

GESTÃO EM REDE DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: CAMPOS EM CONVERGÊNCIA

Alexandre Ferreira do Nascimento

Resumo

Apresentamos brevemente alguns elementos de um estudo sobre a análise de redes de políticas públicas (RPP) e a aplicabilidade de seu arcabouço teórico e metodológico ao campo da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes (DHCA) fundamentada na doutrina da proteção integral.

Palavras-Chave: Redes de Políticas, Direitos de Crianças e Adolescentes, Proteção Social.

Introdução do Tema

As novas modulações do capitalismo contemporâneo globalizado, associadas às transformações do papel do Estado, pressionado pelo mercado para a minimização dos custos sociais e pela sociedade, que passa a reivindicar poder na gestão da coisa pública, vem tornando os problemas públicos cada vez mais complexos e dependentes de um número cada vez maior de atores. Com isso, impõem-se novos desafios ao campo das políticas públicas, que, diante da crescente iniquidade social e vulnerabilidade inerentes às violações dos direitos humanos; passam a demandar por novos modos de gestão pública que contemplem estruturas interorganizacionais reticulares capazes de mediar interesses diversos em torno de problemas comuns.

Ao tomarmos como pressuposto que o “enfrentamento de problemas sociais complexos demanda por gestão em rede de políticas públicas voltadas para a mesma finalidade”, o transportarmos para o campo da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes – DHCA, que desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), determina que essa política deve se dar em rede. Nesta convergência detive meus estudos de mestrado (NASCIMENTO, 2006)¹ e de doutorado (NASCIMENTO, 2016)², que fundamentam este artigo.

¹ - Dissertação de mestrado defendida no Departamento de Psicologia da UFF em 2006, sob o título: A Emergência das Redes de Proteção Social à Criança e ao Adolescente: práticas e paradoxos. Um relato de experiência da Rede Municipal de Atenção Integral de Crianças e Adolescentes de Niterói.

² - Tese de doutorado defendida no Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF) da FIOCRUZ em 2016, sob o título: Gestão em Rede de Políticas de Proteção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: análise da experiência do Comitê de Megaeventos do Rio de Janeiro no período da Copa do Mundo de 2014.

Nesses estudos, pautados em estudos de casos, me debrucei sobre as questões que envolvem o funcionamento em rede do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). Os casos estudados foram experiências que apresentaram evidências de arranjo interorganizacional com elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede, demonstrando que é possível o SGDCA atuar de forma articulada e integrada, fazendo-se necessário, para tanto, o desenvolvimento de mecanismos de gestão em rede, e de aprendizagem de competências institucionais, técnicas e políticas.

Entretanto, a frágil institucionalização do sistema e dos seus mecanismos de gestão e financiamento; a fragmentação temática da política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes; a cultura política hierárquica, clientelista e de partilha setorial da gestão pública entre partidos da coalizão no poder; são algumas das forças apontadas como resistentes à instauração de processos de gestão em rede das políticas públicas.

Desafios da tessitura das redes de proteção

Estudos contemporâneos têm se debruçado sobre o fenômeno da emergência das redes nos mais diversos campos sociais e de produção de conhecimento. A crescente difusão da noção de rede como modo de organização, formulação e execução de políticas públicas tem imposto inúmeros desafios para o campo da gestão. Historicamente observamos que a definição e a implementação de políticas se davam, e ainda se dão, a partir de estruturas centralizadas e hierarquizadas, tal como representadas nos organogramas dos poderes executivos; modo este que vem se contrastando na atualidade com as emergentes estruturas policêntricas e reticulares das políticas públicas (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Tal fenômeno emerge no bojo de múltiplos fatores associados e atribuídos a nossa sociedade contemporânea. A globalização do capitalismo alterou, sobremaneira, os processos de produção e gestão administrativa no sentido da flexibilização, da articulação e da interdependência, que, quando associadas às transformações do papel do Estado e às suas formas de relação com a sociedade, passam a demandar por novos modelos de gestão que contemplem a articulação de estruturas descentralizadas e de entes estatais com organizações sociais e empresariais.

