



**Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto Nacional de Saúde da Mulher,  
da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira**

**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**

**ALEXANDRE FERREIRA DO NASCIMENTO**

**Rio de Janeiro  
Agosto de 2016**



**Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto Nacional de Saúde da Mulher,  
da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira**

**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**

Alexandre Ferreira do Nascimento

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde da Criança e da Mulher do Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira – IFF, da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências.

Orientadora: Dra. Suely Ferreira Deslandes

Rio de Janeiro  
Agosto de 2016.

**FICHA CATALOGRÁFICA NA FONTE  
INSTITUTO DE COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO  
CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA EM SAÚDE  
BIBLIOTECA DA SAÚDE DA MULHER E DA CRIANÇA**

N244 Nascimento, Alexandre Ferreira do.

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 / Alexandre Ferreira do Nascimento. – Rio de Janeiro, 2016.

424 f.; il.

Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

Orientador: Suely Ferreira Deslandes

Bibliografia: f. 412-419

1. Gestão de Redes de Políticas Públicas. 2. Direitos da Criança e do Adolescente. 4. Defesa da Criança e do Adolescente. 3. Impacto Social de Megaeventos. I. Título.

CDD 22.ed. 353.6

À todas as crianças e jovens que tiveram suas vidas marcadas por violações de seus direitos. Àquelas que resistiram e encontraram formas de superação e àquelas que sucumbiram e tiveram suas vidas ceifadas.

Ao filho da carne, aos filhos do coração nascidos nesse período e à minha querida mãe, pelos momentos privados de convivência.

Ao meu pai e à mãe de meus filhos que fizeram a passagem para outro plano nesse período, pelos exemplos de retidão e dedicação aos seus.

À minha companheira, amiga e mulher, pela dedicação, amor e cumplicidade que tornaram o caminho mais feliz.

Às companheiras TIANA SENTO SÉ e ANGÉLICA GOULART que também partiram para outro plano, mas deixaram aqui o legado do trabalho em rede por nossas crianças e jovens.

## AGRADECIMENTOS

Essa é uma obra coletiva, de muitas mãos, mentes e corações. Agradeço à todos que a tornaram possível, que acreditaram no projeto e me deram a mão para que pudéssemos chegar até aqui. Mas algumas pessoas foram especiais e imprescindíveis nesse processo, às quais sou profundamente grato.

À minha orientadora SUELY DESLANDES, pela acolhida e dedicação em todos os momentos desse processo. Por me conduzir no caminho da produção acadêmica, sempre atenciosa e generosa para com os meus tropeços e dificuldades. Gratidão pela confiança.

À minha companheira PAULA LOBO, por não medir esforços, por estar sempre junto, nas alegrias e tristezas. Por dispensar toda atenção e carinho às nossas crianças, principalmente nos momentos em que eu lhes faltava. Gratidão pelo amor.

À amiga ROSELI ROCHA, pelo incentivo e confiança de sempre. Exemplo de perseverança e superação que impulsionaram esse trabalho. À TERESA CONSENTINO e TÂNIA GIL, pelo apoio institucional no início desse processo, sem o qual o caminho seria mais difícil. Ao pesquisador DANIEL CAMPOS pela valorosa colaboração na realização das entrevistas de campo.

À cada companheiro do Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro, por possibilitar a realização desse estudo e por tornarem essa experiência tão relevante ao ponto de elegê-la como campo dessa pesquisa. Que esta obra possa também cooperar para com o aperfeiçoamento do trabalho de cada um.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	09
<b>JUSTIFICATIVA</b>	22
<b>MARCO TEÓRICO</b>	29
Redes Sociais como Método de Análise	31
Rede de políticas públicas – RPP	42
ESCA na agenda pública	61
Direitos da Criança e do Adolescente no Contexto dos Megaeventos Esportivos	67
<b>METODOLOGIA</b>	73
<b>CAPÍTULO I – Construção da agenda brasileira de EVSCA</b>	78
Década de 1990: breves considerações sobre a emergência da questão da violência sexual de crianças e adolescentes como problema de política pública	81
Década de 2000: Da implantação de ações governamentais à manutenção da agenda	94
<b>CAPÍTULO II - O movimento de emergência da Agenda de Convergência: o Comitê Nacional e Comitê Local RJ</b>	112
Agenda de Convergência e Comitê Nacional	112
Emergência do Comitê Local RJ	139
<b>CAPÍTULO III - ASPECTOS MORFOLÓGICOS: Caracterização da Composição dos Nodos</b>	155
Dimensão	157
Densidade	169
<b>CAPÍTULO IV - DINÂMICA DE ATUAÇÃO: Modos de Funcionamento das Conexões</b>	217
Modos de Inserção	232
Orientação	251
Comunicação	256
<b>CAPÍTULO V - Caracterização dos Elementos de INTERDEPENDÊNCIA EM REDE</b>	271
Foco Gerencial	273
Atores Envolvidos e Amplitude de Inserção	298
Nível de Formalização	308
Recursos Envolvidos	314
Foco de Poder	327
Foco de Controle	344
Foco dos Objetivos	354
Instâncias Estratégicas de Coordenação Interorganizacional	370
Espaços Internos de Pactuação	375
Canais Externos de Articulação	384
<b>CONCLUSÕES</b>	394
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	412
<b>APÊNDICES</b>	420
I – Roteiro de Análise Documental	420
II – Roteiro de Entrevista	421
III – TECLE	423

## RESUMO

Esse estudo se debruça 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 vigente no país. Tomamos como objeto de estudo a gestão em rede do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), ao analisarmos a experiência de caso do Comitê de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes para os Megaeventos do Rio de Janeiro, em atuação na Copa do Mundo de 2014.

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 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 um problema comum.

Ao tomarmos como pressuposto de nosso estudo que o “enfrentamento de problemas sociais complexos demanda por gestão em rede de políticas públicas voltadas para a mesma finalidade”, estabelecemos como questões de estudo: O quê a experiência do Comitê Rio contribui para a gestão em rede da política de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes? Seria mesmo possível o SGDCA atuar de forma articulada e integrada tal como é definido pelas normativas? Podemos considerar o caso do Comitê Rio como uma experiência de gestão em rede de políticas? Caso sim, quais os fatores que promoveram ou dificultaram a sua operacionalização em rede?

Adotamos o *estudo de caso* como estratégia metodológica de pesquisa (Robert Yin, 2006). E nos valem dos autores da Análise de Redes Sociais e de Redes de Políticas Públicas, em especial de Sônia Fleury e Ouverney e de Silvia Portugal, para a construção de uma matriz teórico-metodológica de análise da experiência do Comitê Rio, segundo suas características morfológicas, sua dinâmica de funcionamento e seus elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede. Utilizamos dos recursos metodológicos das entrevistas semi-estruturadas (19 utilizadas) e do acervo documental para nossa investigação em campo.

Como resultado, concluímos que o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro não opera em rede, ainda que o caso do Comitê Rio possa ser considerado uma experiência que apresenta evidências de arranjo interorganizacional com elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede. Fazendo-nos também concluir que é possível sim o SGDCA atuar de forma articulada e integrada. Para tanto, faz-se necessário o desenvolvimento de mecanismos de gestão em rede e de aprendizagem de competências institucionais, técnicas e políticas para tal empreendimento.

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 pública entre partidos da coalizão no poder; são algumas das forças contrárias à instauração de processos de gestão em rede apontadas. Por outro lado, consideramos o Comitê Rio em atuação na Copa do Mundo em 2014, como uma experiência interfederativa, intersetorial e interinstitucional, capaz de lançar luz sobre o tema da gestão em rede das políticas de proteção dos direitos infanto-juvenis, que, por meio desta pesquisa, oferece uma matriz de análise que pode contribuir para os estudos nesse campo.

**Palavras Chaves:** Gestão de Redes de Políticas Públicas, Direitos da Criança e do Adolescente, Impacto Social de Megaeventos

### ABSTRACT

This study focuses on the analysis of public policy networks (RPP); and the applicability of its theoretical and methodological framework to the field of children and adolescents care policies being applied in Brazil today. We consider as the object of this study the network management of the Guarantee of Rights System to Children and Adolescents (SGDCA) in order to analyze as a case study the Integral Protection Committee of Children and Adolescents for the Mega Events in Rio de Janeiro during the 2014 World Cup.

The new manifestations of the global contemporary capitalism, together with the transformation of the State role under the pressure of the emerging socioeconomic crises and related demands from society claim to monitor the management of public affairs, are transforming the public policy issues increasingly complex and dependent on a growing number of actors. Thus, the public policy field faces new challenges worsened by social inequality, vulnerability and human rights violations. New public management models are requested, ones that contemplates interorganizational reticular structures able to mediate a diverse set of interests around common problems.

As we assume as presupposition, in this study, that "coping with complex social problems asks for network management of public policies that serve similar interests", we established the following questions as parameters for the study: How the experience of the Rio Committee contributes to the network management of the policies referring to human rights of children and adolescents protection? Would it be possible for SGDCA to act in a coordinated and integrated manner as defined by its rules? Can we consider the case of Rio Committee as an experience of public policies network management? If so, what were the factors that promoted or hindered its network operation?

We adopted *case study* as the methodological strategy research (Robert Yin, 2006). And we used of the authors of *Social Network Analysis* and *Public Policy Networks*, Sonia Fleury and Ouverney and Silvia Portugal, to build a theoretical and methodological framework to analyse the experience of Rio Committee, according to its morphological characteristics, its operating dynamics and its institutional elements of a standard network interdependence. We are relying on the methodological resources of semistructured interviews (19) and a documentary collection to our field research.

As a result, we came to the conclusion that the Children and Adolescents Rights Guarantee System in Rio de Janeiro does not operate as a network, although the case of Rio Committee can be considered an experience that accumulates evidences of interorganizational arrangements with standard institutional elements of standard network interdependence. It is also possible to infer that it is possible for SGDCA to act in a coordinated and integrated way. To achieve this, it is necessary to develop network management mechanisms, and a learning process of institutional, technical and policy skills for such an undertaking.

The weak institutionalization of the system and its management and financing mechanisms; the thematic fragmentation of the national policy of children and adolescents human rights; the hierarchical political culture, the patronage and public sharing between the coalition parties in power are some of some of forces



opposed to the introduction of the network management processes identified. On the other hand, we consider the the World Cup 2014 Rio Committee as a interfederation, intersectorial and interinstitutional experience, able to shed light on the topic of network management of children and youth rights protection policies, which, through this research provides an matrix analysis to contribute to further studies in this field.

**Key Words:** Public Policy Network Management, Rights of Children and Adolescents, Social Impact of Mega Events

## INTRODUÇÃO

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 e de 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 Ouverney, 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 Ouverney, 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 de políticas públicas. 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.

Nesse sentido, 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 transportamos esse pressuposto para o campo da política de atendimento dos direitos humanos de crianças adolescentes – DHCA, nos remetemos de imediato ao marco legal que institui a política vigente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990), que dispõe no seu artigo 86:

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, 2012)

Podemos dizer que esse artigo 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 ora emergem como parte integrante do que hoje 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 infantojuvenis 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)<sup>1</sup>, 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:

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, CONANDA, 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. (*ibidem*)

---

<sup>1</sup> - Ver anais da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 1999, na cidade de Brasília. (BRASIL, CONANDA/MJ, 2000)

Apesar das normativas legais apontarem para a institucionalização de um sistema de garantia<sup>2</sup> 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.

Assim, estabelecemos como pergunta central de nosso estudo: O quê a experiência do Comitê Rio contribui para a gestão em rede da política de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes?

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

---

<sup>2</sup> - 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.

como a articulação para a pactuação de ações orientadas por propósitos comuns e a aprendizagem de competências de gestão (individuais e coletivas).

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 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 por 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)

Ao tomarmos então, como **objeto de estudo**, a gestão em rede do SGDCA, escolhemos como **caso de estudo** a experiência de organização do “Comitê de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes para os Megaeventos do Rio de Janeiro”<sup>3</sup>, o qual também designaremos simplesmente de Comitê Rio. Trata-se de recente movimento de instituições que compõem o SGDCA, desenvolvido em torno dos megaventos esportivos realizados no país: a Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo da FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016; que apresentava elementos que indicavam ser essa uma experiência de gestão em rede da política de proteção especial infanto-juvenil, por se configurar como um arranjo interorganizacional de promoção da articulação intergovernamental, intersetorial e interinstitucional de ações voltadas para o enfrentamento das situações de vulnerabilidades decorrentes da realização desses grandes eventos, com especial destaque para a exploração sexual de crianças e adolescentes..

Essa experiência emerge no bojo de articulações interinstitucionais motivadas pelas preocupações sobre os riscos de violações de direitos como impacto da realização dos megaeventos esportivos referidos em grandes centros urbanos brasileiros – a Copa das Confederações que envolveu seis estados, a Copa do

---

<sup>3</sup> - Compõem o Comitê Rio: Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos – Fundação Para a Infância e Adolescência (Coordenação), Secretaria Estadual de Saúde, Secretaria Estadual de Esporte e Lazer, Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Estadual de Segurança Pública, Secretaria Estadual de Turismo, Casa Civil, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – Coordenadoria Geral de Direitos Humanos (Coordenação) e Sub-Secretaria de Proteção Especial, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Secretaria Especial de Ordem Pública – Guarda Municipal, Rio Tur, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério Público Estadual, Ministério Público do Trabalho, Defensoria Pública, Vara da Infância e Juventude, Associação dos Conselhos Tutelares do Estado do Rio de Janeiro, Associação dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro, ECPAT Brasil – IBISS (Coordenação) e NOOS, Redes Corporativas - ABTH, Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil – São Martinho e Canal Futura, Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA, UNICEF, APO - Autoridade Pública Olímpica, Ministério do Trabalho e Emprego e Disque-Denúncia.

Mundo que envolveu doze e as Olimpíadas e Paralimpíadas o Rio de Janeiro. Essa experiência, emerge ainda, como veremos mais adiante, da necessidade de formação de uma coalizão de grupos de interesse para se ter maior poder de incidência junto à organização desses megaeventos, a começar pelo poder público; diante das dificuldades encontradas para participação dessas organizações.

No segundo semestre de 2012, a partir da articulação nacional de redes de organizações sociais de defesa dos direitos da criança e do adolescente voltadas para o enfrentamento das violações nas grandes obras<sup>4</sup>, o tema dos megaeventos eventos esportivos que se aproximavam toma a pauta de discussão e passam a ser objeto de pressão junto ao governo federal por ações preventivas e de enfrentamento. Dessa articulação se forja o que passou a ser chamado de “Agenda de Convergência”, que no âmbito nacional passou a integrar instâncias de governo e da sociedade civil; tendo sua coordenação sido tomada pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA) da Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República (PR), que passou a articular os demais setores do governo federal, como também os estados e municípios sedes das Copas para a constituição de Comitês Locais como instâncias de convergência de agendas públicas voltadas para proteção de crianças e adolescentes nessas instâncias federativas. Nesse contexto é que foi constituído o Comitê

---

<sup>4</sup> - Essa articulação de uma rede das redes envolvem as Redes Nacionais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, formadas pelo Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes (CNEVSCA), a Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (ANCED), o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), a ECPAT Brasil, e o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (Fórum Nacional PETI).



Rio. A história de emergência desse comitê nós apresentaremos mais adiante no segundo capítulo desse estudo.

A Agenda de Convergência é fruto da articulação e mobilização da Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República (PR), do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e das que vinham desenvolvendo ações de proteção a crianças e adolescentes, e que já planejavam ou tinham interesse em desenvolver ações específicas de proteção especial em megaeventos esportivos. (BRASIL, 2003, p. 11)

No âmbito da experiência do Comitê Rio, para fins de nosso estudo, faremos um recorte da atuação em rede na temática do enfrentamento da exploração sexual infanto-juvenil. Elegemos essa temática enquanto uma modalidade de violência sexual, o fazemos pelas características peculiares do fenômeno: a invisibilidade social do problema e a ênfase atribuída ao mesmo como ameaça aos direitos infanto-juvenis no contexto dos megaeventos esportivos. Mas também, pela forma fragmentada como se deu a constituição das principais políticas no campo dos direitos infanto-juvenis – como políticas temáticas de proteção especial às crianças e adolescentes vítimas<sup>5</sup>. E ainda, porque este tema vem sendo alvo de destaque no movimento de luta pelos direitos infanto-juvenis, tanto no âmbito nacional como internacional, se configurando como um tema prioritário das principais políticas na área e, portanto, com um lastro histórico de experiências.

---

<sup>5</sup> - Nos 26 anos de implementação do ECA, constatamos as políticas voltadas para a área se constituíram sob uma lógica de enfrentamento das diversas formas de violação de direitos reconhecidos pela nova lei. Nesse sentido, foram estabelecidas as prioridades de enfrentamento àquelas consideradas como piores formas de situações de violações de direitos, aos olhos da sociedade e das autoridades públicas; com destaque para os meninos e meninas em situação de rua, o trabalho infantil, a violência doméstica, o abuso e a exploração sexual. Para essas temáticas foram elaboradas políticas e planos específicos. Somente a partir de 2009, com o ciclo de Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente, que se deu no âmbito do CONANDA o início de um processo de formulação da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e Plano Decenal (BRASIL – CONANDA/MJ, 2000); processo esse ainda inconcluso.

Outra dimensão tomada como importante para o destaque ao tema no estudo realizado é a noção de violência sexual infanto-juvenil como problema de saúde pública. Segundo Minayo, a visão do setor saúde sobre violência possui duas vertentes: uma explicativa, no campo filosófico-teórico e outra operacional, mais preocupada com os agravos biológicos, físicos e emocionais decorrentes da violência (MINAYO, 1998, 2005). Ambas as vertentes nos apontam os efeitos negativos da violência para a sociedade, tal como nos afirma Agudelo: "ela representa um risco maior para a realização do processo vital humano: ameaça a vida, altera a saúde, produz enfermidade e provoca a morte como realidade ou como possibilidade próxima" (AGUDELO, 1990, p.4; 1997. apud. MINAYO; SOUZA, 1999).

Minayo e Souza nos apontam que o setor saúde revela que os eventos violentos e traumáticos, em sua maioria, não são acidentais, fatalidades entregues à própria sorte, eles são resultados de certos contextos sócio-históricos produzidos e, como tal, podem ser mitigados ou evitados. Nesse sentido, o fenômeno da exploração sexual pode ser considerado um problema de saúde pública, em face de sua magnitude e agravos à saúde; bem como das possibilidades existentes de enfrentamento pelo poder público (MINAYO; SOUZA, 1998).

Concomitantemente, a cidade do Rio de Janeiro se constituiu como um privilegiado campo de estudo, pois, desde a Copa das Confederações de 2013 até as Paralimpíadas de 2016, é palco dos maiores eventos esportivos do planeta, que, para além desses megaeventos, é uma cidade turística por excelência, atraindo turistas estrangeiros, nacionais e locais durante todo o

ano. Ao longo de nossos estudos concluímos que um domingo de sol em Copacabana no verão possui a capacidade de aglomeração de pessoas, tanto ou maior, que qualquer outro evento, até mesmo o famoso *réveillon* carioca.

Em face dessas oportunidades eventuais e das características referidas, a cidade do Rio de Janeiro se torna alvo privilegiado de investimentos diversos nos mais diferentes setores. No que tange ao nosso campo de estudo, destacamos os grandes investimentos em obras de infraestrutura na cidade, que formam contextos reconhecidos como facilitadores das condições que levam ao fenômeno da exploração sexual infanto-juvenil. Destacamos também os investimentos em estratégias de políticas públicas federais, estaduais e municipais que envolvem o tema em estudo; que não necessariamente se refere a investimentos financeiros, mas de toda ordem de recursos. Além dos investimentos das organizações civis e organismos internacionais voltados à defesa e promoção dos direitos humanos.

