 URL da Homepage: http://www.fsp.usp.br
------------------------------	--

Formação acadêmica/titulação

1979 - 1982	Doutorado em Saúde Pública (Conceito CAPES 6). Universidade de São Paulo, USP, Brasil. Título: PARTICIPAÇÃO DA MÃE NO CUIDADO DA CRIANÇA ASMÁTICA, Ano de obtenção: 1982. Orientador: RUTH SANDOVAL MARCONDES. Palavras-chave: PARTICIPAÇÃO POPULAR; EDUCAÇÃO EM SAÚDE. Grande área: Ciências da Saúde Setores de atividade: Saúde Humana.
1971 - 1974	Mestrado em Saúde Pública (Conceito CAPES 6). Universidade de São Paulo, USP, Brasil. Título: uma escala de atitudes em relação a Centro de Saúde, Ano de Obtenção: 1974. Orientador: RUTH SANDOVAL MARCONDES. Grande área: Ciências da Saúde Setores de atividade: Saúde Humana.
1962 - 1965	Graduação em Ciências Políticas e Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil.

Maria Cristina Trousdell Franceschini

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/2852007727402444>
Última atualização do currículo em 01/12/2017

Antropóloga com mestrado em saúde internacional e mais de 10 anos de experiência em coordenação de projetos, treinamento e capacitação, elaboração de políticas, implementação e avaliação de metodologias participativas, coordenação de pesquisa, elaboração de instrumentos e manuais, preparação de relatórios técnicos e artigos para publicação. Áreas de atuação: promoção da saúde, metodologias participativas, intersetorialidade, avaliação qualitativa, estratégias de espaços saudáveis (municípios, escolas, mercados, etc.), determinantes sociais da saúde, e políticas públicas.
(Texto informado pelo autor)

Identificação

Nome	Maria Cristina Trousdell Franceschini
Nome em citações bibliográficas	FRANCESCHINI, M. C. T.; Franceschini, Maria Cristina; FRANCESCHINI, MARIA C.T.; FRANCESCHINI, M.C.; FRANCESCHINI, M. C.; FRANCESCHINI, MARIA; FRANCESCHINI, MARIA CRISTINA TROUSDELL; FRANCESCHINI, CRIS

Endereço

Formação acadêmica/titulação

2014	Doutorado em andamento em Saúde Global e Sustentabilidade (Conceito CAPES 4). Universidade de São Paulo, USP, Brasil. Orientador: Marcia Faria Westphall. Coorientador: Marco Akerman. Bolsista do(a): Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, FAPESP, Brasil. Palavras-chave: Políticas Públicas; Intersetorialidade. Grande área: Ciências da Saúde
2001 - 2003	Mestrado em Saúde Internacional. Johns Hopkins University, JHU, Estados Unidos. Título: Formative Research to improve food security and nutrition on low-income neighborhood in Baltimore: the Healthy Stores project, Ano de Obtenção: 2003. Orientador: Joel Gittelsohn. Bolsista do(a): Johns Hopkins University, JHSPH, Estados Unidos.
1997 - 2001	Graduação em antropologia. University of Maryland College Park, UMCP, Estados Unidos. Bolsista do(a): University of Maryland, UMCP, Estados Unidos.

Formação Complementar

2017 - 2017	Smart Cities: Innovación, Cambio Climático, Planificación Urbana, Gobernanza. (Carga horária: 30h). Universitat Autònoma de Barcelona - UAB, UAB, Espanha.
--------------------	---

Atuação Profissional