No contexto latino-americano e brasileiro das últimas décadas, tais fatores se vinculam a outros que são inerentes ao processo de democratização do Estado, como a luta pela maior participação dos diferentes segmentos sociais nos processos de formulação e execução das políticas públicas. Observamos também a crescente complexidade dos processos político-administrativos, que torna inviável o controle de todos os processos e o empreendimento de mudanças rápidas por somente um ator (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Todos esses fatores têm contribuído para a disseminação do modo de gestão em rede de políticas públicas como dispositivo que promove a articulação das diferentes instâncias envolvidas num determinado processo de formulação e implementação destas políticas. Especial destaque para o campo das políticas sociais, onde a gestão em rede tem sido tomada como solução para o gerenciamento de políticas e projetos onde os recursos são escassos para a resolução de problemas complexos. Entretanto, a gestão em rede de políticas públicas tem demonstrado ser de difícil execução, o que tem levado à insustentabilidade de programas e projetos, mesmo quando é incontestável a pertinência de seus propósitos e objetivos.

A rede como pressuposto

Formulamos como pressuposto de nosso estudo que o enfrentamento de problemas complexos demanda por gestão em rede das políticas públicas que concorram para a mesma finalidade. Ao transportarmos esse pressuposto para o campo da política de atendimento dos direitos humanos de crianças adolescentes – DHCA, nos remete de imediato ao marco legal que institui a política vigente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), que dispõe no seu artigo 86 que:

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (BRASIL, 1990)

Podemos dizer que este artigo do ECA finca as bases legais para um novo modelo de gestão em rede, fundamentada na articulação das ações de proteção social infanto-juvenil, que historicamente emergiram na perspectiva de enfrentamento das formas mais contundentes de violações dos direitos da criança e do adolescente. A chamada situação de rua, o trabalho infantil e a violência sexual – são exemplos de políticas temáticas que emergiram como parte integrante do que denominamos política de direitos humanos de crianças e adolescentes, assunto sobre o qual retomaremos mais adiante.

A perspectiva sistêmica da operacionalização da política de direitos humanos de crianças e adolescentes levou o movimento pelos direitos infanto-juvenis a cunhar, ao longo da década de 1990, o conceito de “Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente” – SGDCA. Consolidado como uma diretriz da política nacional na III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (1999)³, o SGDCA foi normatizado pelo CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) somente em 2006, com a Resolução nº 113, da qual destacamos abaixo o seu Artigo 1º que o define:

³ - Ver anais da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 1999, na cidade de Brasília. (BRASIL, 2000)

Constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. (BRASIL, 2006)

O parágrafo primeiro do mesmo artigo complementa:

Esse sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade. (BRASIL, 2006)

Apesar das normativas legais apontarem para a institucionalização de um sistema de garantia⁴ de direitos humanos de crianças e adolescentes operacionalizado em rede, observamos uma grande distância entre o que proclama as normativas e o que se efetiva na prática. Conseqüentemente, os problemas complexos que atingem nossas crianças e adolescentes permanecem longe de serem solucionados; a isso atribuímos como um dos fatores determinantes as dificuldades de interação dos diversos setores envolvidos na elaboração e execução das ações de forma articuladas.

Nesse sentido, nos questionamos quanto às estratégias necessárias para se estabelecer modos de gestão em rede das políticas de proteção dos direitos infanto-juvenis. Seria mesmo possível o SGDCA atuar de forma articulada e integrada tal como é definido pelas normativas? Caso sim, quais os fatores que promovem ou dificultam a sua operacionalização em rede? Também tomamos como hipótese a afirmação de que o SGCA pode sim atuar de forma articulada, sendo necessário para tanto, que se desenvolvam mecanismos de gestão em rede, como por exemplo, a constituição de processos de institucionalização que promovam o reconhecimento dos elementos de interdependência entre as suas organizações integrantes, tal como a articulação para a pactuação de ações orientadas por propósitos comuns e a aprendizagem de competências de gestão (individuais e coletivas).

Cenário hostil à ação em rede

Mas o fato é que o cenário das políticas públicas de garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, de uma maneira geral, se apresenta hostil à ideia de gestão em rede. Não exatamente por uma dificuldade própria dos atores atuantes na área da infância, mas como decorrência de um sistema político que reafirma a necessidade de amplas coalizões para o sucesso na disputa eleitoral. Uma vez vitoriosas tais

⁴ - Utilizaremos neste estudo o termo *garantia*, tal como tem sido utilizado usualmente para se referir genericamente aos três eixos do SGDCA, quais sejam: promoção, defesa e controle da política de atendimento dos direitos humanos infanto-juvenis.

coalizões acabam por fragmentar a ocupação dos espaços de gestão de políticas públicas entre os seus entes, segundo a lógica da formação de nichos voltados para a satisfação de interesses particulares.