A título de caracterização, a cidade do Rio de Janeiro possui a segunda maior população do país e é referência do Brasil no exterior; conhecida como uma das principais portas de entrada de turistas estrangeiros. Em 2015, a população estimada do Rio de Janeiro, segundo o IBGE, era de 6.426.631 habitantes na cidade e 12.280.703 somando-se como as demais cidades da região metropolitana, configurando-se como a segunda maior aglomeração urbana do Brasil (IBGE, 2015).. A cidade concentrou boa parte da estrutura administrativa da Copa 2014, além de ter sediado o jogo final e a cerimônia de encerramento. Após dois anos é sede dos Jogos Olímpicos de 2016, maior evento esportivo do planeta. Acontecimentos que atraem milhares de turistas

de todo o mundo, que oportunizam investimentos, mas também podem criar condições favoráveis às violações de direitos, principalmente dos segmentos mais vulneráveis, como é o caso de crianças e adolescentes.

Nesse contexto, a cidade do Rio de Janeiro também se torna centro das atenções dos diversos organismos governamentais, civis e internacionais no que tange à criação de estratégias de enfrentamento aos efeitos provocados pelos megaeventos. Investimentos estão sendo realizados em estratégias públicas e esperam-se também iniciativas voluntárias de outras fontes, voltadas para a mitigação dos impactos referidos. Em face desse cenário, este estudo proposto no campo da saúde coletiva se volta para o território da cidade do Rio de Janeiro e considera o fenômeno da exploração sexual infanto-juvenil no contexto dos megaeventos esportivos como analisador estratégico da gestão em rede do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Desse modo, elegemos como objetivos de nosso estudo:

Objetivo geral: analisar experiência de gestão em rede do SGDCA no enfrentamento da exploração sexual no contexto dos megaeventos esportivos, tomando como caso a ação do *Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro* em atuação na Copa do Mundo 2014.

Objetivos Específicos

1. Caracterizar a morfologia do *Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro* como dispositivo de funcionamento em rede do SGDCA;

2. Analisar a dinâmica de funcionamento do *Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro* na perspectiva do SGDCA;
3. Analisar os elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede do *Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro*.

Em síntese, o objeto de estudo de nossa tese são as experiências de gestão em rede do SGDCA no enfrentamento da exploração sexual infanto-juvenil no contexto dos megaeventos esportivos da cidade do Rio de Janeiro.

Ao nos propormos aplicar o referencial teórico-metodológico de redes de políticas à análise do Comitê Rio, o fazemos com o objetivo de analisar a experiência do Comitê Rio no que tange aos elementos institucionais necessários para sua constituição como rede. Assim, estruturamos uma matriz para sua análise, segundo sua morfologia, sua dinâmica de funcionamento e seus elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede observáveis nessa experiência; com suas dimensões de análise correspondentes.

No Capítulo I analisamos os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, principalmente os que enfatizam a construção de agendas (*agenda setting*), tomando como caso a emergência e desenvolvimento da agenda pública brasileira de enfrentamento da violência sexual como violação de direitos humanos infanto-juvenis, ao longo das décadas de 1990 e 2000.

No Capítulo II refletimos sobre a emergência da Agenda de Convergência como dispositivo de inserção da pauta da proteção dos direitos humanos de crianças e adolescente na agenda dos megaeventos esportivos realizados no Brasil, em especial no Rio de Janeiro. Reconstrói a história de constituição dos Comitês Nacionais, como estruturas de coordenação interorganizacionais.

No Capítulo III identificamos e analisamos os aspectos morfológicos do Comitê Rio, a partir da caracterização dos atores que o compõem, segundo sua “Dimensão” e “Densidade”. Refletimos sobre como a composição do Comitê Rio se deu e concorreu para a configuração de uma rede de políticas.

O Capítulo IV analisa a dinâmica de funcionamento do Comitê Rio, a partir dos “Modos de Inserção dos Atores”, da “Orientação da Ação dos Atores” e a “Comunicação”. Abordamos aqui os modos de organização do comitê e em que medida eles assumem um padrão de interdependência em rede.

No Capítulo V analisamos o Comitê Rio quanto aos seus elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede, a partir das seguintes dimensões: “Foco Gerencial”, “Nível de Formalização”, “Recursos Envolvidos”, “Foco de Poder”, “Foco de Controle”, “Foco dos Objetivos”, “Instâncias Estratégicas de Coordenação Interorganizacional”, “Espaços Internos de Pactuação” e “Canais Externos de Articulação”.

Por fim, no Capítulo de Conclusão, buscamos responder as questões iniciais de nosso estudo e refletir sobre os seus principais resultados.

## JUSTIFICATIVA

Minha implicação com o tema das redes de proteção à infância e adolescência vem desde a minha entrada na graduação em psicologia na Universidade Federal Fluminense na segunda metade década de 1990, como estagiário junto a Vara de Infância e Juventude de Niterói e ao Fórum Popular Permanente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Niterói; atravessa o período como Conselheiro no I Conselho Tutelar de Niterói por dois mandatos no início da década de 2000, quando este colegiado tomou como diretriz política de gestão o fortalecimento da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói, em constituição no início do primeiro mandato; perpassa ainda, o período que representei o Conselho Regional de Psicologia (CRP – RJ) no Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA – RJ) na segunda metade da década de 2000 e; posteriormente como assessor de projetos estratégicos da Fundação Para a Infância e Adolescente (FIA), vinculada à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH) na primeira metade da década de 2010.

Ao longo dessa minha trajetória profissional na área da infância e adolescência, as minhas inquietações na vivência de experiências de formação de redes levaram-me à investigação acadêmica do tema e ao meu projeto de pesquisa de mestrado, realizado no Departamento de Psicologia da UFF - Estudos da Subjetividade - área de concentração: Política e Exclusão Social; que teve como produto a dissertação intitulada “Emergência das Redes de Proteção

Social à Infância e Juventude no Contemporâneo: práticas e paradoxos”, defendida em agosto de 2006.

A referida dissertação analisou a emergência das redes locais de enfrentamento às violações de direitos da criança e do adolescente a partir da década de 1990, tomando-as como dispositivos que produzem novos sentidos à precária implementação da política de atendimento dos direitos da infância e juventude, referenciada na doutrina da proteção integral, proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Apoiou-se na experiência da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói criada a partir de 1998, mas também percorreu outras iniciativas de redes no Brasil, o que possibilitou investigar o que essas experiências de gestão em rede têm produzido no campo social, seus processos de institucionalização e alguns de seus efeitos.

A minha recente experiência de participação no “Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro”, enquanto estratégia de formação de uma articulação intergovernamental, intersetorial e interinstitucional voltada ao fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, levou-me a eleger essa experiência como campo de estudo para análise dos elementos de interdependência em rede nas estratégias criadas em torno do Comitê Rio de âmbito local, no contexto da Agenda de Convergência implementada no âmbito nacional. Tal inserção, portanto constituiu uma experiência que viabilizou acesso ao *modus operandi* do trabalho deste Comitê, o que me exigiu um exercício constante de vigilância epistemológica, sobretudo para não



naturalizar o ambiente e banalizar as representações e práticas dos atores envolvidos no estudo. (BOURDIEU, 1983)

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 pelos 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 as mesmas. 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 objetivos pessoais ou institucionais com os objetivos 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 re-vitimização 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.

Nesse sentido, o estudo se debruçou sobre as questões que envolvem a difícil, mas necessária, tessitura das redes de proteção à infância e adolescência. 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.

O recorte temático do enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes para o estudo ora proposto, por sua vez, também se justifica por sua relevância social e por ser oportuno à sua investigação nesse momento em que o país e organizações transnacionais se mobiliza para os megaeventos esportivos, em especial a Copa das Confederações (2013), a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas e Paralimpíadas (2016), período de nossa pesquisa de doutorado.

A exploração sexual de crianças e adolescentes tem se apresentado envolta numa certa invisibilidade social, de difícil reconhecimento e abordagem, pois envolve um conjunto de fatores sociais, econômicos e políticos que requerem um olhar mais apurado e investigativo para sua melhor compreensão. A forte associação com interesses econômicos que envolvem diferentes agentes públicos, alguns dos quais, em cargos de ilibada condição moral e de forte influência política; bem como a penetração nas diferentes camadas sociais, que passa pelas condições de vulnerabilidade sócio-econômica em que se encontram crianças e adolescentes, tem desafiado a capacidade de intervenção dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes comprometidos com a causa. Não raro temos conhecimento de redes de exploração sexual infanto-juvenil envolvendo autoridades públicas que ocupam lugares estratégicos e se valem disso para obtenção de ganhos.

Muito se tem propagado sobre a importância das redes de atenção à infância e adolescência, entretanto, a área carece de estudos que se debruçam sobre os problemas encontrados na formulação e execução de políticas que, inexoravelmente, para serem efetivas, devem primar pela intersetorialidade, interinstitucionalidade, interdisciplinaridade e intergovernamentalidade.

No Brasil observamos a emergência das redes de políticas públicas voltadas para o segmento infanto-juvenil na segunda metade da década de 1990, mas contamos na literatura internacional com estudos sobre a ação do Estado no estabelecimento de sistemas interinstitucionais de desenvolvimento que remontam o início do século passado. Contudo, no campo de interesse desse estudo, podemos dizer que a produção científica que se debruça sobre o

recente fenômeno das redes de promoção de direitos infanto-juvenis e de enfrentamento às suas violações, ainda é embrionária e incipiente.

Em pesquisa bibliográfica realizada na base Scielo Brasil em agosto de 2016, encontramos com a palavras-chave “rede de políticas públicas” apenas 2 (dois) artigos e, quando acrescentamos os descritores “criança e adolescente” e infância e adolescência à pesquisa não encontramos nenhum resultado. Já com as palavras-chave “rede de proteção” encontramos 3 (três) artigos. Refinando a consulta acrescentando os mesmos descritores supracitados encontramos 2 (dois) artigos. E quando utilizamos as palavras-chave “violência sexual” encontramos 132 (cento e trinta e dois) artigos, mas quando associamos o termo à: “criança e adolescente” temos 2 (dois) artigos; “rede”, 4 (quatro) artigos; “políticas públicas”, 3 (três) artigos. Com as palavras-chave “exploração sexual” identificamos 9 (nove) artigos. Quando acrescentamos “criança e adolescente” encontramos 2 (dois) artigos. Já para a mesma pesquisa, com a inclusão dos descritores adicionais “infância e adolescência” ou “redes sociais” não encontramos nenhum artigo. Pesquisamos também nessa base de indexação o termo “políticas públicas”, mais “violência”, mais “criança” e encontramos 4 (quatro) artigos. Quando utilizamos “políticas públicas”, mais “redes” e mais “criança”, encontramos apenas 1 (um) artigo.

Na base LILACS, o levantamento realizado também em agosto de 2016, ao utilizarmos os descritores “políticas públicas” mais “direitos da criança e do adolescente” encontramos 22 (vinte e dois) artigos. Não encontramos nenhum artigo ao utilizarmos o termo “políticas públicas” com “criança e adolescente” e apenas 2 (dois) com “abuso sexual de crianças e adolescentes”. Mas quando utilizamos “formulação de políticas públicas” mais “direitos da criança e do

adolescente” encontramos 19 (dezenove) artigos, sendo que apenas um resumo faz referência à atuação em rede de políticas públicas. Não temos como opção de descritor nesta base de indexação o termo “rede de políticas públicas”.

Pelos motivos expostos, este estudo ganha contornos de originalidade acadêmica, pois analisa os elementos organizacionais de um trabalho em rede no campo da política de direitos infanto-juvenis, aplicado a um tema de inquestionável relevância social, a exploração sexual de crianças e adolescentes, pois se configura como uma das formas mais vis de violação de direitos humanos, também considerada agravo no campo da saúde pública.

## MARCO TEÓRICO

No processo de revisão bibliográfica de nossos estudos, deparamos-nos com uma diversidade de noções e conceitos sobre redes das 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 o 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. E no que tange ao uso do referencial de rede de políticas nesse campo, esse estudo se reveste de originalidade.

Encontramos no livro de Sônia Fleury e Assis Mafort Ouverney: *Gestão de Redes – a estratégia de regionalização da política de saúde* (2007) o fio condutor do percurso teórico e metodológico que iríamos seguir para a análise de uma experiência de arranjo interorganizacional para a gestão de estratégias públicas de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto de megaeventos. Ao nos propormos analisar a morfologia e dinâmica de funcionamento dessa experiência, buscamos reconhecer elementos de um padrão de interdependência em rede existentes e, assim, concluir se essa experiência pode ser considerada uma experiência de rede de políticas públicas ou não.

A obra citada de Fleury e Ouverney (2007) discute o tema da gestão de redes por meio da revisão da literatura internacional recente, com o objetivo de aplicar esses conhecimentos à estratégia de regionalização do SUS (Sistema Único de Saúde).

“O modelo do SUS, com uma estrutura policêntrica e articulada entre diversos níveis governamentais e entre instâncias de reunião do Estado com a sociedade, requer uma abordagem de gestão em rede. Ao mesmo tempo, convivem dentro do SUS outras redes, como a de combate à AIDS, a rede de oncologia, a rede de saúde mental, etc. Assim, torna-se muito necessário difundir os conhecimentos mais recentes sobre gestão de redes de políticas, já que ela requer habilidades distintas daquelas do gestor de uma instituição hierárquica e implica o desenvolvimento de mecanismos próprios de coordenação das interdependências entre os atores envolvidos” (*ibidem*, p.8).

A revisão bibliográfica da obra citada, bem como o uso do arcabouço teórico aplicado à estratégia de regionalização da política de saúde, muito contribuiu para a aplicabilidade desses conhecimentos ao nosso campo de estudo. Mas seguindo um caminho próprio de construção teórica para esta tese, apresentamos a seguir, em primeiro lugar a noção de “redes e suas implicações conceituais”, para em seguida adentrarmos na abordagem das “redes sociais como método de análise”, para chegarmos então, na abordagem das “redes de políticas públicas” como arcabouço teórico privilegiado na análise proposta em nosso estudo.

Em seguida, abordamos elementos teóricos chaves para a compreensão do fenômeno da exploração sexual de crianças e adolescentes como problema público nacional e transnacional, bem como o enfrentamento desse fenômeno na agenda pública brasileira. Por fim, abordamos o contexto da realização dos megaeventos esportivos no Rio de Janeiro como possíveis indutores de situações de violação de direitos infanto-juvenis, como também de

oportunidades de construção de legados de fortalecimento da política de proteção desses direitos.

### **Redes Sociais como Método de Análise**

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, e usualmente era 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, p.3).

Há quem reconheça a origem da análise de redes no trabalho do psiquiatra J. L. Moreno (1934) que desenvolve a abordagem da *sociometria* para representar graficamente as relações interpessoais (MIZRUCHI, 2006). Mas como já citado, John Barners é considerado pioneiro no uso da noção de “rede social” para descrição de estruturas sociais de uma comunidade (Bremmes, na Noruega). Com seus estudos publicados originalmente em 1954, Banners, ao ressaltar a importância das interações individuais na definição da estrutura social comunitária, identifica três campos onde essas interações se dão: a territorial, a industrial e a que podemos chamar de doméstica, que incluem família, amigos e conhecidos. O conceito demonstrou ser além de um potente descritor da estrutura comunitária, também serviu para “compreensão de



processos sociais fundamentais como o acesso ao emprego e a cargos políticos” (BARNERS, 1977, *apud* PORTUGAL, 2007, p.5).

Na esteira de Barners, segundo Portugal, foram os estudos de Elizabeth Bott que definitivamente chamaram a atenção da comunidade científica para o conceito de “rede social”, ao aferir que “*a estrutura da rede de parentes, amigos, vizinhos e colegas tem uma influência direta na definição das redes familiares*”. Bott cunhou a primeira medida de estrutura numa rede: a conexidade, definida como “a extensão em que as pessoas conhecidas por uma família se conhecem e se encontram umas com as outras, independente da família” e faz a distinção ente rede de “malha estreita” (*close-knit*) para descrever a intensidades das relações entre seus membros e rede de “malha frouxa” (*loose-knit*) para descrever relacionamentos escassos; identificando que “*quanto mais conexa for a rede de uma família, maior será a segregação dos papéis entre marido e mulher*” (BOTH, 1976 *apud* PORTUGAL, 2007, p.5).

Enquanto os antropólogos britânicos inauguravam o conceito de “redes sociais” junto à comunidade científica, estudos americanos foram desenvolvidos em duas linhas principais: 1) a *formalista*, herdeira de Simmel, concentra-se sobretudo na morfologia das redes e no seu impacto nos comportamentos e 2) a *estruturalista*, que utiliza-se da relação como unidade básica da estrutura social e de grande variedade de conceitos e métodos sistematizados por Wellman e Berkowitz (1991), que consagra a representação das estruturas sociais como redes:

As estruturas sociais podem ser representadas como redes – como conjunto de nós (ou membros do sistema social) e conjuntos de laços que representam as suas interconexões. Esta é uma ideia maravilhosamente libertadora. Dirige o olhar dos analistas para as

relações sociais e liberta-os de pensarem os sistemas sociais como colecções de indivíduos, díades, grupos restritos ou simples categorias. Usualmente, os estruturalistas têm associado “nós” com indivíduos, mas eles podem igualmente representar grupos, corporações, agregados domésticos, ou outras colectividades. Os “laços” são usados para representar fluxos e recursos, relações simétricas de amizade, transferências ou relações estruturais entre “nós”. (WELLMAN e BERKOWITZ, 1991 *apud* PORTUGAL, 2007, p.6)

Ao longo das últimas décadas então, os estudos das “redes sociais” seguiram seu curso na formulação de princípios, teorias e métodos que se disseminaram pelas diversas disciplinas, sendo por alguns autores considerados como se tivéssemos diante de “um novo paradigma” (Leinhardt, 1977; Degenne e Forsé, 1994; Lemieux, 1999; Mercklé, 2004). Ao longo desses anos, contudo, sequer se alcançou uma unidade na forma de nomeação, tal como relaciona Portugal (2007): “science of networks” (Watts, 2004), “social network paradigm” (Leinhardt, 1977), “network analysis” (Marsden e Lin, 1985; Knoke e Kuklinski, 1982) ou “analyse des réseaux” (Mércklé, 2004) e “structural analysis” (Wellman e Berkowitz, 1991). Entretanto, algo em comum existem em todos esses estudos: “uma concepção relacional da estrutura social” (Marsden e Lin, 1985, *apud* PORTUGAL, 2007, p.9).

Mas são inegáveis as contribuições advindas da análise das redes sociais, nas suas diferentes vertentes, para os diversos campos de conhecimento. Segundo Portugal, na tradição sociológica, se inscreve em dois debates fundamentais: “o primeiro tem a ver com o estatuto das análises micro na construção da macro-sociologia, o segundo com a relação entre estrutura social e a acção individual” (2007, p.6). Para Mercklé (2004), a teoria das redes constitui uma terceira via, a *meso-sociológica*. “A sua abordagem tenta responder, simultaneamente, a duas ambições: explicar o comportamento dos indivíduos através das redes em que eles se inserem e explicar a estruturação das redes a partir da análise das

interacções entre os indivíduos e das motivações (...) Não se trata de erigir a dimensão “reticular” como mais importante do que a do indivíduo ou da estrutura social, mas de reconhecer que ela permite passar de um nível ao outro” (PORTUGAL, 2007, p.9). Essa perspectiva teórica que aproximam as dimensões local e global, individual e universal, uno e diverso, também foi explorada nos estudos de Ilse Scherer-Warren (1993) sobre “redes de movimentos sociais”, que particularmente imprime um viés de análise de redes comprometidas com princípios humanísticos, que promovem a comunicação, articulação, intercâmbio e solidariedade entre atores sociais diversos.

Inúmeras são as aplicações da *Análise de Redes* para um amplo escopo de assuntos, mas MIZRUCHI destaca três áreas que merecem especial atenção: “os efeitos da centralidade do agente sobre o comportamento, a identificação de subgrupos da rede e a natureza das relações entre as organizações” (2006, p. 74). Dentre as perspectivas da análise de redes sociais (ARS), destacamos a de *actor-network theory* (ANT) e a de “capital social”. A teoria ator-rede, originária dos estudos de Bruno Latour, Michel Callon e John Law (CALLON, 1989), incrementa do debate sobre a articulação entre macro e micro ao postular o conceito de “tradução”, central para a teoria. “Por tradução, entendemos todas as negociações, intrigas, cálculos, actos de persuasão e violência, graças aos quais um actor ou força toma, ou atribui a si próprio, a autoridade para falar ou agir em nome de outro actor ou força” (PORTUGAL, 2007, pg. 10, nota 5). Ao recusarem a distinção entre indivíduos e instituições, os autores focam nas relações de poder e os processos de tradução que se estabelecem entre os atores. A proposta da ANT é de erigir os atores como redes e a integrar atores não humanos nas redes (LATOUR, 1992 *apud*

PORTUGAL, 2007, P.10). Os estudos baseados da ANT contribuem para a dicotomia macro-micro.

“A análise das redes permite focar a atenção no comportamento individual sem perder de vista a sua inserção nas estruturas sociais. A investigação sobre redes sociais mostra como as trajetórias sociais dos indivíduos não são determinadas integralmente nem pelas suas posições estruturais, nem pelas suas decisões individuais. A inserção do indivíduo numa estrutura de redes, embora de certa forma condicionada pela sua posição na estrutura social, garante um certo grau de liberdade na escolha de estratégias de acção e possibilita deslocações na estrutura social (FONTES e EICHER, 2004 *apud* PORTUGAL, 2007, P.12).

O conceito de “capital social” guarda muitas similitudes com o de “redes sociais”, seja pela profusão nas diversas áreas de conhecimento, seja pela funcionalidade como ferramenta teórica. Mas principalmente, por se constituir numa noção-conceito que emerge das/nas “relações”, é justamente esse aspecto “que torna o conceito de capital social indissociável do conceito de rede social”, como diria Portugal. A autora, para fundamentar essa indissociabilidade entre os dois conceitos, não por coincidência se remete à Nan Lin para definir capital social, um autor da teoria de redes. Lin entende capital social com “investimento nas relações sociais com proveitos esperados no mercado”, mercado aqui entendido do ponto de vista analítico como econômico, político, laboral ou comunitário (LIN, 2001 *apud* PORTUGAL, 2007).

Portugal reconhece a existência de três tradições distintas na abordagem do capital social, tal como muitos autores. Àquela baseada no trabalho de Pierre Bourdieu, que define capital social como “o conjunto de recursos, efectivos ou potenciais, relacionados com a posse de uma rede durável de relações, mais ou menos institucionalizadas, de interconhecimento e de reconhecimento”

(BOURDIEU, 1980 *apud* PORTUGAL, 2007). Bourdieu, por sua vez, se estrutura em torno das ideias base de James Coleman, que define capital social a partir de sua função ao afirmar que “o capital social é produtivo, tornando possível alcançar certos fins que não seriam atingíveis na sua ausência” (COLEMAN, 1990 *apud* PORTUGAL, 2007). Sua definição é criticada por Portes (1998) e Lin (2001b) como vaga, mas seus estudos influenciaram também Robert Putnam, que como diferencial dos dois anteriores, volta seus questionamentos para a dimensão coletiva. Para Putnam, o capital social “refere-se às conexões entre indivíduos – redes sociais e normas de reciprocidades e confiança que delas emergem” (PUTNAM, 2000 *apud* PORTUGAL, 2007).

A estas três linhas de abordagem do capital social, Silvia Portugal soma uma quarta, àquela já referida acima, que nos remete às contribuições da teoria de redes sociais, em que além do já citado Nan Lin, a autora relaciona também Ronald Burt, Peter Marsden e Barry Wellman. Na via inversa, Portugal também ressalta que “o interesse heurístico do capital social para a discussão do conceito de rede na teoria sociológica decorre, sobretudo, da concepção das redes sociais como provedoras de recursos. Esta perspectiva analítica torna incontornável uma reflexão sobre as redes enquanto fonte de capital social, obrigando a uma operacionalização das dimensões analíticas do conceito” (PORTUGAL, 2007).

Os estudos no campo da análise de redes sociais (ARS) e também da análise de 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 entre pontos situados 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 Cássio 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, p.24). 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.

Comumente, os modelos de rede são constituídos por uma só classe de objetos de modo a diminuir o grau de complexidade e, assim, dar conta de explicar os fenômenos que representam. Por isso, nodos são, em geral, elementos da mesma espécie. Se quiséssemos, porém, levar ao extremo uma representação de “rede social”, poderíamos eleger como nodo tudo aquilo que é mediado pelas relações sociais ou que medeia tais relações: pessoas, animais, coisas, ideias, etc. Certamente, seria possível o exercício de desenhar uma rede de relações entre esses elementos, com pessoas interconectadas a coisas, ideias ligadas a pessoas, coisas ligadas a animais e pessoas, etc. O fenômeno da vida social é, de fato, um emaranhado de vínculos significantes entre objetos de natureza diferente, mas as análises de rede limitam-se a operar com o elemento mais relevante desse conjunto: as pessoas”. (MARTINHO, 2011, pp.24 e 25).

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 ou vínculos sociais de qualquer tipo existentes entre as pessoas”. (MARTINHO, 2011, p.25).

As conexões variam em graus de complexidade. Nas redes sociais, as conexões entre nodos-pessoas, em face das características que lhe envolvem, “dota a rede de um alto grau de complexidade” (MARTINHO, 2011, p.25):

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 (*ibidem*, grifos nossos)

Nesse sentido, defende o autor “redes também podem ser definidas segundo a natureza da conexão entre os nodos. Podemos ter diferentes tipos de rede social com base nos mesmos nodos-pessoas se alterarmos o tipo de conexão

em exame”. Um mesmo grupo pode ser analisado sob diferentes tipos de conexões entre as pessoas, podemos analisá-lo sobre as relações de parentesco, amizade, vinculação política, atuação profissional, classe social, relações de interesse específico, dentre outros tipos de vínculos. “Ou seja, embora os nodos permaneçam constantes, a forma da rede será diferente na medida do tipo de conexão considerado”. Novamente se evidencia aqui o alto grau de complexidade das redes sociais. “Conexões diferentes geram redes diferentes”. (MARTINHO, 2011, p.25e26)

Segundo Martinho, numa rede social, as conexões são “indeterminadas a priori: são as pessoas que produzem as conexões com outras pessoas” (2011, p.26). Por mais que determinada rede, no momento de sua emergência, seja motivada pela intenção de reunir elementos afins e com propósitos previamente definidos, o que vai determinar sua natureza são as conexões que de fato se estabelecem entre as pessoas. Outro aspecto levantado pelo autor é quanto à autonomia de ação dos nodos, característico das redes sociais, sendo,

...eles próprios são “variáveis” em sua natureza: amigos transformam-se em inimigos (note-se que, neste caso, a conexão entre dois nodos não deixa de existir); crianças tornam-se pessoas idosas; pessoas sentem solidão, isolam-se, apreciam mais ou menos a multidão, são mais ou menos sociáveis, etc. Essas variações de estado dos nodos também alteram significativamente os processos de conexão: nodos se casam, trocam de turma, mudam de cidade, compartilham ideias, atuam deliberadamente para afetar (construir, destruir, reordenar) a própria rede social. (MARTINHO, 2011, p.27)

Isto posto, os produtos gerados por uma rede social, portanto, são gerados pelas diferentes variáveis dos nodos em interação indeterminada a priori e de duração enquanto se relacionam. Destaca-se então a singularidade da conectividade social, e, novamente, a sua complexidade.



À luz das postulações de Silvia Portugal sobre redes sociais, sintetizo algumas de suas contribuições para uma operacionalização do conceito de rede social. Nesse caso aqui, aplicado à um arranjo interorganizacional de políticas públicas. A autora sugere ao analista questionar a constituição das redes, enfatizando na análise de sua morfologia.

“De uma forma operacional, a análise a partir das redes sociais pode sintetizar-se em algumas questões muito simples: Quem? O que? Como? – Quem faz parte das redes? Quais os conteúdos dos fluxos das redes? Quais as normas que regulam a sua acção? (PORTUGAL, 2007, p.42)

A autora destaca também a importância da caracterização dos nodos e laços. Defende que esta caracterização permite visualizar as propriedades morfológicas das redes, das quais destaca.

- Dimensão: número de elementos que constituem a rede;
- Densidade: relação entre laços activados e o total de potenciais membros da rede;
- Orientação: as relações orientam-se preferencialmente para parentes, amigos, vizinhos, colegas? No que diz respeito à rede de parentesco, as relações estabelecem-se preferencialmente num sentido vertical ou horizontal: privilegiam-se os parentes em linha recta ou os colaterais?
- Polarização: existem actores que desempenham um papel de “catalisadores de relações”, por quem passam os laços estabelecidos entre os diferentes membros da rede?
- Segmentação: os elementos que pertencem a diferentes redes (parentesco, amizade, vizinhança) interagem entre si, ou constituem núcleos de relações independentes?
- Sobreposição ou dissociação: um laço tem mais do que um conteúdo? Os diferentes elementos da rede desempenham mais do que um papel no total da rede? (PORTUGAL, 2007, p. 25, 26).

Essa relação de características a serem consideradas na análise de redes sociais, serviu-nos como parte do conjunto de dispositivos analíticos utilizados em nossa pesquisa, nos possibilitando a análise do “espaço relacional, seus movimentos e o conteúdo desses movimentos – a forma e o conteúdo da relação, simultaneamente” (PORTUGAL, 2007, p.30). E como afirma Bruno Latour, “a força da teoria das redes vem da capacidade de tornar visível e

descritível o trabalho dos atores” (LATOURE, 1992, *apud* PORTUGAL, 2007, p.30). Nesse sentido utilizamos os tópicos propostos acima para trabalhar o objetivo específico de caracterização dos nodos e das conexões entre os atores envolvidos na rede, desenvolvidos nos capítulos que tratam da morfologia e da dinâmica de funcionamento do arranjo interorganizacional estudado.

Um critério fundamental para a caracterização dos laços é a existência ou não de uma relação de parentesco (Portugal, 2006). No entanto, outras distinções são importantes: os laços podem ser positivos ou negativos (Lemieux, 1999), fortes ou fracos (Granovetter, 1973, 1982), passivos ou activos (Milardo, 1988). Estas distinções permitem analisar as fronteiras entre sub-sistemas no ambiente interno das redes (Lemieux, 1999: 124).

Em seu trabalho sobre redes de parentesco, Portugal dá ênfase a esse tipo de relação para a caracterização dos laços. Mas também faz outras distinções que foram úteis ao nosso estudo. Abaixo destaco como a autora define essas características dos laços, a partir de referências de outros autores com as quais ela se baseia (PORTUGAL, 2007, p.24):

- *Positivas ou negativas* – os laços positivos são laços de identificação (os atores se consideram membros de uma entidade comum) e os laços negativos são os que demarcam uma diferenciação de entidade. Há ainda os laços mistos que podem tanto ser positivo e negativo ao mesmo tempo e os laços neutros ou indiferentes (Lemieux, 1999);
- *Fortes ou fracas* – a ver com a duração da relação (antiguidade e tempo despendidos juntos, a intensidade emocional, a intimidade e os serviços recíprocos (Granovetter, 1973, 1982) e a multiplexidade - pluralidade de conteúdos de troca existente num laço (Degenne e Forsé, 1994);

- *Passivos ou ativos* – baseados numa relação face-a-face frequente (que envolve ajudas diretas, conselhos, críticas, apoio e interferência) ou em laços afetivos que envolvem uma interação irregular (podem ser acionados a qualquer momento), (Milardo, 1988).

O desafio então, para a autora, se direciona para a reconstituição das redes, quanto à forma (morfologia) e conteúdo (dinâmica) das relações sociais estabelecidas em seu âmbito. Complementa dizendo que as estratégias metodológicas podem ser de três tipos fundamentais:

abordagem estrutural, que consiste na reconstituição da rede por meio do contato com todos os seus elementos; utilizando sobretudo instrumentos sociométricos; segundo tipo de abordagem, que consiste na seleção de um informante privilegiado que reconstitui as relações entre os diferentes membros da rede; e, finalmente, uma abordagem egocentrada que reconstitui a rede de relações de um determinado indivíduo (ego). (PORTUGAL, 2007, p.25)

Apesar de a autora apontar que este último é o mais utilizado. Para nosso estudo, nos valem de informantes privilegiados para reconstituir a morfologia das redes, sua dinâmica de funcionamento e os padrões de interdependência.

### **Redes de políticas públicas - RPP**

A análise de redes sociais, como vimos, se tornou um campo de estudo que tem como característica de sua aplicação a diversidade de contextos. Alguns autores têm se utilizado dos fundamentos teóricos da análise de redes sociais para transportá-lo para o campo das políticas públicas, o que conceitualmente ganhou a alcunha de “rede de políticas públicas”. A natureza cada vez mais complexa dos problemas públicos tem demandado por formas de gestão e governança capazes de intervir nesses contextos. Novos arranjos institucionais

estão sendo propostos e aplicados, em especial para as políticas sociais, refletindo as novas tendências de gestão compartilhada entre setor público, setor produtivo e terceiro setor (Frey, 2003)

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 idéia 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, p. 1).

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, p. 1,2).

Bianor Cavalcanti (1998, p.86,87) propõe a construção de uma matriz de análise das relações interorganizacionais, com foco na natureza das articulações, que devem ser analisadas a partir de dois grupos de indicadores, um referente às posições hierárquicas entre as organizações e o outro referente aos indicadores de gestão pública. Esse tipo de análise se pauta na natureza das interdependências e aprofunda na análise das interseções entre as organizações, nas suas relações bilaterais. Para efetuar a análise dessas relações, o autor considera as seguintes variáveis:

- Eficácia percebida,
- Dependência,
- Resposta a problemas e oportunidades,
- Conhecimento mútuo,
- Consenso,
- Similaridade de domínio (missão/área geográfica/clientela),
- Fluxo de comunicações,
- Formalização,
- Complexidade e
- Centralização.

Esse tipo de abordagem permite o conhecimento das relações bilaterais entre uma determinada organização e as demais organizações envolvidas no processo de implementação da política pública. O quadro abaixo auxilia na descrição mais precisa das variáveis e indicadores (CAVALCANTI, 1988, p.88):

#### QUADRO 1 VARIÁVEIS DE ANÁLISE INTERORGANIZACIONAL DE GESTÃO

<p><b>Indicador de Resultado</b> Medida em que a unidade de decisão alcança seus objetivos (“indicador de sucesso”)</p>
<p><b>Indicador de dependência</b> Necessita de uma unidade de decisão por recursos externos ao seu domínio, isto é, dependência dos processos decisórios de outra unidade</p>
<p><b>Indicadores de limitações ou deficiências no fluxo de informação</b> Conhecimento de necessidades, problemas e oportunidades na rede e no meio externo. Conhecimento das atividades e objetivo das demais unidades de decisão.</p>
<p><b>Consenso</b> Concordância entre as unidades quanto às soluções para necessidades e problemas, como percebidos por cada unidade. Concordância sobre atividades e objetivos das unidades que compõem a rede. Conflito sobre meios e fins da rede (atuação coletiva <i>versus</i> atuação individual).</p>
<p><b>Similaridade de domínio</b> Similaridade de objetivos, atividades, tipo de competência de corpo técnico, entre diferentes</p>

unidades de decisão.

**Tamanho**

Número de unidades existentes na rede e sua distribuição no processo decisório da política.

**Grau de formalização**

Codificação de acordos e contratos (inclusive planos) entre as unidades de decisão.

**Padronização**

Volume e variedade de informações e diversidade de comportamentos das unidades de decisão.

**Complexidade**

Número de coalizões e subgrupos de unidades de decisão (por exemplo, submatizes) na rede.

**Centralização**

Prevalência de mecanismos ou unidades de decisão típicas de coordenação sobre as demais unidades  
Centralização dos recursos e demais fluxos de informação (normas, parâmetros, etc.).

(CAVALCANTI, 1998, p.88)

Fleury (2002, p.9) apresenta uma perspectiva distinta, na qual a ênfase não é colocada nos vínculos mas na estrutura, com base nos trabalhos de Klijn (1995 e 1996), que considera “as redes de políticas como o contexto mais ou menos estável dentro do qual se desenvolvem jogos independentes sobre decisões políticas. Nessa perspectiva definem as RPPs como:

"patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes que se forman alrededor de problemas políticos os grupos de recursos e cuya formación, mantenimiento y cambio es obra de una serie de juegos" (Klijn, 1995, p.439).

Para Klijn, “os jogos são entendidos como uma série de ações contínuas e consecutivas entre diferentes atores, realizadas de acordo com, e guiadas por, regras formais e informais que surgem em torno de temas ou decisões nos quais os atores têm interesse” (Fleury, 2002, p.9).

Continua a autora:

“As políticas são os resultados destes jogos e envolvem atores em relação de interdependência; recursos tais como poder, status, legitimidade, conhecimento, informação e dinheiro; regras prevalecentes e mutáveis que são fruto das interações e regulam o comportamento dos atores; e percepções que são imagens da realidade na base das

quais os atores interpretam e avaliam seu curso de ação e também o dos outros atores” (Fleury, 2002, Pág. 9).

Fleury ressalta outra definição de redes intergovernamentais e interorganizacionais elaborada por Laurence O'Toole:

"estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organização ou partes, onde uma unidade não é meramente o subordinado formal da outra em um amplo arranjo hierárquico", não importando se estas estruturas de colaboração envolvem organizações não lucrativas ou vínculos com empresas lucrativas (O'Toole, 1997, p.45 *apud* Fleury, 2002, Pág. 9).

Suzana Moura ao analisar as redes de políticas públicas na perspectiva local, traz contribuições para nosso estudo voltado para as políticas de direitos de crianças e adolescentes, primeiramente quando identifica o contexto em que essas redes emergem:

A abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos interorganizacionais que emergem na atualidade<sup>(4)</sup>, indica o incremento dos processos de interdependência entre atores e organizações e, particularmente, entre agentes públicos e privados. Ao mesmo tempo, identifica-se nessa emergência certo esgotamento da capacidade de integração e de coesão social das instituições representativas tradicionais e da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento global e centralizado (MOURA, 1998, p.69).

Moura ao propor a identificação das características desses arranjos institucionais, que podem ser tomados como rede de políticas públicas recorre a uma forma de utilização dos conceitos de rede enquanto instrumento de análise.

Nessa perspectiva, encontram-se estudos que avançaram no sentido de agregar variáveis, as quais envolvem aspectos relativos aos atores, à natureza das relações e às funções da rede, entre outros (Van Wa rden, 1992). A partir daí e tendo em vista o presente objeto de estudo, chegou-se a uma definição das seguintes variáveis para orientar a investigação: **abrangência da rede**, que indica a pluralidade dos atores envolvidos; **grau de centralidade**, ou seja, a incidência do Governo no processo e a **participação** relativa das organizações/atores da sociedade civil; **funções**, remete aos papéis desempenhados pela rede; **a natureza dos vínculos**, a presença de relações de cooperação, os conflitos, a negociação e troca; e **publicidade**, que indica o grau de visibilidade pública da rede (MOURA, 1998, p.70, grifo nosso).

Conclui a autora que “a combinação dessas duas abordagens coloca-se como perspectiva interessante para o tratamento da problemática aqui exposta, ao se agregar à análise das características formais das redes a discussão do significado dos arranjos produzidos em contextos de renovação da gestão local, bem como do que representam de novo em face dos padrões tradicionais e correntes de intermediação de interesses” (*ibidem*).