Considerando a amplitude e a heterogeneidade dos grupos formados por essas alianças, vários são os interesses concorrentes subjacentes à ocupação dos espaços de gestão, podendo gerar situações de incomunicabilidade e disputa interna, à revelia da necessidade de ações articuladas para resolução de problemas comuns. É a cultura clientelista da troca de favores direcionando os recursos públicos para interesses particulares de indivíduos e grupos no poder, em contraposição à emergente cultura da exigibilidade dos direitos que disputa a partilha democrática dos recursos. Reflexos de um *modus operandi* que se organiza através de pilares como hierarquia e centralização de poder, dificultando ou mesmo inviabilizando arranjos de gestão em rede que demandam por estruturas horizontalizadas, respeito às autonomias dos entes e à partilha dos créditos (NASCIMENTO, 2006).

As experiências de formação de redes voltadas à garantia de direitos da criança e do adolescente, em geral, são impulsionadas pela necessidade de articulação das ações institucionais e maior possibilidade de alcance de ações com o propósito de restituição dos direitos violados desse público. Comumente, essas redes também são motivadas pela constatação de que o percurso da criança em situação de violação de direitos realizado junto aos diversos órgãos do SGDCA a expõe a outras formas de violência, àquelas promovidas pelas próprias instituições de proteção. Embora as instituições possuam atribuições complementares de atendimento, recorrentemente verificam-se sobreposições e até mesmo divergências de ações entre elas. As reiteradas exposições dessas crianças e adolescentes a intervenções profissionais de diferentes órgãos e serviços, podem se configurar como verdadeiras situações de violações de direitos; muitas das vezes praticadas em nome da “proteção integral”.

Apesar do discurso comum entre os operadores do SGDCA de reconhecimento da necessidade do trabalho em rede, a realidade demonstra que sua operacionalização na prática é difícil e marcada por desiguais relações de poder. São muitas as dificuldades a serem superadas para a construção de um ambiente favorável à construção de redes, que passa por uma necessária horizontalidade nas relações de poder estabelecidas, no respeito à autonomia institucional de cada ente envolvido, na construção de relações de parcerias pautadas na confiança mútua e na conciliação dos propósitos pessoais ou institucionais com os propósitos comuns.

Contudo, para além da atenção às prerrogativas legais que fundamentam a atuação em rede no campo dos direitos humanos de crianças e adolescentes, a complementaridade das ações se impõe como necessária e imprescindível para a não revitimização de crianças e adolescentes que caem nas malhas das redes de proteção. O que impõe como desafio aos operadores do SGDCA a aprendizagem coletiva de mecanismos de gestão capazes de promoverem ações articuladas em torno de

propósitos e objetivos comuns, sendo capazes de formular metas de curto, médio e longo prazos; cultivando assim um capital social capaz de garantir a sustentabilidade das estratégias compartilhadas e resistir às discontinuidades das ações público-estatais.

A difícil, mas necessária, tecitura de redes

Acreditamos que a produção de conhecimento sobre os elementos organizacionais da ação em rede, pode servir de instrumento para os operadores do SGDCA em sua prática profissional e institucional de promoção, defesa e controle social dos direitos constituídos por lei, mas principalmente, reconhecidos socialmente como fundamentais à construção de modos de vida mais igualitários, sustentáveis e seguros para nossas crianças e adolescentes.

No processo de revisão bibliográfica de nossos estudos, deparamo-nos com uma diversidade de noções e conceitos sobre redes dos mais diferentes matizes, com abordagens e aplicabilidades igualmente diversas. Partimos dos estudos de Análise de Redes Sociais (ARS) até chegarmos à sua aplicabilidade no campo das políticas públicas, delineando o que podemos chamar na atualidade de Redes de Políticas Públicas (RPP), como a vertente teórica que balizaria nossos estudos. Constatamos que em nosso país são poucas e embrionárias as experiências de aplicabilidade dos estudos sobre redes às políticas públicas de direitos humanos de crianças e adolescentes.