Emílio Santos, colabora com nosso estudo ao trazer uma definição de rede de políticas públicas: “Por rede de políticas públicas entende-se a caracterização geral do processo de formulação de políticas na qual membros de uma ou mais comunidades de políticas estabelecem uma relação de interdependência” (SANTOS. 2005, p. 62). Santos compartilha da ideia de alguns autores, como Marin e Mayntz (1991), que destaca o fato de que redes de políticas públicas não podem ser definidas unicamente através de sua interação interorganizacional, mas também pela sua **função**, a saber, “a formulação e implementação de medidas”.

Onde é identificada a presença de redes – através da observação de atores que participam das negociações e consultas antes que as decisões sejam tomadas –, estas se concentram em temas setoriais ou específicos (como por exemplo no apoio ao desenvolvimento de novas tecnologias, no caso de política industrial) (SANTOS. 2005, p. 62).

Contudo, não nos parece também 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. Em 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).<sup>67</sup>

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 (*ibidem*).

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

---

<sup>6</sup> - Apresentações em PPT realizadas pelos governos municipal (Rio Eventos) e estadual (EGP – Escritório de Gerenciamento de Projetos), em 20.03.2014 na Reunião Geral do Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente – RJ.

<sup>7</sup> - 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.

em situação de violência. Vemos aqui, como o poder judiciário se sobrepõe sobre os demais poderes no âmbito do SGDCA (*ibidem*).

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 no enfrentamento da exploração sexual no contexto dos megaeventos. Esse tipo de rede possui a peculiaridade de mobilização dos atores que compõem o SGDCA para a realização de ações articuladas de enfrentamento à 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 inter-organizacional.

Vimos diferentes definições conceituais sobre redes, em especial as redes de políticas públicas; bem como vimos que as mesmas 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 parte, e, a necessidade de redução da incerteza para todos (Fleury, 2002, Pág. 12).

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, p. 143)

Com Fleury e Ouverney pretendo dialogar sobre a questão da governança nas redes, valendo-me da tipologia construída por eles (2007), que nos permitirá analisar os elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede, aplicados ao contexto das políticas públicas de direitos humanos de crianças e adolescentes, com ênfase no enfrentamento à exploração sexual na cidade do Rio de Janeiro no contexto da Copa do Mundo de 2014, conforme o quadro abaixo. Com isso, nos será possível analisar os principais elementos de um padrão de interdependência em rede; conforme quadro abaixo .

#### Quadro 2:

##### Elementos Institucionais de um Padrão de Interdependência em Rede

Dimensões de Análise	Baixa Institucionalidade	Interdependência em Rede	Alta Institucionalidade
<b>Foco Gerencial</b>	Atividades particulares (organizacionais)	Atividades complementares	Supremacia do caráter coletivo das atividades
<b>Atores envolvidos e amplitude de inserção</b>	Níveis operacional e tático; inserção limitada	Níveis operacional, tático e estratégico; ampla inserção de atores	Níveis tático e estratégico; inserção seletiva
<b>Nível de Formalização</b>	Poucas regras	Regras gerais instituídas coletivamente e regras operacionais, interativamente	Alta formalidade
<b>Recursos Envolvidos</b>	Poucos recursos; gestão dispersa	Nível médio de recursos; gestão compartilhada	Alto nível de recursos em mãos de um determinado ator ou de poucos

			atores
<b>Foco de Poder</b>	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
<b>Foco de Controle</b>	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
<b>Objetivos</b>	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
<b>Instâncias estratégicas de coordenação interorganizacional</b>	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
<b>Espaços internos de pactuação</b>	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 estratégias e projetos de política pública
<b>Canais externos de articulação</b>	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 estratégias e mecanismos de coordenação da rede

FONTE: (Ouverney, 2005, *apud* Fleury e Ouverney, 2007, p. 106 e 107)

No quadro acima é apresentado 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 presentes na experiência do Comitê Rio. Quanto mais se aproxima das características da coluna central – interdependência em rede – mais se apresenta 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. (*ibidem*, págs. 108 e 109)

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.

Ao considerarmos que uma rede de políticas públicas é composta por diferentes atores e grupos de interesses, igualmente 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, p.76) complementam ainda, 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 Fleury e Ouverney (2007, p.76), 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 all, 2004, p.364, *apud* Fleury e Ouverney, 2007, p.75).

Podemos então dizer que, para se instituir um processo de desenvolvimento de um padrão de interdependência em rede, deve haver uma intencionalidade do grupo em promover estratégias que concorram para essa interdependência, que passa pela pactuação de como se processará a coordenação interorganizacional do coletivo.

Em seguida, abordaremos as dimensões de análise dos elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede, como categorias que serão utilizadas para análise de nosso objeto de estudo. Para melhor compreensão, faremos uma breve apresentação das mesmas. No que se refere às **Instâncias Estratégicas de Coordenação Interorganizacional**.

“trata-se de saber o que coordenar, como coordenar e quem irá coordenar as relações interorganizacionais. Uma vez que tais processos devem ter como referência o suporte político oferecido pela governança em rede, é essencial determinar em que nível se devem coordenar as atividades, quais são as estruturas de coordenação relevantes, como são construídas as regras de coordenação, de que forma tais regras são implantadas e monitoradas, qual o nível de recursos disponíveis e qual o grau de poder e controle daí resultante” (FLEURY e OUVÉRY, 2007, p. 90).

Um aspecto importante a ser considerado da coordenação é o “estabelecimento de processos de decisão que sejam contínuos e estáveis, sejam eles partes formais da estrutura da rede ou não” (Fleury, 2002, Pág. 16). Os modos como se dão os processos decisórios devem estar claro e acessíveis aos seus membros, mesmo que determinados atores não o acessem com regularidade ou até mesmo nunca o acessem, parece ser importante para a adesão e permanência na rede saber que estão acessíveis para quando se fizerem necessários. Por sua vez, participar das decisões implica em responsabilizar-se por elas, o que é determinante para os empreendimentos da rede lograrem êxito, ainda mais por se tratar de uma participação autônoma, quando também voluntária.

Os instrumentos usados na gestão da rede que favorecem a coordenação podem ser do **tipo regulatório, financeiro ou comunicacional** (Bruijn and Heuvelhof (1997). No entanto, deve-se evitar os riscos de desenvolver estruturas formais que sejam inapropriadas ao problema e cujo desenho altere a estrutura de forma a ameaçar a própria existência e o equilíbrio dentro da rede (FLEURY, 2012, p. 16, grifo nosso).

Importante ressaltar a dimensão paradoxal existe entre a necessidade de estabelecimento de mecanismos de coordenação interorganizacional para a efetividade de suas ações e a preservação da autonomia dos membros da rede.

O processo de desenvolvimento da coordenação interorganizacional contem as sementes da desintegração que são devidos ao aumento da formalização e monitoramento o que leva ao conflito e aumenta o

dissenso entre os participantes que lutam por sua autonomia funcional apesar de sua crescente interdependência (Van de Ven e Walker, 1984, citado por Fleury, 2002, p.16)

Para Benson (1975, p.235), citado por Fleury (2002, p.16):

“uma rede interorganizacional é equilibrada na extensão em que as organizações participantes estão engajadas em interações altamente coordenadas, interações cooperativas baseadas no consenso normativo e no respeito mútuo”. O autor identifica as quatro dimensões do equilíbrio interorganizacional como sendo o consenso em relação ao domínio (campo de atuação), o consenso ideológico (valores compartilhados), a avaliação positiva dos outros membros e a coordenação do trabalho.

Uma questão importante para a coordenação interorganizacional é a definição do **Foco Gerencial**, entendido como o conjunto de ações e atividades sob a coordenação da rede. Considerando a autonomia dos nodos da rede para cumprimento de suas missões institucionais, e a ainda, o chamado princípio da incompletude institucional no que tange ao enfrentamento de problemas públicos complexos, a tarefa gerencial recai sobre questões que requerem a complementariedade das ações dos entes envolvidos; àquelas que forçosamente são levadas a serem empreendidas de forma coletiva para alcançarem êxito, pois dependes de fatores que transcendem às ações de cada ente. Nesse sentido,

Cada organização mantém o foco em suas próprias atividades, mas incorpora seletivamente à rede as atividades consideradas essenciais à realização de metas coletivas. Um baixo grau de institucionalidade impossibilita essa incorporação seletiva, resultando no desenvolvimento de atividades conjuntas de forma esparsa, visando somente a metas particulares relacionadas à própria organização ou a serviços prestados a clientes. Por outro lado, um elevado nível de integração e formalização resulta na perda de autonomia, pois a ênfase nas atividades de caráter coletivo implica a redução das atividades voltadas para os objetivos particulares (FLEURY e OUVÉNEY, 2007, p. 90,91).

Importante ressaltar que a alta institucionalidade da rede pode ameaçar a autonomia de seus entes ou mesmo distanciá-los de seus propósitos



individuais, o que por sua vez pode reduzir seu engajamento ou ainda afastar-se diante da impossibilidade de conciliação.

Outro aspecto importante relacionado à coordenação em rede é o **Nível de Formalização** associado à institucionalização da rede. Entre um arranjo interorganizacional com poucas regras, de modo que são insuficientes para sustentar ações programadas coletivamente que exigem certo nível de organização, e, a alta formalização que pode inibir a autonomia dos atores envolvidos, afastando-o dos propósitos coletivos; uma terceira via deve ser vislumbrada para a gestão da interdependência – a construção coletivas dos princípios, objetivos e metas que se pretendem alcançar, onde as regras são estabelecidas de forma interativa e na medida das exigências formais para a operacionalização das ações em rede.

Não obstante a importância da flexibilização das regras, estas se mostram imprescindíveis:

As regras dão certa estabilidade às redes. Como as regras só mudam se uma parcela considerável dos atores pararem de cumpri-las, em geral elas se modificam gradualmente. As interações nos jogos podem se tornar muito difíceis se os atores começarem a questionar as regras, e isso constitui um risco. A estabilidade também resulta do fato de que novas regras em geral se desenvolvem gradualmente. As regras são criadas nos jogos normais de interação, e não de forma consciente em jogos à parte. Somente em situações especiais se desenvolvem jogos explícitos nos quais apenas as regras de uma rede estejam em risco. Esses jogos se referem principalmente às regras formais. (Klijn, 1996, p.104 *apud* FLEURY e OUVÉNEY, 2007, p. 94).

Para FLEURY e OUVÉNEY (2007, p. 94) “Esse arcabouço normativo mínimo que constitui a estrutura da rede é um dos principais elementos que a distinguem de uma série de outros arranjos interorganizacionais”, sua constituição deve oferecer flexibilidade suficiente para a operação em rede,

permitindo a sua adequação constante, bem como o estímulo à inovação na resolução dos problemas e desafios.

As regras representam uma espécie de infra-estrutura para as redes. Possibilitam interações e proporcionam aos atores um contexto e uma base para as ações. Elas são (...) uma das características essenciais das redes. Mas a conclusão lógica é que quando as regras são estabelecidas pelos atores através de interações, elas também podem ser transformadas através de interações. E quando mudam as regras, mudam também os arcabouços e as suposições de que se valem os atores para elaborar estratégias. Em suma, mudanças nas regras das redes levam a diferentes estratégias e padrões de interações e, portanto, a diferentes soluções. (Koppenjan e Klijn, 2004, p. 215 *apud* FLEURY e OUVÉNEY, 2007, p. 94).

Em seqüência, dois outros aspectos relacionados à configuração da coordenação interorganizacional se referem aos **Recursos Envolvidos** e ao **Foco de Poder**, que na sugestão de Fleury e Ouverney (2007,95), devem ser analisados de forma conjunta, pois,

“A estrutura de interdependências organizacionais numa rede é definida pela distribuição de recursos entre os membros da rede. Os recursos à disposição do processo de construção de políticas – autoridade legal, financiamento, organização, materiais, serviços de suporte, *expertise*, informação e experiência – estão distribuídas ente muitas organizações (...). Cada parte possui algum tipo de recurso que irá contribuir para o funcionamento de uma política. Assim como as organizações podem adaptar suas estruturas ao ambiente em que operam (...), da mesma forma os gestores das redes moldarão sua estrutura e composição de acordo com a dependência de recursos humanos”. (McGuire, 2002, p.605 *apud* FLEURY e OUVÉNEY, 2007, p. 94).

Uma das grandes motivações para a associação em rede de políticas públicas, em especial as políticas social, parte justamente da possibilidade de combinação de recursos para se alcançar objetivos comuns. Sendo esses recursos de natureza diversa: materiais, simbólicos, informacionais, atribucionais, dentre outros; a composição das redes de políticas públicas pressupõe que cada ator integrante possui condições de oferecer sua parcela de contribuição. Não sendo, muitas vezes, determinante para a concentração de poder a obtenção de recursos financeiros, mas dos recursos necessários a

sustentabilidade da rede. E ainda, “mais do que a consideração isolada da quantidade de recursos que cada participante possui, o que importa é a dependência dos demais em relação àquele recurso para a realização dos objetivos comuns” (FLEURY e OUVÉRY, 2007, p. 96).

Duas variáveis, segundo a literatura, são determinantes para a institucionalização das relações de intercâmbio: a amplitude dos esforços e a intensidade dos vínculos. Segundo Mandell e Steelman (2003, p.208 *apud* FLEURY e OUVÉRY, 2007, p. 97), “a amplitude dos esforços refere-se à propensão dos atores para manter o *status quo* ou modificar a forma de condução do ciclo de políticas”. O nível de institucionalidade parece ser determinante para as condições de se operar mudanças ou apenas executar metas específica, quanto mais o nível de complexidade dos problemas, exige-se a articulação em rede na elaboração e sinergia das ações coletivas. Nesse sentido, a intensidade dos vínculos também devem ser na medida necessária para o planejamento, processos decisórios e ações programáticas.

a intensidade dos vínculos está relacionada ao grau em que os membros se percebem como independentes ou interdependentes. Em alguns arranjos, os membros concordam em trabalhar conjuntamente, mas mantém um forte apego à sua existência individual. Em outros arranjos, os membros reconhecem sua interdependência e concordam em fazer ajustes em sua existência individual. Vínculos mais tênues significam que os membros interagem com certo distanciamento (ou seja, por meio de arranjos contratuais ou de mecanismos frouxos de coordenação) e com um alto grau de independência, como no caso de uma coordenação intermitente. Vínculos mais estreitos (ou seja, a formação de forças-tarefa ou de estruturas em rede) usualmente requerem alguma espécie nova de arranjo estrutural para sobreviver. (Mandell e Steelman, 2003, p.205 *apud* FLEURY e OUVÉRY, 2007, p. 94).

Podemos concluir então que a gestão interorganizacional implica no compartilhamento de recursos e de poder necessário à sustentação do padrão de interdependência em rede. Mas para que se atinjam os propósitos da

organização em rede das políticas públicas, a realização das metas coletivas, torna-se necessário o monitoramento e a prestação de contas (*accountability*) dos recursos disponibilizados. Nos referimos à uma outra dimensão da análise de nosso estudo, o **Foco de Controle**.

Uma temática conclusiva diz respeito à perda de controle ou dificuldade para abordar a *accountability* da rede. Essa é uma das questões mais frequentes no campo da administração pública. (...) Todos estão de alguma forma encarregados de algo e, portanto, todos são de alguma forma responsáveis. Como resultado, todos os participantes da rede devem estar aptos a prestar contas. Isso certamente é problemático. Gestores de governos locais dizem que freqüentemente têm de “trocar” o controle sobre o desenvolvimento e a *accountability* normal do conselho municipal por operações financeiras envolvendo um conjunto de diferentes organizações. (Agranoff e McGuire, 1999, p.34 *apud apud* FLEURY e OUVERNEY, 2007, p. 94).

O caráter autônomo das partes envolvidas dificulta os mecanismos de controle e monitoramento das ações. Qual ou quais de seus membros teria a legitimidade para exercer esse papel. Essa característica pode incorrer em ineficácia ou ineficiência. São os raros os trabalhos sobre esse tema, é o aponta a literatura. Fleury e Ouverney (2007, p. 99, 100) citam o estudo de Acar e Robertson (2004) que apontam essas limitações:

- A inexistência de uma unidade central para estabelecer os processos de controle das atividades, ou seja, os gestores precisam influenciar e motivar os membros da rede sem dispor de autoridade hierárquica para tal;
- A variedade de atores na rede implica a existência de amplas assimetrias de poder e diferentes capacidades de influenciar os resultados das políticas;
- A inserção de cada ator na rede varia em termos de seu comprometimento com objetivos, o que dificulta a responsabilização;
- As redes são arranjos interorganizacionais voluntários, cuja autonomia reduz o poder de definir responsabilidades quanto ao cumprimento das metas;
- O amplo espectro de composição da rede implica a existência de diferentes culturas e dinâmicas gerenciais, sendo difícil estabelecer parâmetros comuns de avaliação e *accountability*;

- Certos vínculos dentro da rede são apenas temporários em virtude do próprio desenho dela e necessitam de mecanismos especiais de monitoramento e avaliação;
- A natureza dinâmica da composição da rede implica a frequente entrada e saída de atores e organizações, o que reduz significativamente a capacidade de estabelecer responsabilidades e conduzir avaliações;
- As redes são organizações desenvolvidas para dar solução a problemas complexos de política pública, e estes, por sua natureza, impõem limites à definição de prazos e expectativas com relação a metas; além disso, a avaliação com base unicamente em metas particulares não capta o impacto dos esforços conjuntos.

Em face das dificuldades de se estabelecer o controle nas redes de políticas, alguns atores apontam para a necessidade de se rever a própria concepção de controle no âmbito das redes. Fleury e Ouverney (2007, p.100) apontam que,

A redefinição do conceito torna-se viável na medida em que o controle assume um caráter estratégico de suporte à dinâmica gerencial cotidiana da rede na produção de bens e serviços. Como função de análise e promoção da inteligência operacional, ele se insere no processo de institucionalização da rede induzindo o emprego articulado e racional da base de recursos ao longo da cadeia de atores e organizações.

Continuam os autores:

O controle ganha assim uma nova função, que consiste em dinamizar o processo de planejamento e decisão coletivamente organizado e integrado, fornecendo suporte de articulação e integração para o estabelecimento de padrões regulares de relacionamento, intercâmbio de recursos e resolução de problemas. O foco central do controle nas redes é gerar complementaridade entre as partes, no sentido de articular as bases de suporte decisório especificamente relacionados às atividades nela desenvolvidas, ou seja, as atividades consideradas complementares. (ibidem, p.101)

Entretanto ao transportamos essa perspectiva para o âmbito da gestão em rede do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, a existência do eixo “controle social” nos traz uma reflexão própria do campo que nos propomos a estudar.

Não obstante o redimensionamento do papel do controle nas redes ser de suma importância para a produção das mesmas, organizações que compõem o

Comitê Rio tem como uma de suas atribuições justamente o controle das políticas, tais como o Ministério Público e o Conselho de Direitos, bem como o judiciário, dentre os outros em diferentes níveis e dimensões. Questão esta a ser explorada em nosso estudo.

### **Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – ESCA na agenda pública**

A escolha por privilegiar o tema da exploração sexual como fio condutor para análise da ação do Comitê Rio, como vimos, se deveu à importância que o tema ganhou na emergência do próprio comitê, ao histórico de formulação das políticas DHCA em políticas temáticas, ao lastro substancial das políticas de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil na agenda de DHCA e à invisibilidade que envolve o tema ainda na atualidade. Nesse sentido, abordamos elementos teóricos-chaves para a compreensão do fenômeno da exploração sexual de crianças e adolescentes como problema público nacional e transnacional, bem como o enfrentamento desse fenômeno na agenda pública brasileira, para contextualizarmos o tema em nosso estudo.

Nos referenciamos em estudos do campo das políticas públicas para balizar o campo sob o qual nos debruçaremos para análise de redes, configurando assim o tipo de redes de políticas públicas. Privilegiamos como referência a abordagem de Múltiplos Fluxos (*multiple streams*) formulada por John Kingdon (1984). A teoria de Kingdon nos serve como ferramenta para melhor compreensão do ambiente de emergência das políticas públicas em geral, e nesse caso, daquelas voltadas para o enfrentamento da violência sexual,

momento em que ela passa a se fazer presente na agenda governamental, que, para o autor, “*é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento*” (KINGDON, 2011, p.3).

Para Kingdon, a determinação da agenda formal é resultado da confluência entre três fluxos: (1) fluxo dos problemas propriamente ditos, diz respeito ao processo que alça determinada questão política como problema público; (2) fluxo da formulação do conjunto de soluções ou alternativas ao problema, do qual serão escolhidas algumas, seja pela via do consenso, pressão ou persuasão e (3) fluxo político, influenciado pela sensibilidade social e comoção pública, mediadas por forças políticas organizadas que podem exercer pressão. Quando esses três fluxos convergem, abre-se uma “janela de oportunidade”, que, com a interveniência dos chamados “empreendedores políticos”, o problema pode vir, ou não, a ser inserido na agenda governamental (KINGDON, 2011).

Data da década de 1990 os importantes acontecimentos e movimentos em escala mundial que deram visibilidade ao fenômeno da exploração sexual de crianças e adolescentes, naquela época, comumente chamada de prostituição infanto-juvenil. Pesquisas e políticas nesse campo possibilitaram maior conhecimento e compreensão da problemática, mas os dados produzidos ainda se mostram incipientes e dispersos e os conceitos utilizados, muitas das vezes imprecisos ou até mesmo divergentes. (BRASIL - MEC/SDH, 2011; FALEIROS, 2000).

Os avanços alcançados pelos estudos nas últimas décadas possibilitaram o reconhecimento do fenômeno da exploração sexual não somente restrito à prostituição, mas também configurado em outras formas, tais como a pornografia, o turismo sexual e o tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais. Avançou-se também na consideração das dimensões histórica, ética, política e econômica da problemática, sendo a mesma reconhecida como uma questão de direitos humanos e sua violação como um crime contra a humanidade (FALEIROS, 2000, p. 18). Às vésperas da Copa do Mundo no Brasil, a exploração sexual passou a ser considerada crime hediondo, por meio da lei 12.978, sancionada em 21 de maio de 2014 (BRASIL, 2014)

A conceituação do fenômeno como *exploração sexual comercial* foi adotada no I Congresso Mundial contra a Exploração Comercial de Crianças, realizado na cidade de Estocolmo (Suécia), no ano de 1996. De acordo com a “Declaração e Agenda de Ação de Estocolmo”, documento propositivo desse congresso, o fenômeno pode ser compreendido como *todo tipo de atividade em que as redes, e/ou os aliciadores e/ou os clientes usam o corpo de um menino ou menina para tirar vantagem ou proveito de caráter sexual com base numa relação de exploração comercial e poder*. Esse mesmo documento declara que a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é um crime contra a humanidade.

O reconhecimento do fenômeno da exploração sexual de crianças e adolescentes como produção sócio-histórica, que envolve relações complexas e multifatoriais, trouxe a dimensão sócio-política e econômica como elementos determinantes para sua compreensão e criação de estratégias de enfrentamento diferenciadas. Nesse sentido, a iniquidade social é considerada



como determinante para a inserção nesse mercado, que se potencializa em nossa sociedade contemporânea do capitalismo globalizado. Segundo Eva Faleiros: *O conceito de exploração sexual no contexto do sistema capitalista, da sociedade do consumo e do mercado do sexo permite clarificar a natureza da exploração sexual comercial.* (FALEIROS, 2000, p.21)

A violência sexual, especificamente na modalidade de exploração sexual, campo deste estudo, além de ser reconhecida como violação dos direitos humanos, é também considerada agravo à saúde, caracterizada como um fenômeno de conceituação complexa, polissêmica e controversa pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2001)<sup>8</sup>, este também reconhece a violência como representação de ações humanas realizadas por indivíduos, grupos, classes, nações, numa dinâmica de relações que provoca danos físicos, emocionais, morais e espirituais a outrem (MINAYO; SOUZA, 1998).

Por sua vez, o Primeiro Relatório Mundial sobre Violência e Saúde da Organização Mundial de Saúde define violência como “o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação de liberdade” (OMS, 2002, p.5)

Minayo (1999) ressalta o quanto a violência afeta a saúde; e, tal como afirma Agudelo (1990, *apud* MINAYO, 1999, p.4), "ela representa um risco maior para a realização do processo vital humano: ameaça a vida, altera a saúde, produz enfermidade e provoca a morte como realidade ou como possibilidade

---

<sup>8</sup> - Conforme a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências

próxima". O setor saúde, na atenção aos efeitos da violência, atua na reparação dos traumas e lesões físicas, em serviços de emergência, na atenção especializada, nos processos de reabilitação, nos aspectos médico-legais e registros de informações. Quanto a esta última, apontamos que a notificação de violência, em especial contra a criança, paulatinamente tem dado visibilidade ao fenômeno e seus efeitos, exigindo do setor saúde abordagens diferenciadas que atendam aspectos psicossociais em torno desses efeitos sobre as vítimas.

Nesse sentido, percebemos que a partir da segunda metade dos anos de 1990, acentuaram-se as discussões e proposições no âmbito dos setores públicos, mas é na década de 2000 que um conjunto de políticas, planos e demais estratégias públicas de enfrentamento do fenômeno da violência, em especial da violência contra a criança e ao adolescente, ganham contornos mais definidos e atingem as práticas profissionais de forma mais coordenada. Podemos atribuir a isso, o reconhecimento do Ministério da Saúde da magnitude do problema da violência doméstica e sexual e suas implicações na saúde de crianças, adolescentes e mulheres; bem como a importância de sensibilizar gestores e profissionais para a organização de serviços e redes integradas de atenção.

Contudo, passado mais de uma década de experiências mais focalizadas na problemática, ainda percebemos uma falta de coordenação com os demais setores implicados no enfrentamento da violência infanto-juvenil, carecendo ainda o SUS – Sistema Único de Saúde, de melhor definição quanto ao seu papel no âmbito do SGDCA. O setor saúde costuma ser porta de entrada da

rede de atendimento às situações de violência infanto-juvenil. Em geral são nas emergências hospitalares que se evidenciam as situações de violência, já em estado agudo ou avançado de gravidade, além das medidas de atendimento aos efeitos das sevícias físicas, psicológicas, sexuais e da negligência, bem como as profilaxias às doenças sexualmente transmissíveis e à gravidez decorrente de violência sexual.

No contexto da política de vigilância em saúde, é desse setor que partem as notificações para o Conselho Tutelar, órgão centralizador da comunicação dos casos de violência infanto-juvenil no âmbito do SGDCA. Após, ou concomitantemente, aos trâmites administrativos e jurisdicionais de acolhimento, avaliação e intervenção, é também para o setor saúde que o caso é referenciado, com demanda de acompanhamento e tratamento psicossocial dos efeitos provocados.

Nesse sentido, buscamos nesse estudo considerar de forma privilegiada o setor saúde no âmbito do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para tanto, nos referenciaremos nas normativas do setor e das políticas intersetoriais de atendimento dos direitos da criança e do adolescente como marcos legais, paradigmáticos e conceituais que fornecem diretrizes para as estratégias setoriais e intersetoriais de enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil e no âmbito internacional. Partindo das convenções internacionais e de lei nacionais, passando por decretos e planos, até às resoluções, portarias e demais normativas.

## **Direitos da Criança e do Adolescente no Contexto dos Megaeventos Esportivos**

Por fim, abordamos o contexto da realização dos megaeventos esportivos no Rio de Janeiro como possíveis indutores de situações de violação de direitos infanto-juvenis, como também de oportunidades de construção de legados de fortalecimento da política de proteção desses mesmos direitos.

O Rio de Janeiro tem sido palco de grandes eventos culturais, ambientais e esportivos. Vocacionada para a atividade turística, a cidade acolhe os maiores eventos esportivos mundiais, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas e Paralimpíadas de 2016; o que implica em alto volume de investimento financeiro em grandes obras e na recepção de milhares de turistas nacionais e estrangeiros em circulação pela cidade. Esse fato tem provocado a discussão sobre os impactos dessa atividade turística para os segmentos mais vulneráveis da população, como é o caso das crianças e dos adolescentes.

Os impactos sociais decorrentes de atividades turísticas não é um tema novo, mas somente nas últimas duas décadas a questão do turismo sexual envolvendo crianças e adolescentes passou a ser considerado um problema a ser enfrentado de forma programática pela comunidade internacional voltada para a proteção dos direitos infanto-juvenis. No início da década de 1990 todo movimento em torno do enfrentamento da exploração sexual de meninos e meninas asiáticas, que deu origem à rede ECPAT (*End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes*) e ao I Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (1996, Suécia), lançou luz sobre o tema e, a partir do compromisso assumido pelo

Estado Brasileiro, deu-se início a algumas estratégias públicas de EVSCA. Contudo o tema somente foi incorporado à agenda pública do setor brasileiro de turismo em 2004, com a criação do Programa Turismo Sustentável e Infância pelo Ministério do Turismo (TENÓRIO e BARBOSA, 2008).

A exploração sexual comercial infanto-juvenil, dentre as diversas modalidades de violações de direitos de crianças e adolescentes decorrentes desses megaeventos esportivos, foi o tipo de violação que mais esteve em evidência, que mais motivou a mobilização de diversos setores para a percepção como um problema público a ser previsto e enfrentado com estratégias públicas de políticas. Recente estudo realizado pela Brunel University London com o objetivo de “oferecer dados informativos para ações em países que sediam grandes eventos esportivos e oferecer algumas sugestões de como os países-sede podem evitar armadilhas e erros em relação à exploração de crianças, especialmente de cunho econômico e sexual” (BRACKENRIDGE et alli, 2013, p.6), aponta que os riscos específicos antes, durante e após grandes eventos esportivos podem ser assim classificados de forma ampla: trabalho infantil, deslocamento de crianças como resultado de remoções forçadas para construção de infraestrutura e liberação de ruas, exploração sexual e tráfico de pessoas afetando crianças. Vejamos a tabela abaixo, mas tenhamos em mente que os dados referidos carecem de adequação para a realidade brasileira:

### Quadro 3:

#### Fontes de riscos para crianças associados a grandes eventos esportivos

Fontes de risco	Antes	Durante	Após
Cronogramas de construção acelerados com um grande número de homens separados de suas famílias e recorrendo a sexo pago – e com menores de idade	x	x	
Impactos negativos em crianças decorrentes da migração por trabalho e demandas	x	x	

altas porém temporárias de trabalho comercial, por exemplo, passaportes ilegais e documentos de confirmação de idade permitindo o uso de trabalhadores menores de idade, envolvimento em vendas na rua			
Cobertura midiática que eventualmente omite as más notícias relacionadas aos grandes eventos esportivos (abusos infantis)	x	x	
Detenção e revista ilegal, inclusive de crianças	x	x	
Deslocamento de crianças de suas casas para lugares temporários e/ou desconhecidos	x	x	X
Coação de crianças para atividades ilegais como tráfico de drogas, roubo, violência sectária ou étnica	x	x	X
Celebridades, figuras públicas atividades e/ou entidades que vestem a camisa do “esporte inclusivo” desviando a atenção das autoridades e organizações de seus procedimentos corriqueiros de fiscalização de riscos à criança	x	x	
Trabalhador migrante sem acesso a creche, educação, serviços de saúde	x	x	
Prorrogação das férias escolares sem supervisão ou sem programação		x	
Níveis elevados de abuso sexual e físico devido à sensação de impunidade decorrente do aumento das festividades		x	
Efeito negativo na saúde mental e física da criança causado por doenças contagiosas se elas são abusadas e/ou forçadas a consumir drogas	x	x	X

FONTE: (BRACKENRIDGE et ali, 2013, p. 14,15)

Apesar da constatação do aumento dos riscos de violações de direitos da criança e do adolescente em grandes eventos, não existem dados suficientes que comprovem a maior incidência de casos dessa natureza nesses períodos. Ao colocar em questão as razões desse fato, o estudo aponta algumas possibilidades:

1. o problema não existe – o que é o mais improvável, considerando as denúncias e os estudos de casos que ouvimos de trabalhadores de ONGs que atuaram nos locais;
2. o problema é mascarado pela atenção dada à exploração de adultos – o que é provável, já que trabalhos de advocacy dedicados a uma faixa etária específica parecem ser incomuns;
3. as pesquisas sobre monitoramento e avaliação não existem ou não são concebidas para obter dados com rigor suficiente – o que é muito provável, dada a relativa escassez de pesquisas e dados que descobrimos (BRACKENRIDGE et alli, 2013, p.40).

Ao nos remetermos à realidade brasileira, das três possibilidades apresentadas fazemos ressalva à segunda, pois no Brasil ações de *advocacy* para os direitos de crianças e adolescentes não são incomuns. Isso nos sinaliza a importância de adequação de pesquisas dessa natureza ao nosso contexto e que não convém transportar resultados sem antes analisá-los sob critérios consistentes. Contudo, em face do pioneirismo da pesquisa referida, a tomamos como

referência para refletirmos sobre o impacto que os megaeventos esportivos podem causar no sistema de proteção à infância e adolescência, de fundamental importância para nosso estudo e oportuna para o momento em que vivemos na cidade do Rio de Janeiro.

Por fim, o referido estudo se apresenta como um “chamado à ação” para a rede de proteção infanto-juvenil e para as organizações de grandes eventos, em especial à FIFA e ao COI, responsáveis pela organização da Copa do Mundo e da Olimpíadas, respectivamente. Nesse sentido, nossa pesquisa vai ao encontro dessa pauta em emergência na comunidade internacional ativista pelos direitos infanto-juvenis, em especial no que tange aos modos de coordenação interorganizacional de ações protetivas voltadas para os megaeventos.

A articulação em torno da Agenda de Convergência e implementação de “Comitês Locais de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes no Contexto dos Megaeventos”, que em síntese podemos dizer como *o modo de operacionalização em rede do SGDCA*, era apontado como talvez o maior legado que a Copa do Mundo poderia deixar para a política de proteção infanto-juvenil nas cidades-sede (BRASIL, SDH-PR / UNICEF; 2013). Talvez essa afirmativa se justifique pelo fato de que o planejamento de realização da Copa do Mundo 2014 não considerou os riscos decorrentes da realização de evento desse porte para a segurança de nossas crianças e adolescentes, e tampouco se preocupou em deixar qualquer legado para a infraestrutura de atendimento dos direitos infanto-juvenis (Plano Operacional da Copa do Mundo FIFA 2014).

Contraditoriamente, na maioria das cidades-sede da Copa há exemplos de alteração da rotina de milhões de crianças em face do evento, tal como a antecipação e prolongamento das férias escolares para cerca de 30 dias coincidentes com a realização da Copa. Isto, sem qualquer plano alternativo. O que podemos apontar para o aumento da vulnerabilidade quanto aos cuidados domésticos e comunitários, que se configuram como fatores de risco para o trabalho infantil, para o aliciamento com fins de exploração sexual, violência doméstica, dentre outras formas de violação decorrentes de contextos inseguros.

Podemos ainda associar à realização de megaeventos os grandes empreendimentos que vão desde a construção e reforma de equipamentos esportivos necessários à realização dos jogos até às obras de infraestrutura urbana, em especial os investimentos em mobilidade urbana. Recentes estudos têm confirmado que o contexto de migração de grande quantidade de homens para trabalhar nesses empreendimentos é fator facilitador da exploração sexual infanto-juvenil. A distância da família, a falta de atividades de lazer, falta de privacidade, o consumo de álcool e outras drogas, moldam comportamentos típicos do trabalhador da área. “Ser um “peão” ou um “barrageiro” significa desempenhar uma série de papéis que vão além do profissional e inclui compartilhar comportamentos sexuais”, é o que conclui a pesquisa “Homens por trás das grandes obras” (CERQUEIRA-SANTOS, 2010, p.18), que revela ainda que 85% dos 288 homens entrevistados presenciaram crianças e adolescentes serem explorados sexualmente, 67% conhecem pessoas que pagaram para fazer sexo com esse público e 25% reconhecem ter feito o mesmo. “Muitas vezes o que separa um agressor de um não agressor é



somente a oportunidade e não a consciência” (CERQUEIRA-SANTOS, 2010, p.18).

Por fim, um megaevento como a Copa do Mundo atrai a atenção do mundo para o país-sede. Na Copa de 2014 o Rio de Janeiro recebeu 886 mil turistas, sendo que cerca de 400 mil eram estrangeiros oriundos de 202 países. Aproximadamente 5,15 milhões de pessoas participaram das Fan Fests. Em toda a Copa do Mundo foram 3,43 milhões de ingressos; 5.652 voluntários, 20 mil profissionais de imprensa (Fonte: Portal da Copa e EMBRATUR); cerca de 200 mil postos temporários de trabalho e 3 bilhões de interações nas redes sociais durante o evento (Fonte: Portal Brasil do Governo Federal). Com isso, a imagem da cidade foi divulgada para todo o mundo, atraindo inclusive o trabalhos de ONGs transnacionais envolvidas com os grandes temas de direitos humanos infanto-juvenis, em especial a temática da ESCA, que buscaram nessa oportunidade dar visibilidade à campanhas temáticas, que envolvem ainda o enfrentamento do trabalho infantil e ao tráfico de pessoas, dentre outras pautas.

Nesse contexto, o referencial do campo das políticas públicas também nos serviu para reconhecer a emergência de uma agenda temática de proteção dos direitos da criança e do adolescente em megaeventos com a iminência da realização dos maiores eventos esportivos no planeta em nosso país.

## METODOLOGIA

Em face das características de nosso estudo, adotamos o *estudo de caso* como estratégia metodológica de pesquisa. Como nos referimos, tivemos como objetivo “analisar experiência de gestão em rede do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no enfrentamento da exploração sexual no contexto da Copa do Mundo de 2014, tomando como caso a ação do *Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro*”.

Para Robert K. Yin, “o estudo de caso é uma estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes (YIN, 2006, p.26). O estudo de caso, além de contar com as técnicas das pesquisas históricas, também se vale como fonte de informações da observação dos acontecimentos que estão sendo estudados, bem como de entrevistas com atores envolvidos nesses acontecimentos. Sobre essa relação entre pesquisa histórica e estudo de caso, esclarece o autor “embora os estudos de casos e as pesquisas históricas possam se sobrepor, o poder diferenciador do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional” (*ibidem*, págs. 26 e 27).

O campo de estudo desta pesquisa foi o Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro, em torno da Copa do Mundo de 2014 no Rio de Janeiro, mas consideramos as inter-relações desse grande evento com a realização da Copa das

Confederações de 2013 que lhe antecedeu e com as Olimpíadas e Paralimpíadas de 2016 .

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com 21 gestores públicos e lideranças da sociedade civil; contudo, os arquivos de gravação de duas entrevistas foram corrompidos. Foram utilizadas então 19 entrevistas em nosso estudo. O quadro abaixo apresenta o grupo de entrevistados, segundo o seu segmento de atuação, a instituição que representa e sua abrangência geográfica:

**Quadro 4: Entrevistados por segmento de atuação**

<b>SEGMENTO</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>ABRANGÊNCIA</b>
Governamental (Gov.)	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS / Coordenadoria Geral de Direitos Humanos – CGDH	Municipal
	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer – SMEL	Municipal
	Secretaria Municipal de Saúde – SMS	Municipal
	Secretaria de Estado de Turismo – SETUR	Estadual
	Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC	Estadual
	Secretaria de Direitos Humanos – SDH	Nacional
	Ministério do Trabalho e Emprego – MTE / Superintendência Regional do Trabalho – SRT	Nacional
Organizações Não- Governamentais (ÑGov.)	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA	Municipal
	Associação dos Conselhos Tutelares do Estado do Rio de Janeiro – ACTERJ	Estadual
	Rede ECPAT Brasil	Nacional
	Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil - FEPETI	Estadual
	Casa da Arte de Educar	Municipal
	Disque Denúncia Estadual	Estadual
	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDECA	Estadual
	UNICEF – Escritório do Rio de Janeiro	Nacional
Justiça (JUS)	Defensoria Pública do Estado / Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CDDICA	Estadual
	Ministério Público do Trabalho – MPT / Coordenadoria da Infância e Juventude	Nacional
	Ministério Público Estadual – MPE / Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Infância e Juventude do Estado do Rio de Janeiro	Estadual
	Ministério Público Estadual – MPE / Promotoria de Tutela Coletiva	Estadual

Os critérios utilizados para escolha dos entrevistados foram os seguintes: 1) atores em posição estratégica no comitê, 2) atores periféricos com baixa ingerência no comitê, 3) proporcionalidade de atores por segmento, 4) disponibilidade para a entrevista.