O conceito de rede, nas suas diversas acepções, foi sendo paulatinamente absorvido como método de análise das relações sociais, eminentemente, a partir da segunda metade do século XX. Entretanto, na Sociologia e Antropologia Social, o conceito aparece nos anos de 1930 e 1940, usualmente utilizado como metáfora, pois “os autores não identificam características morfológicas, úteis para a descrição de situações específicas, nem estabeleciam relações entre redes e o comportamento dos indivíduos que as constituem” (PORTUGAL, 2007).

Tanto os estudos no campo da análise de redes sociais (ARS), como os que analisam redes de políticas (ARP), primordialmente, fazem associação direta à emergência dos fenômenos de redes com a hiperconexão contemporânea permitida com os avanços das tecnologias de informação e comunicação (TICs), próprias da globalização que vivemos em que a comunicação é permitida em tempo real de ponta a ponta do planeta. Os estudos das redes, portanto, se debruçam sobre os “fenômenos que produzem e são produzidos pelos processos de conexão” (MARTINHO, 2011). Assim,

Os conceitos de conectividade ajudam a compreender a natureza de processos sociais em rede que sempre existiram, mas hoje aparecem mais acentuados pela globalização dos fluxos de informação propiciada pela

tecnologia que permite a interação em tempo real. O mundo nunca esteve tão conectado e, por isso, nunca foi tão “denso” (MARTINHO, 2011).

Comungamos então das ideias de Martinho em que analisar a morfologia das redes, isto é, os elementos e processos que a constituem, torna-se, portanto, “fundamental para entender as implicações desta hiperconexão e o que ela representa para a prática social” (MARTINHO, 2011). Em contraste com a visão de complexidade do mundo contemporâneo hiperconectado em rede, parece ser consenso entre os estudiosos de redes que as mesmas podem ser sintetizadas em dois elementos: nodos e conexões.

Todos os modelos e todos os diagramas de rede exibem configurações distintas formadas, sempre, por pontos (que representam os nodos, ou nós) e linhas (que indicam a existência de conexões, isto é, vínculos ou relacionamentos entre os nodos). Para compreender o fenômeno da conectividade, é importante examinar brevemente a natureza desses dois elementos (MARTINHO, 2011, p.24).

Para Martinho, “o nodo é o elemento indivisível cuja natureza define a rede” (MARTINHO, 2011). O nodo é a unidade que compõe a rede, numa rede de computadores os nodos são os computadores, numa rede neural os nodos são os neurônios e assim por diante. Nas redes sociais, os nodos são as pessoas e, em alguns casos, as organizações formadas pelas pessoas. Inferimos então, que nas redes de políticas públicas, os nodos são as organizações públicas em interação com outros atores que compõem a cena pública, as organizações civis e organismos empresariais e internacionais – representações do Estado, da Sociedade e do Mercado.

O outro elemento que compõe a estrutura da rede é a conexão, simbolizada nas linhas dos diagramas de rede que ligam os nodos. “Conexões designam vínculos ou relações de qualquer tipo entre os nodos. Nas redes sociais, as conexões dão conta de relacionamentos e vínculos sociais de qualquer tipo existentes entre as pessoas”. (MARTINHO, 2011). As conexões variam em graus de complexidade. Nas redes sociais, as conexões entre nodos-pessoas, em face das características que lhe envolvem, “dotam a rede de um alto grau de complexidade” (MARTINHO, 2011):

Por isso, numa representação de rede social, em geral as conexões também tendem a ser identificadas pelos seus traços distintivos mais básicos. O que os diagramas de rede, então, tentam mostrar é a presença da relação, não a natureza específica de cada relação. **A rede constitui-se como o padrão resultante dessas relações**, mas não dá conta de explicar, por si, os elementos endógenos de cada uma das relações que a compõem (MARTINHO, 2011).

Nesse sentido, o nosso campo de estudo se volta para um tipo de rede que na literatura internacional comumente é chamada de redes de políticas públicas. Börzel (1997) vai dizer que as diferentes disciplinas que trabalham com as redes de políticas

compartilham a ideia de que elas são: “um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam entre si recursos para perseguir estes interesses comuns, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns” (BÖRZEL, 1997).

Uma categoria em construção

Contudo, o mesmo autor relativiza quando diz que não há consenso entre os diversos especialistas quanto ao conceito de rede, pois o mesmo pode ser utilizado como metáfora para se referir à multiplicidade de atores envolvidos numa política, como instrumento de análise das relações entre os atores e poder público, ou ainda como método de análise da estrutura social (BÖRZEL, 1997).