Os documentos analisados foram: os registros de reuniões (atas e outros), relatórios de atividades, documentos diversos alusivos às ações e atividades do comitê, materiais institucionais, áudio e slides de apresentação do comitê e suas ações, materiais de campanhas públicas, dentre outros. Esses documentos foram coletados ao longo da atuação do Comitê Rio desde a sua constituição até a Copa do Mundo e as atividades de avaliação após o evento. Outros documentos foram disponibilizados pelo próprio comitê e pelas instituições representadas. Dentre o acervo reunido, foram priorizados os relatórios de registro de reuniões, sendo os demais alçados de acordo com a relevância dos conteúdos.

### **Análise**

Para análise das entrevistas e dos documentos, utilizamos o método da análise de conteúdo na sua modalidade “Análise Temática”, que, conforme Bardin, “Consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objectivo analítico escolhido” (BARDIN, 1979, *apud* GOMES, 2012). Essa abordagem foi adaptada por Romeu Gomes, que passou a chamá-la de *Método de Interpretação de Sentidos* como “uma tentativa de avançarmos mais na interpretação, caminhando além dos conteúdos e textos na direção de seus contextos e revelando as lógicas e as explicações mais abrangentes presentes

numa determinada cultura acerca de um determinado tema” (GOMES, 2012). No presente trabalho, foram considerados apenas os conteúdos manifestos e não foram trabalhados os sentidos latentes dos enunciados.

As entrevistas foram analisadas em três etapas: a primeira foi uma leitura geral com anotações livres, a segunda buscou selecionar depoimentos que diziam em respeito às categorias de análise eleitas para nosso estudo e o terceiro momento consistiu em reunir os depoimentos selecionados de acordo com as categorias de análise correspondentes. Uma vez os depoimentos agrupados por categorias, realizamos a análise das mesmas a partir dos núcleos de sentido expressos.

Os documentos foram agrupados segundo sua natureza, tais como os registros de reuniões, relatórios de atividades e materiais institucionais e de campanhas públicas. Num primeiro momento, os documentos foram utilizados para a reconstituição do processo de emergência do Comitê Rio e do cenário de realização da Copa do Mundo. E, posteriormente foram sendo consultados na medida da necessidade por informações.

Utilizamos como plano analítico a tipologia para identificação e análise da interdependência em rede proposta por Assis Ouverney (apud FLEURY e OUVERNEY, 2007), ilustrada no quadro “Elementos Institucionais de um Padrão de Interdependência em Rede” – vide págs. 24 e 25. Foi utilizado também como referência de análise as propriedades da morfologia das redes proposta por Silvia Portugal (2007) – vide pág. 23.

Quanto aos aspectos éticos, o estudo atendeu as normativas de regulamentação de pesquisa com seres humanos. As entrevistas foram

realizadas mediante assinatura dos participantes do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do IFF/Fiocruz e pelo (CNEP em 17 de dezembro de 2014) – CAE N° 36456914500005269.

O estudo ora apresentado, em face de minha inserção como profissional no campo estudado, teve que contar com uma postura reflexiva sobre esse lugar ocupado pelo pesquisador e as possíveis naturalizações sobre o objeto estudado, em face dessa inserção. O que, segundo as postulações de Pierre Bourdieu (1983), chamamos de vigilância epistemológica; sendo utilizada em nossa pesquisa com o propósito de potencializar o modo de inserção no campo e mitigar os efeitos indesejados dessa condição para a produção do conhecimento resultante deste trabalho.

Nesse sentido, a minha inserção como profissional da área e também membro do comitê, fez com que tomássemos como estratégia metodológica, a participação de um pesquisador convidado para a realização de maior parte das entrevistas, o Mestre em Saúde Coletiva Daniel Campos, de modo que os entrevistados pudessem estar à vontade para tecer quaisquer comentários críticos, sob a garantia do anonimato. O pesquisador passou por um processo de preparação para as entrevistas, sendo o instrumento utilizado aperfeiçoado nesse processo.

Por outro lado, a inserção no campo permitiu o acesso facilitado aos documentos e o conhecimento adquirido como parte da experiência estudada. Além, da relação construída nesse processo, ter conferido legitimidade e empatia que facilitaram a participação dos entrevistados.

## CAPÍTULO I:

### **Construção da agenda pública brasileira de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil<sup>9</sup>**

Esse capítulo traz os estudos sobre os ciclos de políticas públicas e seus processos constituintes de formulação, implementação, avaliação e, principalmente, de construção de agendas (*agenda setting*); com o intuito de oferecer uma base de compreensão sobre o terreno à que os nossos estudos sobre redes de políticas de direitos humanos de crianças e adolescentes se aplicam. Para isso, analisa a emergência da questão da violência sexual infanto-juvenil como problema público, sua inclusão e permanência na agenda formal das políticas nacionais nas décadas de 1990 e 2000. Conferimos especial atenção à modalidade da exploração sexual comercial, em face de sua invisibilidade no campo das políticas públicas; assim como ressaltamos os processos participativos de construção dessa agenda política temática, na perspectiva do ordenamento legal vigente a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) como marco nacional.

À luz de estudos sobre processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, principalmente os que enfatizam a construção de agendas (*agenda setting*), partimos do reconhecido pressuposto de que para uma questão social vir a ser considerada um problema público, e como tal inserido na agenda formal de governo, faz-se necessário o convencimento dos

---

<sup>9</sup> - Esse capítulo, é uma versão ampliada do artigo apresentado e aceito para publicação na Physis Revista de Saúde Coletiva do último trimestre de 2016.

agentes envolvidos nos processos decisórios de que a situação deve ser priorizada e possui alternativas de intervenção pública. Tal processo está diretamente associado à capacidade do tema em mobilizar a opinião pública, incorrendo em bônus ou ônus políticos a ação ou a omissão do Estado. Por sua vez, a permanência do tema na agenda pública depende da renovação periódica de sua importância política.

Adotamos como referência a abordagem de Múltiplos Fluxos (*multiple streams*) formulada por Jonh Kingdon (1984). A teoria de Kingdon nos serve como ferramenta para melhor compreensão do ambiente de emergência das políticas públicas em geral, e no nosso caso, daquelas voltadas para o enfrentamento da violência sexual, momento em que ela passa a se fazer presente na agenda governamental, que, para o autor, “*é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento*” (KINGDON, 2011, p.3). Por sua vez, Cobb e Elder (1983) diferenciam, a agenda política da agenda formal; a primeira é o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como passível de intervenção; enquanto que a segunda, também chamada de agenda institucional, é o conjunto de problemas ou temas já assumidos pelo poder público como alvo de intervenção (*apud*, SECCHI, 2010, p.37).

Para Kingdon, a determinação da agenda formal é resultado da confluência entre três fluxos: (1) fluxo dos problemas propriamente ditos, diz respeito ao processo que alça determinada questão política como problema público; (2) fluxo da formulação do conjunto de soluções ou alternativas ao problema, do qual serão escolhidas algumas, seja pela via do consenso, pressão ou



persuasão e (3) fluxo político, influenciado pela sensibilidade social e comoção pública, mediadas por forças políticas organizadas que podem exercer pressão. Quando esses três fluxos convergem, abre-se uma “janela de oportunidade”, que, com a interveniência dos chamados “empreendedores políticos”, o problema pode vir, ou não, a ser inserido na agenda governamental (KINGDON, 2011).

Nesse sentido, assinalamos o importante papel dos empreendedores políticos na tessitura das redes de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, sem perder de vista o contexto histórico e seus embates. São esses atores que transformam determinadas questões em problemas públicos ao despertarem a atenção dos formuladores de políticas. Em geral, constituem redes que estabelecem padrões de relações entre indivíduos e grupos.

Valemos-nos da análise documental como metodologia utilizada para elaboração deste capítulo. Foram tomados como fontes documentos oficiais: leis, portarias, resoluções referentes às políticas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil – expressos em políticas, planos, programas, projetos e ações; bem como publicações dos principais interlocutores governamentais e da sociedade civil sobre o tema, das últimas duas décadas, levantadas no segundo semestre de 2013. Utilizamos também a representação de ciclo de políticas públicas como ferramenta de análise das políticas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes (EVSCA).

Sem desconsiderar as críticas à perspectiva do ciclo de políticas públicas, apontadas como racionais e lineares demais, e mesmo, simplificadoras e reducionistas de realidades complexas para alguns autores, a noção de ciclo

de políticas públicas serve-nos como uma ferramenta heurística capaz de fornecer um primeiro mapeamento da configuração da política de EVSCA como política temática, compartilhando da ideia de alguns autores contemporâneos (MARQUES, 2013, p.32). Klaus Frey propõe como fases do ciclo: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (FREY, 2000).

### **Década de 1990: breves considerações sobre a emergência da questão da violência sexual de crianças e adolescentes como problema de política pública**

O uso de crianças e adolescentes no mercado do sexo nos remete a tempos imemoráveis, mas nas últimas duas décadas essa questão social emergiu como um problema público internacional, conclamando o Estado brasileiro à ação.

Assim como Kingdon, estabelecemos aqui uma diferenciação entre questão social e problema público; bem como evidenciamos o movimento de passagem de uma para outra, como sendo o processo de emergência de um determinado tema na agenda pública. Em tese, as políticas públicas nascem como soluções para questões reconhecidas como problemas, isto é, quando uma determinada situação social passa a demandar intervenção estatal para mudança de sua realidade. Mas quais são os fatores que promovem esse movimento de mudança de percepção dos empreendedores políticos que passam a

reconhecer uma questão social como um problema a ser assumido pela agenda pública? (KINGDON, 2011).

A atenção dos participantes de um processo decisório para transformar uma situação social em problema de política pública pode ser influenciada por meio de três mecanismos básicos: 1) eventos, crises e símbolos; 2) Indicadores; e 3) *feedback* das ações governamentais. Em síntese, os eventos, crises e símbolos possuem o poder de mobilização da atenção pública pela magnitude em que se evidenciam, por meio de crises, desastres e demais situações de comoção popular; mas em geral reforçam a percepção sobre problemas pré-existentes e raramente ganham força capaz de disputar espaço na agenda pública. Por sua vez, os indicadores expressos em taxas, índices, valores, dentre outras formas, podem ser interpretados e divulgados de modo a evidenciar determinadas questões como problemas, principalmente quando revelam dados quantitativos que impressionam os especialistas e a opinião pública. Por fim, o *feedback*, a avaliação (negativa ou positiva) da ação (ou omissão) Estatal, pode ser determinante para a criação, continuidade, mudança ou extinção de políticas governamentais. (CAPELLA, 2007, p.89-90)

Podemos inferir que a violência sexual de crianças e adolescentes (VSCA) no Brasil, em especial a exploração sexual de crianças e adolescentes (ESCA), passou a ser alvo de atenção da comunidade política quando a questão passou a ser percebida como capaz de causar ônus ou bônus políticos perante a comunidade nacional e internacional, seja pela omissão ou pela ação do Estado. Para compreendermos como se deu essa passagem, analisamos a década de 1990 a partir dos três referidos mecanismos básicos que erigem uma determinada questão social em problema de agenda pública.

À título de contextualização, destacamos o momento histórico em que se deu essa mudança de percepção e definição da VSCA-ESCA como um problema público. Referimos-nos a um período de institucionalização dos direitos fundamentais da criança e do adolescente nos cenários nacional e internacional, refletido na consolidação legal das lutas travadas na década de 1980. Referimos-nos principalmente à Constituição Federal (CF) de 1988, à Convenção da Organização das Nações Unidas pelos Direitos da Criança (CDC) de 1989 e ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, dentre outras normativas menos expressivas. Ato contínuo, nos referimos também ao período em que se iniciou o processo implementação desse novo ordenamento legal por meio de políticas públicas, a década de 1990.

Consonante com o paradigma da proteção integral estabelecido pela nova legislação, crianças e adolescentes deixaram de ser meros objetos da vontade adulta e passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e deveres, sendo-lhes conferidos *status* de cidadãos perante a lei. Ao instituir os direitos fundamentais, pôr esse segmento a salvo de qualquer forma de negligência, violência ou opressão, passou a ser exigência legal (CF, Art. 227 e ECA, Art. 5º). Nesse contexto histórico-legal, situações envolvendo crianças e adolescentes que até então eram ocultadas, banalizadas ou toleradas, passaram gradativamente a ser percebidas como violações de direitos humanos e repudiadas pela opinião pública, despertando a atenção da mídia e dos agentes políticos.

Com essa contextualização, passamos então a análise dos três mecanismos promotores da questão social como problema público. O primeiro diz respeito aos eventos, crises e símbolos, que possuem o poder de mobilização da

atenção pública pela magnitude em que se evidenciam, por meio de crises, desastres e demais situações de comoção social, mas em geral, reforçam a percepção sobre problemas pré-existentes e raramente conferem força capaz de disputar espaço na agenda pública (SECCHI, 2010).

Alguns eventos ocorridos na década de 1990 promoveram visibilidade do tema da VSCA no cenário nacional e internacional. No Brasil, marco pioneiro dessa produção político-midiática de visibilidade social do tema nessa década, foi o trabalho da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara de Deputados em 1993, a “CPI da Prostituição infantil”, como ficou conhecida, que inseminou o debate em diversas esferas ao provocar a mobilização de importantes setores do executivo, legislativo, judiciário, sociedade civil, mídia e organismos internacionais.

Atribui-se como motivação para criação dessa CPI, a divulgação por organizações civis do Pará do dossiê “Criança e Adolescente no Interior Amazônico: Injustiça e Descaso” (Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR, 1992), que revelava a exploração sexual de meninas nos garimpos da região Norte, o que levou o jornalista Gilberto Dimenstein (1992) a publicar uma série de reportagens no jornal Folha de São Paulo e o livro “Meninas da Noite” (SEDH-PR e MEC, 2011; DIMENSTEIN, 1992). Percebemos nesse exemplo, a produção por organizações civis de um estudo de caso como denúncia, de matérias jornalísticas e de uma obra literária como eventos associados que eclodem num ambiente político capaz de interferir na agenda pública. Nesse caso, destacamos a mídia no papel de produtora de

sentidos e na ocupação de um lugar estratégico de visibilidade das questões sociais e na sua definição como problemas públicos.

Um desdobramento importante desta CPI foram as campanhas de opinião pública, que emergiram em torno da mobilização dos diversos segmentos sociais em razão das denúncias. Destaque para a campanha promovida no estado da Bahia e lançada por mais de 40 entidades em Salvador em 1995, que teve a adesão de artistas renomados, e que ao ser encampada pelo governo federal no mesmo ano, tornou-se de âmbito nacional. Em paralelo, outras iniciativas e campanhas foram realizadas, entre as quais destacamos também a Campanha Nacional pelo Fim da Exploração, Violência e Turismo Sexual contra Crianças e Adolescentes, que teve como tema “Exploração Sexual Infanto-Juvenil: Não Dá pra Engolir” (SEDH e MEC, 2004).

A mobilização promovida pela campanha nacional conquistou a adesão de mais de cem organizações civis e dez organismos governamentais, que se associaram à *End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes* – ECPAT (Campanha pelo Fim da Prostituição, da Pornografia Infantil e do Tráfico de Crianças para Fins Sexuais), que surge como campanha contra o turismo sexual nos países asiáticos e a partir de 1995 torna-se referência mundial no tema, articulando-se com movimentos e organizações de vários países (SEDH e MEC, 2004). Destaque para essa confluência dos movimentos nos âmbitos nacional e internacional, que se retroalimentam na mobilização por visibilidade pública e por atenção dos empreendedores políticos.

Esse período, marcado por denúncias e campanhas, foi também rico em encontros, seminários e conferências promovidos pelas organizações participantes da campanha nacional. Alguns desses eventos serviram de etapa preparatória para o I Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças, realizado em Estocolmo/Suécia, em agosto de 1996. As conclusões do Seminário sobre Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Américas, nesse mesmo ano, ficaram conhecidas como a Carta de Brasília e marcou o compromisso brasileiro junto à comunidade mundial presente no Congresso Mundial. O evento foi promovido pelo CECRIA (Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), ECPAT, Governo do Distrito Federal, Comissão da União Européia, OIT (Organização Internacional do Trabalho), USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional), BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e ONGs (Organizações Não-Governamentais) nacionais (SEDH e MEC, 2004).

No cenário internacional, o I Congresso Mundial foi o marco da mobilização dessa década, tendo o Governo Brasileiro assumido o compromisso com a “Declaração e Agenda para Ação de Estocolmo”, documentos aprovadas no evento, que sinalizaram para os Estados a estratégia de formulação de planos nacionais para enfrentar a violência sexual. Marco ainda da definição do termo *exploração sexual comercial*, compreendido nos documentos oficiais do evento como “*todo tipo de atividade em que as redes e/ou os aliciadores e/ou os clientes usam o corpo de um menino ou menina para tirar vantagem ou proveito de caráter sexual com base numa relação de exploração comercial e poder*” (SUÉCIA, 1996).

Como efeito ainda desse período de eventos de mobilização, o problema da violência sexual infanto-juvenil foi melhor definido e estratégias públicas federais de enfrentamento foram desenhadas e implementadas, inicialmente em duas direções: uma no sentido de atenção às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual (abuso e exploração) e outra no sentido de campanhas e canais de registro de denúncias, com a finalidade de produção de dados e de indicadores sobre o fenômeno, que contribuíssem para dimensionar sua magnitude.

Passando para a abordagem do segundo mecanismo, o que se refere aos indicadores, há que se registrar que apesar de toda comoção pública produzida, principalmente pela mídia nesse período, a falta de dados concretos sobre a magnitude do problema era, e ainda é, algo inquietante para a militância política da área e um grande problema para os gestores públicos voltados para a formulação de soluções e alternativas de enfrentamento do problema. Percepção esta que justificou a criação de um canal de denúncia, associada à Campanha Nacional contra o Turismo Sexual (1997), como uma das primeiras iniciativas de política pública; além de ser ele próprio um dispositivo de fácil operacionalização e de forte apelo midiático.

O financiamento pelo governo federal de um disque-denúncia nacional coordenado pela ONG ABRAPIA (Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência), a partir do ano de 1997, com o número de telefone 0800-990-500, motivou a criação de um Sistema Nacional de Notificação em Violência Sexual Contra a Criança e ao Adolescente no ano 2000. Desde então, se passou a produzir dados sistematizados com base nas



denúncias (SEDH e MEC, 2004). A partir de 2003, com a tomada da coordenação do serviço pelo governo federal, houve a mudança do número de telefone e o Disque-Denúncia Nacional passou a ser conhecido como Disque 100. Esse serviço passou a ser a principal referência de dados nacionais sobre o fenômeno. Contudo, chamamos a atenção para a natureza da fonte de dados, pois são provenientes de denúncias, demandando apuração para refletirem de fato os dados de violações.

Também na segunda metade da década de 1990, encontramos iniciativas no setor saúde de regulamentação da notificação compulsória da violência infanto-juvenil. A primeira iniciativa de criação de uma Ficha de Notificação Compulsória para esses casos sobre a qual se tem conhecimento, foi da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, no ano de 1995. Em 1999, a Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro também adotou a estratégia (MS, 2002). Mas foi somente na virada da década que o Ministério da Saúde regulamentou a notificação compulsória dos casos de maus-tratos contra a criança e ao adolescente (MS, Portaria Nº 1.968/GM, de 25.10.2001); apontando para a organização posterior de um sistema de notificação e informação visando subsidiar a formulação de políticas públicas de enfrentamento da violência. Em 1997, o Ministério da Saúde já havia formulado normas técnicas para o atendimento às mulheres, incluídas as adolescentes, em situação de violência sexual (BRASIL, MS, 2011).