Não parece prudente considerar que a mera existência de uma rede de políticas seja suficiente para dar conta da complexa missão de proteção integral propagada pelo ECA, já que no meu estudo de mestrado pude concluir que essas redes comportam paradoxos. Podem elas ser instrumentos de ruptura com a cultura política instituída – marcada pelo clientelismo, fisiologismo, burocratismo, especialismo e a subserviência das minorias – quando busca uma ação articulada entre órgãos e serviços que, em geral, não possuem práticas de articulação intersetorial; como podem servir aos mecanismos de controle do Estado neoliberal, sofisticando uma política de vigilância da população, sobretudo, comunidades pobres consideradas de “risco” (NASCIMENTO, 2006).⁵

Paradoxo ainda, quando, ao enfrentar a fragmentação, a fragilização e a precarização dos serviços sociais, através de gestões coletivas, evitando o desperdício de recursos e maior efetividade das ações, as redes também podem servir aos projetos neoliberais de minimização dos investimentos públicos na área social e transferência de responsabilidades para setores privados na prestação de serviços. Pode, portanto, servir a uma lógica de mercado de precarização cada vez maior dos serviços públicos sociais e valorização da terceirização (NASCIMENTO, 2006).

Outro aspecto paradoxal que destaco refere-se à relação que se estabelece entre os órgãos jurisdicionais e os serviços públicos e privados de atendimento. Se por um lado faz-se necessário à articulação do atendimento da rede de proteção social não-jurisdicional com o realizado pelas instâncias jurídicas, de modo a complementarem-se; por outro lado, pode a rede de atendimento modular-se sob uma lógica

⁵ - Sobre esse assunto consultar o livro de Cecília Coimbra (2001): “Operação Rio - o mito das classes perigosas”. A autora nos mostra como o pensamento higienista da virada do século XIX para o século XX, continua vivo nos discursos dominantes sobre segurança, que classifica áreas pobres da cidade e seus residentes como de risco e marginais, que precisam ser eliminados ou controlados, e para tanto, justifica-se o uso de aparelhos de força pelo Estado que violam os direitos humanos.

jurisdicional de produção de provas e de criminalização, em detrimento da proteção integral à criança e ao adolescente em situação de violência.

A observância desses três temas paradoxais, que em síntese abordam as questões da criminalização da pobreza, da precarização dos serviços sociais e da judicialização da política de atendimento; servem de subsídios para nossa análise sobre dispositivos de atuação em rede, com foco na proteção social de crianças e adolescentes. Esse tipo de rede possui a peculiaridade de mobilização dos atores que compõem o SGDCA para a realização de ações articuladas de enfrentamento a uma problemática específica, o que depende da implicação de uma multiplicidade de agentes e da conciliação de diversos interesses. Caracterizam-se por estabelecerem objetivos comuns, agenda de trabalho e coordenação interorganizacional.

Vimos diferentes definições conceituais sobre redes, em especial as redes de políticas públicas; bem como vimos que elas comportam paradoxos que desafiam os modelos tradicionais de análise de políticas públicas. Seja qual for a definição de RPP que melhor traduz nossa proposta de estudo, a gestão de redes passa necessariamente pela gestão de interdependências.

A interdependência é uma condição na qual cada organização depende de outra, sem que isto implique relação de subordinação entre elas. Na condição de interdependência o comportamento de uma parte não pode ser visto isoladamente dos demais, o que aumenta o grau de incerteza para cada uma delas. A coordenação das interdependências deve levar em conta dois aspectos: a coordenação das relações de causa-efeito e insumo-produto entre as partes, e, a necessidade de redução da incerteza para todos (FLEURY, 2002).

Governança da Interdependência

A organização em rede de políticas públicas pressupõe a constituição de certo nível de institucionalidade que possibilite a gestão coordenada da interdependência organizacional e o estabelecimento de instâncias internas de pactuação. Isso é que diferencia a rede de qualquer outra forma de relação interinstitucional de cooperação, coalizão, parceria ou outros modos de operacionalização de ações articuladas de frágil coletivização. A rede também se diferencia das organizações de perfil hierárquico, na medida que se forma a partir da perspectiva da autonomia de seus membros e das relações horizontalizadas, “a partir de clusters de recursos de que delimitam o núcleo de sua governança”(FLEURY e OUVERNEY, 2007)

Com Fleury e Ouverney diálogo sobre a questão da governança nas redes, valendo-me da tipologia construída por eles (2007), para analisar os elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede, aplicando-os ao contexto das políticas públicas de direitos humanos de crianças e adolescentes (para o enfrentamento à



exploração sexual na cidade do Rio de Janeiro no contexto da Copa do Mundo de 2014), conforme o quadro abaixo.