Quanto ao terceiro mecanismo, referente ao *feedback* das políticas governamentais, o abordamos na perspectiva não somente dos programas em desenvolvimento, mas também da avaliação pública da ausência dos mesmos,

ou seja, do Estado em ação ou omissão. Sem desconsiderar as iniciativas estatais voltadas para a visibilidade do tema, afirmamos que ainda eram pontuais, isoladas e desprovidas de institucionalidade no âmbito da agenda governamental. Nesse sentido, como indicava a Carta de Estocolmo (1996), o movimento pelo enfrentamento da violência infanto-juvenil se direcionou para a construção de um plano nacional.

O capital social produzido no processo de mobilização dos segmentos sociais estratégicos no final da década de 1990 foi direcionado para a agenda de construção de um plano nacional temático. A culminância desse processo teve como marco a realização do Encontro Nacional na cidade de Natal (RN) em junho do ano 2000, quando cerca de 160 organizações aprovaram a “Carta de Natal” e o texto do então denominado, “Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil” (PNEVIJ) que foi ratificado na Assembléia Ordinária do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) um mês depois. O Plano passou então a ter a legitimidade de ser a agenda formal do movimento pelos direitos da criança e do adolescente no tocante ao tema (BRASIL, 2001).

Para uma rápida compreensão do Plano Nacional, destacamos do seu Quadro Operativo, os seis eixos estratégicos e seus principais objetivos resumidos: 1. Análise da Situação – *“conhecer o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes em todo o país”*; 2. Mobilização e Articulação – *“fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de enfrentamento da violência sexual”*; 3. Defesa e Responsabilização – *“atualizar a legislação sobre crimes sexuais”* e aprimorar os processos de notificação, capacitação dos

profissionais e defesa das vítimas; 4. Atendimento – *“efetuar e garantir o atendimento especializado, e em rede, às crianças e aos adolescentes em situação de violência sexual e às suas famílias”*; 5. Prevenção – *“assegurar ações preventivas contra a violência sexual, possibilitando que as crianças e adolescentes sejam educados para o fortalecimento da sua auto defesa”*; 6. Protagonismo Infanto-Juvenil – *“promover a participação ativa de crianças e adolescentes pela defesa de seus direitos e comprometê-los na execução do Plano Nacional”* (BRASIL, 2001, p.15).

Todo esse movimento de mobilização e articulação para inserir e manter o tema na agenda política e formal foi incorporado como parte integrante da política de EVSCA que se desenhava, institucionalizando-se por algumas estratégias, tal como a inclusão da “mobilização e articulação” como eixo estratégico do Plano Nacional, um dos compromissos assumidos na Carta de Natal (BRASIL, 2001, p. 17). Outro exemplo foi a criação do “Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Infanto-Juvenil”, aprovado como lei pela Câmara de Deputados numa sessão mobilizada como ato político da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em Brasília, em novembro de 1999. Sancionada como Lei Federal nº 9.970, em janeiro do ano 2000, tornou-se data oficial de mobilização nacional. O que também foi preconizado na Carta de Natal: *“Que todas as organizações envolvidas com o Plano Nacional, no dia 18 de maio, instituído o ‘Dia Nacional de Luta Contra a Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes’ passem a promover ações de mobilização da sociedade de forma conjunta e articulada, como mecanismo estratégico para chamar a atenção sobre violência sexual contra crianças e adolescentes”* (BRASIL, 2001).

A deliberação do Plano Nacional pelo CONANDA se deu num momento de grande efervescência em torno da comemoração dos dez anos do ECA, quando em Brasília estavam reunidas cerca de duas mil pessoas para o Encontro Nacional de Entidades, realizado por um conjunto de organizações não-governamentais da área. É notória a influência da passagem por esta data comemorativa para a reunião de esforços interorganizacionais que tornaram possível a aprovação do texto do plano em tão curto espaço de tempo.

O amplo movimento de articulação em torno da construção do Plano Nacional alicerçou as bases da sua implementação na década que se iniciava. Tanto para a elaboração do Plano, quanto para sua execução, foram envolvidos os diferentes órgãos do executivo, legislativo e judiciário das três esferas da federação, bem como a sociedade civil, agências internacionais e universidades. O PNEVSIJ passou então a ser legitimado referência para a implementação de ações, programas e projetos governamentais e da sociedade civil e para a captação de recursos, como preconizava a Carta de Natal, que também indicou a criação do “Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Infanto-Juvenil”, instituído pela Lei Federal nº 9.970, de janeiro do ano 2000; desde então é data oficial de mobilização nacional (BRASIL, 2001).

No tocante à consideração do Plano Nacional como política pública, suscitamos algumas inquietações. A primeira diz respeito à forma como ele foi estruturado. Em tese, um plano se referencia a uma política anteriormente definida, constituída por um conjunto de diretrizes gerais, que por sua vez, se referencia a um conjunto de leis, normatizações e saberes instituídos. No

caso do PNEVSIJ, essas diretrizes políticas de referência são os próprios princípios da lei federal 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa imiscuidade entre lei, política e plano, parece-nos produzir alguns efeitos, dentre os quais, o tratamento do plano como se ele fosse a própria política norteadora.

A segunda inquietação, diz respeito à provisoriedade do Plano Nacional. Em geral, um plano tem um prazo determinado de existência previamente definido em relação aos objetivos e metas propostos, a serem executados num determinado período. O PNEVSIJ em sua primeira versão previu ações para serem implementadas entre os anos 2000 e 2003. Somente dez anos depois do prazo estipulado tivemos a sua segunda versão aprovada pelo CONANDA, em maio de 2013. Contudo, nessa década que corresponde o período entre o término do prazo da primeira versão e a aprovação da segunda versão do PNEVIJ, a versão inicial continuou sendo “a referência” para as políticas federais, estaduais e municipais. Isso, a nosso ver, sem que houvesse deslegitimidade de seu enunciado.

Tomamos como hipótese explicativa deste fenômeno o fato de o Plano ter sido resultado de um movimento marcado pelo ativismo, pelo clamor por ações concretas e de impacto direto e imediato na realidade. E, na ausência de uma política específica de referência, observamos a utilização dos princípios do ECA como diretrizes gerais invocadas no texto do Plano, são eles: proteção integral, condição de sujeitos de direitos, prioridade absoluta, condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, participação e mobilização, gestão paritária

entre governo e sociedade civil, descentralização administrativa, regionalização, sustentabilidade e responsabilização.

Por fim, torna-se também digno de nota, a densidade da primeira versão do Plano Nacional, que possui 107 metas a serem cumpridas em três anos. Também podemos atribuir o extenso número de ações, que buscaram contemplar todos os segmentos envolvidos na sua construção, como efeito desse ativismo que lhe deu origem. A falta de implementação de grande parte das muitas ações preconizadas no Plano no prazo estipulado e a pertinência das ações propostas manteve atual sua necessidade, mesmo depois da expiração do período estipulado.

Ainda que não seja objetivo do trabalho tecer uma análise das dificuldades de implantação do Plano, nem das razões de sua não atualização por uma década, podemos pontuar alguns fatores deste contexto: precariedade do orçamento e da política de financiamento e execução de programas e projetos estatais; barreiras da descentralização por meio dos planos estaduais e municipais; inadequação da previsão do tempo necessário para implementação das numerosas ações; dificuldade de estabelecimento de indicadores de avaliação e monitoramento; concorrência com os temas por prioridade na agenda pública; falta de institucionalidade e precariedade dos mecanismos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, assim como a desarticulação dos órgãos que lhe constituem; diversidade de canais de denúncias e fragmentação dos dados; descontinuidade política dos programas e ações públicas; precariedade dos processos de avaliação e monitoramento; dentre outros (CNEVSCA, 2010).

## **Década de 2000: Da implantação de ações governamentais à manutenção da agenda**

O PNEVSIJ constitui-se num importante referente para a análise de todo esse movimento de institucionalização da agenda de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. De fato, o Plano Nacional se tornou a agenda oficial do poder público e dos diversos foros da sociedade civil organizada. A coordenação de sua implementação no âmbito do Governo Federal ficou a cargo da então Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, à época vinculada ao Ministério da Justiça, posteriormente, com *status* de ministério e atribuição de promoção da intersetorialidade, vinculou-se diretamente à Presidência da República. Destacamos ainda que, enquanto plano nacional buscou induzir a elaboração de planos estaduais e municipais.

Na perspectiva do ciclo das políticas públicas, o momento de deliberação da primeira versão do Plano Nacional (2000) pode ser considerado o auge da fase de *tomada de decisões*, culminância de um período rico em formulação e escolhas de soluções para os problemas reconhecidos. Contudo, processos decisórios determinantes também se dão quando as ações do plano ganham materialidade, pois nesse momento se evidencia uma ordenação de prioridades, a definição das ações que serão de fato implementadas, em detrimento de outras, e que posteriormente poderão ser avaliadas.

Conforme Secchi, “a fase de implantação é aquela em que a administração pública reveste-se de função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas” (SECCHI, 2003, p. 46). No ciclo de políticas públicas, podemos dizer que essa é a fase de culminância, pois os esforços que a

antecedem visavam atingir o ponto de implementação concreta das soluções escolhidas para os problemas definidos, e, os esforços que a sucedem, visam avaliá-la para sua continuidade ou extinção. Nesse sentido, essa fase sintetiza os esforços anteriores e direcionam os rumos a seguir da política pública.

Estudos contemporâneos tem chamado atenção para a centralidade dos problemas de implementação, contrapondo-se a visão clássica da administração pública como mera executora das políticas formuladas e, conseqüentemente, responsável pelo sucesso ou fracasso das mesmas; desconsiderando os possíveis problemas de formulação. Ao considerarmos os efeitos retroalimentadores da implementação sobre a própria formulação, reconhecemos a interação entre formulação, implementação e avaliação. (MENICUCCI, 2012).

Considerando-se a análise da fase de implementação das políticas de ESCA a partir dos modelos dicotômicos *top-down* – que distingue a fase em que os políticos decidem e a fase em que os administradores implementam, meramente executando as decisões políticas e *bottom-up* – que confere participação aos implementadores nas diferentes fases do ciclo com alguma autonomia para ajustar o problema e as estratégias na fase de execução (SABATIER, 1986), ressaltamos a tensão existente entre as esferas “política” e “técnica”. Contudo, não é possível apostar na dicotomia entre essas duas dimensões, pois mais que complementares, elas se constituem em constante interação, não admitindo possibilidade de autonomia absoluta entre as mesmas.



A política de EVSCA, em face da dinâmica em que procederam as suas diversas fases, envolta em grande efervescência política, onde se verifica a interferência dos atores que estão na gestão direta dos programas públicos e das autoridades políticas nos diversos momentos de tomada de decisões, evidencia um processo peculiar de participação democrática dos diferentes atores nas diversas fases do ciclo dessa política pública, se distanciando de um modelo hierárquico, piramidal, para um modelo em rede e distributivo de poder. Em consonância com uma tendência contemporânea de tomada de decisões políticas, não mais em instâncias claramente centralizadas, mas num contexto de *policy networks* (HECLO, 1978), onde se formam *policy communities*, que integram um conjunto de empreendedores políticos que compartilham visões e propósitos comuns para uma determinada política (CÔRTEZ, 2012).

A seguir, nos exemplos de estratégias federais voltadas ao EVSCA poderemos observar como o processo de formulação e implementação se deu na interação entre diferentes atores envolvidos, diminuindo uma distância histórica entre aquele que decide e o que executa. Novamente tomamos como marco o PNEVSIJ como a agenda formal que orientou a implementação das ações governamentais na área ao longo de toda a década de 2000, e que ainda hoje é referência.

Uma das primeiras ações do governo federal, após a aprovação do PNEVSIJ, foi a formulação do Programa Sentinela, consonante com o Eixo do Atendimento. A então Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS/MPAS), atual Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), realizou em outubro de 2000 uma consulta técnica às organizações que

atuavam na área e dela nasceu a proposta de atendimento especializado, multiprofissional e interdisciplinar numa perspectiva de atuação em rede; como já apontava o Plano. Sendo então o Programa Sentinela lançado em dezembro de 2002.

Implementado como suporte técnico à intervenção dos Conselhos Tutelares nos casos de violência doméstica e exploração sexual, o Sentinela passou a ser considerado um marco metodológico de atendimento. Em 2006, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, o programa foi incorporado pelo mesmo, chegando a atingir 1.104 municípios brasileiros (CNEVSCA, 2006). Foi extinto pelo MDS num momento de implantação nos municípios dos Centros Especializados de Assistência Social – CREAS. Na perspectiva de expansão do SUAS, os profissionais especializados que compunham as unidades do Programa Sentinela, em muitos municípios, passaram a constituir as equipes dos CREAS, que por sua vez, passaram a atender não somente casos de violência doméstica e sexual de crianças e adolescentes, mas todas as formas de violação de direitos de grupos vulneráveis, o segmento de infância e adolescência, mas também de mulher, idoso, pessoas com deficiência, dentre outros – na perspectiva da matricialidade da família. Temos aqui um caso de mudança de direção de uma política, onde se extingue um serviço e transfere suas atribuições para um equipamento.

Essa redefinição, que se deu a partir da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, pode ser analisada à luz do que Giuliani (2005, *apud* SECCHI, 2010, p. 53) atribui como sendo as três causas básicas de extinção de uma política

pública: “1. O problema que originou a política é percebido como resolvido; 2. Os programas, as leis ou as ações que ativaram a política pública são percebidos como ineficazes; 3. O problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais”.

Parece-nos que a terceira causa é a que mais se aproxima da explicação de extinção do programa Sentinela, uma vez que o problema está longe de ser resolvido e a pertinência do programa era constatada. Assim, resta-nos concluir que o processo de redefinição da política de assistência social a partir do SUAS não conferiu o mesmo destaque ao problema, frente aos tantos outros que pressionavam para entrar nessa agenda setorial, assim, portanto, seus recursos foram redirecionados para outro desenho de política pública.

Não obstante a importância dos CREAS, fato é que desde a extinção do Programa Sentinela o “atendimento especializado, e em rede, às crianças e adolescentes em situação de violência sexual e às suas famílias, por profissionais especializados e capacitados”, tal como previsto no Plano, não mais teve lugar próprio nas políticas setoriais.

Outro exemplo de estratégia federal de implementação de ações do Plano Nacional de EVSCA teve início em 2002, quando uma parceria estabelecida entre a Secretaria de Estado de Assistência Social, (vinculada ao então Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS) e pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (à época vinculada ao Ministério da Justiça), atual Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR), com a cooperação da USAID, que por meio da organização *Partners of the Americas*, permitiu a elaboração das bases teórico-metodológicas do Programa

de Ações Integradas Referenciais de Enfretamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro, o PAIR, que foi implementado em caráter experimental em seis municípios no ano de 2003 (SDH-PR, 2011).

O PAIR adotou então como eixo norteador, a formação e o fortalecimento de redes de proteção voltadas para a pactuação e o desenvolvimento de políticas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil nos municípios, por meio de capacitação e assessoria aos gestores e profissionais e do estabelecimento de sistemas de notificação e a mobilização da opinião pública por meio de campanhas. Ao longo dos seus dez anos (2003-2013), atingiu com sua metodologia cerca de 540 municípios do país, contudo, estima-se que cerca de 400 se valeram de algum modo dos Planos Operacionais Locais (POL) para a implementação de políticas públicas. Desde a sua implantação, o programa constitui-se como a principal estratégia de descentralização da gestão desta política nacional (SDH-PR, 2011).

No tocante ao Eixo Defesa e Responsabilização do Plano Nacional, que incluem as propostas de reformas legislativas, o início da década de 2000 foi de intensa mobilização em torno da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (DCA). Como efeito, ressaltamos a aprovação da Lei Federal Nº 9.975/2000, que cria o tipo penal “exploração sexual”, acrescentando o artigo 244 A ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa lei é considerada um avanço no modo de tipificação do crime, até então a exploração sexual somente era possível de se enquadrar como “crime contra os costumes” (Título VI, da Parte Especial do Código Penal, Decreto-Lei 2.848/1940).

Ainda no âmbito do Parlamento Federal, a Frente Parlamentar DCA como movimento suprapartidário ganhou força no ano de 2003 com a instalação da CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional (parlamentares da Câmara de Deputados e do Senado Federal). O relatório final aprovado em 2004 foi resultado da análise de um grande número de documentos, entrevistas e denúncias; que teve como efeito 543 notícias-crime, a proposição de políticas e programas governamentais, além de projetos de leis (BRASIL, 2004). À exemplo do ocorrido na década anterior, as Comissões Parlamentares de Inquérito sobre o tema têm servido como dispositivo de visibilidade midiática e política do problema, bem como dos interlocutores que se postulam como porta-vozes deste tema, e com isso, colaborado para que a temática se atualize como pauta na agenda pública (LOWENKRON, 2013).

Como efeito do resultado da CPMI, tivemos outra reforma legislativa em novembro de 2003, quando foi sancionada a Lei nº 10.764, que alterou os artigos 240 e 241 do ECA, ao estabelecer como crimes a produção e a distribuição de material de pornografia infantil. Dois anos depois ocorreu outra alteração legislativa com a Lei Federal nº 11.106/2005, que modifica a tipificação penal de crime de tráfico humano, o que era antes circunscrito ao “tráfico internacional de mulheres” passou a ser denominado “tráfico de pessoas”. Essa nova lei também altera expressões tidas como explicitamente machistas e moralistas, como por exemplo, o termo “mulher honesta”, contudo, avalia-se que há ainda muito que se avançar para o alinhamento da legislação com os novos preceitos do paradigma dos direitos humanos sexuais de crianças e adolescentes.

Aspecto importante a ressaltar da década de 2000 foram o destaque que o tema ganhou na agenda governamental federal e os efeitos produzidos nas políticas setoriais. Podemos tomar como marco desse movimento de implicação dos diferentes ministérios com a problemática, a prioridade atribuída pela Presidência da República em 2003. Segundo Kingdon, *“Nenhum outro ator no sistema político tem a capacidade do presidente de estabelecer agendas em uma dada área de políticas para aqueles que lidam com elas”* (KINGDON, 2011, p. 23).

Podemos inferir então que o compromisso presidencial desencadeou uma série de ações setoriais promovidas pelos Ministérios por meio dos órgãos federais. Observamos que a partir do ano de 2003 diversos Ministérios assumiram a responsabilidade de elaboração e execução de políticas que respondessem a essa diretriz presidencial. Com isso, o tema foi assumido por setores governamentais que até então não se implicavam com a problemática, tais como: o setor turismo que propôs o Programa Turismo Sustentável e Infância, o setor da justiça e segurança que lançou o Plano e a Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (MJ, 2008) e o setor educação com o Projeto Escola que Protege (FALEIROS, MEC, 2008).

Nessa esteira, os setores mais diretamente envolvidos com a temática, como o de Direitos Humanos, Saúde e Assistência Social, avançaram também em amplitude de suas políticas de EVSCA. Dentre essas iniciativas, destacamos a iniciativa da Polícia Rodoviária Federal, no próprio ano de 2003, de mapear os pontos de vulnerabilidade à ESCA nas rodovias federais do país. Essa informação passou a ser fonte de planejamento de ações por diversos atores

civis e governamentais e o estudo bienal já apresenta o quinto mapeamento desde o ano de 2003 (BRASIL, PRF-MJ, 2010; 2012).

Outro dispositivo importante de fomento do tema na agenda pública, principalmente no âmbito das relações internacionais, tem sido o acontecimento dos congressos mundiais. Em 2001 foi realizado o II Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, em Yokohama - Japão, que teve como objetivo ampliar o compromisso político para a implementação da Agenda para Ação de Estocolmo, ampliando para 159 países signatários de seu documento final, o “Compromisso Global de Yokohama 2001”, que ressalta que novos mecanismos de monitoramento devem ser criados e que as novas tecnologias têm de ser enfocadas.