Elementos Institucionais de um Padrão de Interdependência em Rede:

Dimensões de Análise	Baixa Institucionalidade	Interdependência em Rede	Alta Institucionalidade
Foco Gerencial	Atividades particulares (organizacionais)	Atividades complementares	Supremacia do caráter coletivo das atividades
Atores envolvidos e amplitude de inserção	Níveis operacional e tático; inserção limitada	Níveis operacional, tático e estratégico; ampla inserção de atores	Níveis tático e estratégico; inserção seletiva
Nível de Formalização	Poucas regras	Regras gerais instituídas coletivamente e regras operacionais, interativamente	Alta formalidade
Recursos Envolvidos	Poucos recursos; gestão dispersa	Nível médio de recursos; gestão compartilhada	Alto nível de recursos em mãos de um determinado ator ou de poucos atores
Foco de Poder	Disperso e exercido de forma direta; tende a enfatizar as possibilidades de cada ator de acordo com as assimetrias de posse de recursos	Descentralizado e compartilhado; estratégias de compartilhamento decisório	Centralizado
Foco de Controle	Foco fiscalizador disperso em diversos processos de intercâmbio	Foco complementar de sistemas articulados; estratégia de suporte à dinâmica gerencial	Centralização de informações e mecanismos de racionalidade sistêmica, típicos de hierarquias; ênfase da dimensão fiscalizadora do controle
Objetivos	Foco principal nas metas particulares; realização de objetivos isolados, sem coordenação	Compromisso com objetivos maiores a partir dos objetivos particulares	Ênfase exagerada nos aspectos coletivos pode centralizar atividades e processos, em detrimento dos objetivos particulares
Instâncias estratégicas de coordenação interorganizacional	Ausentes ou pouco desenvolvidas; articulação incipiente da base de recursos; inexistem estratégias de racionalidade sistêmica	Inseridas no <i>cluster</i> da rede; maior flexibilidade na definição conjunta de estratégias e parâmetros de articulação da base de recursos	Situadas fora e acima da rede; maior rigidez na definição de estratégias e parâmetros de articulação da base de recursos



Espaços internos de pactuação	Ausentes ou pouco desenvolvidos; predomínio da incerteza estratégica	Inseridos no <i>cluster</i> da rede; processo de aprendizagem estratégica; constante redefinição de objetivos e projetos hegemônicos	Fora do <i>cluster</i> da rede coordenação política centralizada; definição externa de objetivos estratégicos e projetos de política pública
Canais externos de articulação	Apenas informalmente desenvolvidos (articulação informal); predomínio da incerteza institucional	Definição compartilhada dos parâmetros mínimos relativos ao formato institucional da rede; homologação das estratégias e consensos construídos no nível da rede	Definição externa dos principais parâmetros estratégicos e mecanismos de coordenação da rede

FONTE: (OUVERNEY, 2005, *apud* FLEURY e OUVERNEY, 2007, p. 106 e 107).

São apresentados três diferentes níveis de institucionalidade de estruturas interorganizacionais, que podem representar desde parcerias de curta duração até estruturas com elevado nível de hierarquia e centralização de poder decisório. Tal tipologia foi utilizada em nosso estudo para a análise dos elementos de interdependência em rede. Quanto mais se aproxima das características da coluna central – interdependência em rede – mais se apresentam possibilidades de gestão de problemas complexos de política pública que demandam a articulação de atores com autonomia decisória.

Assim, somente quando a interdependência existente adquire certo grau de aprofundamento, mediante a constituição de uma institucionalidade coletiva com bases organizacionais legitimamente definidas, é que se podem desenvolver as potencialidades de estrutura reticular, tais como velocidade de aprendizagem, maior capacidade de inovação, ganhos de escala, rapidez de mobilização, variedade de combinação de recursos etc. Pode-se, igualmente, desenvolver um potencial de organização de trabalho coletivo sem comprometer a sustentabilidade política, uma vez que nas formações interorganizacionais compostas de entes autônomos a governança se constrói em processos constantes de pactuação e ajuste simultâneo de percepções e interesses, não havendo uma autoridade central para determinar as estratégias e conduzir o trabalho coletivo. (FLEURY e OUVERNEY, 2007)

A disseminação de estruturas policêntricas na atualidade rompe com uma cultura histórica em que temos o governo como o ator praticamente exclusivo de representação, elaboração e execução da ação pública. No entanto, as recentes crises das políticas econômicas no âmbito mundial nos alerta que o mercado sozinho não tem a capacidade de gerar e nem de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos.

Pelo contrário, a globalização do capitalismo neoliberal tem gerado movimentos desintegradores, pois têm acentuado as desigualdades e promovido processos de exclusão em escala mundial.

Considerações Finais

Ao considerarmos que uma rede de políticas públicas é composta por atores e grupos de interesses diversos, faz-se necessário um processo de pactuação dos interesses institucionais entre os membros dos grupos envolvidos para conferir legitimidade de representação a essa articulação e aos atores e grupos que lhe compõem, reconhecidos em suas demandas institucionais, o que demanda a criação de mecanismos de compartilhamento de poder, necessários à institucionalização como rede. Fleury e Ouverney (2007) complementam ao dizer que essa institucionalização da rede “se completa com sua interação com as instâncias e os atores do ambiente externo que são relevantes para seu próprio funcionamento”.

Esses são, segundo esses autores, os processos mínimos necessários para a institucionalização de uma rede direcionada para o aprofundamento da interdependência como um padrão de relacionamento aceito e praticado pelos seus nodos. A rede se desenvolve pelo trabalho coletivo especificamente planejado a partir de um padrão horizontal de interdependências (numa estrutura de rede os atores precisam trabalhar juntos de forma ativa). (KEAST et al, 2004, *apud* FLEURY e OUVERNEY, 2007).

Lançar luz sobre os problemas que envolvem a gestão compartilhada das políticas públicas de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes foi o propósito do nosso trabalho. O cenário de estudos ainda embrionários nesse campo e a falta de investimento no enfrentamento da desarticulação do sistema de proteção, demandam por estratégias públicas e nos impulsiona a proposição de dispositivos de análise de redes de políticas que possam servir aos empreendedores políticos na gestão em rede desse sistema, de modo a contribuir para o enfrentamento das violações de direitos que atingem nossas crianças e adolescentes.

Referências Bibliográficas:

BÖRZEL, T. A. *¿Qué tienen de especial las policy networks?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanación europea*. 1997. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006 – parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília, CONANDA, 2006.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8.069/1990*. Versão atualizada. Brasília, CONANDA, 2012.

FLEURY, Sônia. *O desafio da gestão das redes de políticas*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 2002.

FLEURY, Sônia e OUVENEY, Assis Mafort. *Gestão de Redes – A estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.

FREY, Klaus; PENNA, Manoel e CZAJKOWSKI JR., Sérgio. *Redes de Políticas Públicas e sua análise*. São Paulo, ANPOCS, 2003.

MARTINHO, Cássio et al. *Vida em rede: conexões, relacionamentos e caminhos para uma nova sociedade*. Barueri, SP: Instituto C&A, 2011.

PORTUGAL, Sílvia. *Contributos Para uma Discussão do Conceito de Rede na Teoria Sociológica*. Coimbra, Universidade de Coimbra, 2007.

NASCIMENTO, Alexandre. *A Emergência das Redes de Proteção Social à Criança e ao Adolescente: práticas e paradoxos*. Dissertação de Mestrado defendida no Curso de Psicologia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2006 (*mimeo*).

NASCIMENTO, Alexandre. *Gestão em Rede de Políticas de Proteção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: análise da experiência do Comitê de Megaeventos do Rio de Janeiro no período da Copa do Mundo de 2014*. Tese de Doutorado defendida no Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF) da FIOCRUZ em 2016 (*mimeo*).

Prof. Dr. Alexandre Ferreira do Nascimento

Psicólogo e Mestre em Estudos da Subjetividade (UFF), Doutor em Ciências (IFF, FIOCRUZ), há 30 anos atua no campo dos direitos humanos infanto-juvenis.
alexandrenascimento.psi@gmail.com .