Em 2008, o Brasil foi o país-sede do III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescente e registrou participação recorde de mais de 3.500 pessoas de 160 países. O resultado foi traduzido na “Declaração do Rio de Janeiro e Chamada para Ação para Prevenir e Eliminar a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes” que recomenda que todas as nações adotem normas legais, políticas públicas, regulação e serviços de qualidade nas áreas de saúde, educação, assistência social, segurança e justiça, a fim de mudar o atual cenário marcado por diferentes formas de exploração sexual de crianças e adolescentes. O uso da expressão “exploração sexual de crianças e adolescentes” na Declaração do Rio de Janeiro serviu para designar todas as formas de abuso e exploração sexual desse segmento etário (BRASIL, SEDH-PR, 2008).

Para ressaltar os efeitos que um grande evento técnico-científico pode produzir na construção, fortalecimento e manutenção do tema na agenda pública, no bojo da mobilização para o III Congresso Mundial, inúmeras iniciativas foram anunciadas no país, dentre elas a lei federal nº 11.829, que aumenta as penas para os crimes de abuso sexual e de pornografia infantil, inclusive o praticado via internet, sancionada pelo Presidente da República durante a abertura do congresso, em 25 de novembro de 2008. Proposta pela “CPI da Pedofilia”, esta lei modifica o ECA nos seus artigos 240 e 241 – aumentando as penas previstas e cria os artigos 241-A a 241-E – qualificando como crime a posse, a venda e a divulgação de pornografia infantil; mesmo quando se tratar de simulação (montagem); e ainda as situações de aliciamento, assédio ou constrangimento por qualquer meio de comunicação; mesmo quando se trata apenas de facilitação ou indução. Ainda na esteira das mudanças legislativas do ECA, também podemos citar a lei nº 12.015, de 2009, que inclui o artigo 244-B que vai dispor sobre a corrupção ou facilitação da corrupção de menores; mesmo quando se tratar de crimes cometidos por meio da internet.

Inúmeras foram as iniciativas da década de 2000 decorrentes do Plano Nacional voltadas ao enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, promovidas pelos mais diversos segmentos públicos e sociais: programas setoriais e intersetoriais de atendimento, articulação de redes, pesquisas, alterações legislativas, eventos, campanhas, etc. Elencamos algumas delas neste artigo, mas a avaliação do Plano demonstrou ser uma tarefa de difícil execução. Temos como registro o Relatório de Monitoramento 2003-2004, realizado por iniciativa do Comitê Nacional de EVSCA (2006), que apresenta um esforço de sistematização, mas ainda longe de representar a avaliação



como uma fase institucionalizada. Cabe destacar que avaliação e monitoramento não foram incluídos como eixos estratégicos do Plano Nacional.

No Encontro Nacional em Natal – RN no ano 2000 foi proposto a criação de um “Fórum Nacional” para acompanhar e avaliar a gestão do Plano Nacional EVSIJ, mas foi somente em julho de 2002, durante encontro do Fórum Nacional DCA, realizado em Brasília com a finalidade de se avaliar a implementação do Plano, que foi criado para esse fim o Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescente – CNEVSCA. Para os encaminhamentos políticos e operacionais do Comitê foi criada uma coordenação colegiada composta por 14 membros. Posteriormente esse Comitê passou a ser composto apenas por representantes da sociedade civil.

Nesse contexto, no âmbito do Governo Federal, foi instituída em fevereiro de 2003 a Comissão Intersectorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, como uma estratégia de integração de programas e ações de âmbito federal; bem como a proposição de políticas públicas para a erradicação da violência, abuso e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Coordenada pela SDH-PR desde março de 2005, a Comissão é composta por representantes dos Poderes Públicos: Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público, CONANDA, Comitê Nacional e Organismos Internacionais.

Segundo Secchi, “avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são

examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes. A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (*performance Standards*). Os critérios como ferramentas lógicas de avaliação, servem como referência para a formulação de julgamentos quanto a uma política pública; são operacionalizados por meio de indicadores, que servem de parâmetros comparativos. (SECCHI, 2010, p.49-50).

Como sabemos, a avaliação é geralmente tomada como uma das últimas etapas do ciclo das políticas públicas. Momento em que todo o processo de planejamento e implantação são examinados, almejando conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (SECCHI, 2010). Considerando o PNEVIJ, esforços no sentido de se promover mecanismos de acompanhamento são percebidos desde a sua formulação, quando se apresenta um Quadro Operativo de “Indicadores de Efetividade”. A partir desses indicadores, o Comitê Nacional buscou em 2004 uma consultoria do IBGE para a construção de “Indicadores de Monitoramento do Plano” e foi realizada uma oficina que apontou para a necessidade de construção de dois grupos de indicadores, um para o diagnóstico da situação de VSCA e outro para o monitoramento das ações realizadas de EVSCA e seus impactos (CNEVSCA, 2006). Contudo, ao que consta, essa não foi uma tarefa levada adiante.

Apesar do reconhecimento da importância da avaliação para o gestor de política pública, avaliações consistentes e sistemáticas são de difícil

operacionalização, demandam por recursos, tempo e organização. Na falta de condições apropriadas, acabam sendo reduzidas à verificação de alguns aspectos básicos ou elementares, que em geral não permitem a visualização de aspectos qualitativos referentes aos processos e resultados gerados pela política pública.

Todos esses aspectos comentados, quando refletidos na política de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, mais especificamente no Plano Nacional, encontram ressonância e nos fazem inferir que, no contexto de sua implementação, a avaliação ou monitoramento, a partir dos indicadores de efetividade se tornaram de difícil operacionalização. Entretanto, há que se destacar que para continuidade, reestruturação ou extinção de determinada política, ela há que passar por algum tipo de avaliação, sistemática ou não, baseada em critérios técnicos claros ou não, ou simplesmente pautada nos interesses políticos conjunturais.

Parece-nos que o Plano Nacional, como marco regulatório e estratégico das políticas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, por sua característica intersectorial e multifocada, requer perspectivas próprias para sua avaliação. Destaque para a perspectiva de rede, estruturante do plano. A rede como dispositivo de operacionalização de política pública, possui dinâmica própria de difícil apreensão pelos instrumentos de avaliação praticados até então para as políticas públicas, em geral, circunscrita a setores específicos e reduzida a programas com atores, estratégias, objetivos e metas definidos a priori. Os avanços são de difícil quantificação e a produção de subjetividades

são processos inerentes que devem ser abarcados pela avaliação, mas escapam aos métodos tradicionais pautados na mensuração.

O Comitê Nacional de EVSCA persistiu na avaliação do Plano Nacional por cerca de 10 anos, até a formulação e deliberação de uma nova versão do plano em maio de 2013 pelo CONANDA. Contudo, ao longo desse período não houve uma sistemática de avaliação das políticas atribuídas ou vinculadas ao PNEVSIJ.

Não obstante às dificuldades inerentes à “avaliação de políticas”, em especial às referidas políticas estruturadas em rede, também não observamos nesse processo a “avaliação política” do Plano Nacional, tal como etapa preliminar e preparatória, entendida como *“análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”* (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 108). Não colocamos em questão a óbvia necessidade de EVSCA, mas a avaliação do plano tal como foi estruturado, nos seus eixos, objetivos, ações, responsabilidades, prazos e recursos. A segunda versão do plano praticamente reproduz a primeira, também não privilegiando esse tipo de avaliação.

Nessa direção, observamos em 2007, iniciativa de pesquisa de avaliação nesse campo realizada pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) por meio de duas de suas unidades, o Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (CLAVES) e o Instituto Nacional de Saúde da Criança, do Adolescente e da Mulher Fernandes Figueira (IFF), com o apoio do UNICEF – Escritório do Rio de Janeiro. O projeto chamou-se *“Indicadores para Avaliação da Atuação dos Municípios dos Grandes Centros Urbanos no Enfrentamento*

*da Violência Intrafamiliar e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes*” e teve como objetivo a construção de indicadores quantitativos e qualitativos de avaliação e monitoramento das estratégias municipais, utilizando-se de metodologias participativas de consenso. Os indicadores já foram aplicados em cinco capitais brasileiras e os resultados publicados e divulgados desde 2011 (DESLANDES e MENDES, 2011). Essa iniciativa nos apontam caminhos possíveis para a avaliação e do monitoramento como estratégias das políticas de EVSCA.

Vimos como na década de 1990 a questão da exploração sexual de crianças e adolescente emergiu como um problema de política pública transnacional, fortemente marcado por um envolvimento amplo dos diversos segmentos sociais na mobilização da opinião pública e pressão junto aos empreendedores políticos. Todo esse movimento culminou na deliberação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no ano 2000, que pautou a década seguinte em torno de sua implementação.

A análise de como foi construída a agenda formal encampada pelo poder público indica que o Plano Nacional foi um divisor de águas desse período, o mesmo passou a ser a referência da política a ser implementada em todo Brasil, por todos os setores e seguimentos sociais. Constitui-se então o plano um importante analisador de como a política de EVSCA foi sendo delineada e efetivada nas suas diferentes fases como ciclo de políticas públicas – da definição do problema e agenda, passando pela implementação, até chegar à sua avaliação e redefinição – o que nos permite reconhecer os entraves e limites para implementação do próprio ECA (1990).

Todas essas fases foram marcadas pela influência de grupos organizados da sociedade civil, que forjaram uma gestão compartilhada com o poder público dos processos e canais institucionalizados de decisão. O próprio movimento que teve culminância na pactuação do Plano Nacional envolveu os diferentes atores do poder público, da sociedade civil e dos organismos multinacionais nos processos deliberativos e, posteriormente, nos espaços colegiados de gestão, a exemplo do Comitê Nacional de EVSCA e da Comissão Intersectorial de EVSCA.

O mesmo pôde ser observado no âmbito internacional com relação ao papel exercido pelas ONGs transnacionais. Destacamos a mútua influência das agendas nacional e internacional, movimentos que se retroalimentaram nesse período e que tiveram os Congressos Mundiais e as campanhas como impulsionadores dessa confluência. No cenário de globalização e da participação do Brasil nos comitês internacionais, percebe-se a busca de construção de uma imagem do país associada à defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Esta conjuntura também foi favorável para a entrada do tema na agenda pública.

Mesmo reconhecendo a importância do Plano Nacional como política pública de grande amplitude e marco histórico no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, a problemática que lhe deu origem está longe de ser superada. Inúmeros são os fatores limitadores de sua implantação, a ressaltar os aspectos orçamentários e os das estruturas institucionais responsáveis pela sua execução. Não obstante os esforços de coordenação interinstitucional,

muito ainda se faz necessário avançar na perspectiva da gestão de redes de políticas públicas voltadas para problemas complexos e de extensa magnitude.

Sem desconsiderar os avanços advindos com a especialização do tema, a natureza polissêmica e multifatorial da problemática demanda a ampliação da abordagem para o campo dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Estudos contemporâneos apontam para importância de se reconhecer, antes de tudo, a própria sexualidade infanto-juvenil e, portanto, o direito humano ao desenvolvimento da sexualidade saudável e responsável de crianças e adolescentes (UNGARETTI, 2010).

Nesse contexto, ao final da década de 2000, o CONANDA se voltou à discussão da “Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e Plano Decenal”, escolhendo como temáticas das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente em 2009 e 2012. Pela primeira vez se discutia amplamente uma política nacional unificada de direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil.

Historicamente, esta política se constituiu na lógica do enfrentamento às diversas modalidades de violação de direitos, em forma de políticas temáticas fragmentadas. Nesse contexto, além da temática da violência sexual, podemos citar outros exemplos de temáticas que constituíram políticas e planos, tais como o trabalho infantil, o sub-registro de nascimento, o uso e abuso de *crack* e outras drogas, o abandono e institucionalização de crianças e adolescentes, o ato infracional praticado por adolescente, dentre outros. Assim, adentramos a década de 2010, nesse movimento de integralidade das políticas temáticas num mesmo plano, o Plano Decenal. Contudo, o avanço nessa perspectiva

ainda se mostra incipiente e sem os recursos necessários para a implementação de uma política integrada e intersetorial, que considere a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e não somente como vítimas de violações.

Fazemos essa defesa na perspectiva de uma inflexão da política de enfrentamento das diversas formas de vitimização da criança e do adolescente, para uma política de promoção de direitos básicos e fundamentais, passando pelas políticas suplementares e compensatórias quando necessárias. A aposta se faz na construção de ambientes saudáveis e seguros, preventivos das ameaças e situações de violações de direitos. Entretanto, a lógica contemporânea ditada pelo capitalismo de vertente neoliberal aponta em outra direção, a da concentração de riqueza numa parcela pequena na sociedade, que tem como efeito a persistência ou aumento das desigualdades sociais e do contingente de pobres e miseráveis, ou seja, da produção de ambientes vulneráveis à violência e privação dos direitos básicos.



## **CAPÍTULO II**

### **O movimento de emergência da Agenda de Convergência: criação dos Comitês Nacional e Local**

#### **Agenda de Convergência e Comitê Nacional**

Ao tomarmos como campo de pesquisa o Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro, enquanto uma estratégia de arranjo interorganizacional para a operacionalização em rede do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SDGCA, o fazemos reconhecendo-o como uma iniciativa no contexto da denominada “Agenda de Convergência”, que por sua vez criou para sua condução o “Comitê Nacional da Agenda de Proteção à Criança e ao Adolescente em Grandes Eventos” (agosto de 2012).

O documento oficial “Guia de referência para os comitês de proteção integral a crianças e adolescentes nas cidades-sede da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014 e grandes eventos - Agenda de Convergência Proteja Brasil” (BRASIL, 2014, p.11), elaborado a partir da experiência da Copa das Confederações, relata o processo de emergência da Agenda de Convergência e sistematiza experiências referenciais para os comitês em constituição.

A Agenda de Convergência é fruto da articulação e mobilização da Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República (PR), do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e das Redes Nacionais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, formadas pelo Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, a Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (ANCED), o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), a ECPAT Brasil, e o Fórum Nacional de Prevenção e

Erradicação do Trabalho Infantil (Fórum PETI). É uma iniciativa realizada em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a *Childhood* Brasil e a Fundação Itaú Social, que vinham desenvolvendo ações de proteção a crianças e adolescentes, e que já planejavam ou tinham interesse em desenvolver ações específicas de proteção especial em megaeventos esportivos. (BRASIL, 2014, p.11).

Conforme enunciado grifado, a ideia de convergência partia do reconhecimento de que inúmeras ações vinham sendo planejadas e/ou desenvolvidas com foco na proteção de crianças e adolescentes no contexto dos megaeventos esportivos, contudo, de forma dispersa e desarticulada. Porém, na perspectiva da sociedade civil, para além do reconhecimento da necessidade de integrar de ações, havia uma preocupação antecedente advinda da inobservância do tema dos direitos humanos de crianças e adolescentes na pauta da organização dos megaeventos esportivos anunciados para acontecerem no Brasil, e invoca para si a autoria da iniciativa:

A Agenda de Convergência foi uma agenda (...) que a sociedade civil provocou preocupada com a necessidade de pautar a questão da infância e da adolescência no contexto dos eventos e **pra que a gente tivesse a capacidade de incidir na agenda**, onde a gente pudesse dizer pra FIFA e pros organizadores: Olha, a questão da infância taí! (ÑGov.9, grifo nosso)

Segundo os depoimentos, a história da emergência de uma agenda nacional para pautar os direitos da criança e do adolescente no contexto dos megaeventos, parte de um movimento de mobilização de coalizões e redes de organizações não-governamentais, que tomaram como estratégia a articulação de uma “rede de redes” (conforme referiam-se alguns de seus articuladores), para se fortalecerem e obterem maior poder de incidência política sobre o processo de organização dos megaeventos esportivos anunciados para a realização no Brasil.

Preocupada com os efeitos produzidos em outros países por sediaram a Copa e com a falta de participação na organização desses eventos, essa “rede de redes” nacionais de defesa dos direitos da criança e do adolescente tomou a iniciativa de realização de uma oficina envolvendo os principais atores internacionais e nacionais afetos à temática. Esse evento é reconhecido no documento oficial que conta a história do Comitê Nacional.

Entre os eventos que antecederam o lançamento da Agenda e contribuíram para a sua construção, cabe destacar: Reunião com ONG da África do Sul e a **Oficina das Redes Nacionais de Defesa de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**, ambas realizadas no Centro de Eventos Israel Pinheiro, em Brasília. (PPT, apresentação do Comitê Rio)

Esse tipo de movimentação política em rede, utilizada pelas organizações civis para maior incidência de suas pautas na agenda pública, caracterizam as “redes de movimentos”, conforme nos define Sherer-Warren (1993, p.119-123) e sintetiza Lopes (2002).

Articulação de atores e movimentos sociais e culturais em torno de afinidades programáticas; demandas específicas; “objetivo de construir numa força de pressão institucional mais ampla” (que as ONGs americanas chamam *empowerment*); enfrentamento de questões regionais ou nacionais; intercâmbio de informações e experiências relacionadas a um tema particular; defesa e promoção da cidadania da população excluída dos programas sociais governamentais; ou ainda lutas conjunturais; (LOPES, 2002, p.06).

O depoimento a seguir esclarece como se deu o chamamento do Comitê Local pela SDH como ação da Agenda de Convergência e o quanto esse movimento influenciou a definição do objetivo geral do Comitê Local de convergir as agendas;

É, o Comitê foi aqui construído através de uma provocação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que havia sido provocada pela sociedade civil, por diversas organizações vinculadas à criança e ao adolescente, pra que houvesse uma ação em relação aos grandes eventos, essas entidades da sociedade civil procuraram o SDH e a SDH então tomou iniciativa de estar organizando

o que se chamou inicialmente de Agenda de convergência. Então Agenda de convergência, que pudesse convergir o conjunto de ações de proteção de crianças e adolescentes, na perspectiva dos megaeventos... com a eminência da Copa, e ele também surgiu além dos megas eventos, também pra grandes obras, então ele também tinha esse viés, megas eventos e grandes obras, que também surgiram inúmeros problemas com essas grandes obras, com exploração de crianças e adolescentes, exploração sexual, trabalho infantil, diversas violações. (Gov.2, p.2)

Este depoimento faz referência ainda ao tema das grandes obras, que foi sucumbido frente à proximidade da Copa do Mundo e retomado após a realização da mesma.

Então, assim que foi anunciado que o Brasil sediaria a Copa do Mundo, houve uma mobilização muito grande da sociedade civil, **especialmente por conta de históricos que foram repassados na realização de outras Copas em outros países**, de que esse evento, esse tipo de evento impactava demais o direito de crianças e adolescentes. (Gov.1, grifo nosso)

Apesar dessa fala se remeter a uma mobilização imediata das organizações da sociedade civil, logo que o país foi anunciado como sede da Copa de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, o anúncio deste primeiro evento feito em 2007 e do segundo em 2009; sendo que as articulações da Agenda de Convergência se deram em 2012. Constatamos então, um tempo de preparação desses megaeventos pelo governo e pelas agências responsáveis pela organização; sem obstante constar estratégias oficiais de proteção às crianças e adolescentes.

A sociedade civil vinha se preocupando em razão de não ter nenhuma notícia do que aconteceria por ocasião dos grandes eventos que estavam por vir, que no caso seriam a Copa das Confederações e depois Jornada Mundial de Juventude e depois Copa do Mundo e Olimpíadas. E o que se tinha eram as grandes obras acontecendo, os gastos... o que aparecia muito eram os gastos de recursos que estavam sendo implementados e também as questões de mobilização das pessoas nos seus locais, de trabalho e de moradia que estavam tendo que sair desses locais e tal. Então eu sei que um grupo da sociedade civil foi conversar com a então Secretária de Promoção de Direitos da Criança e do Adolescente pra começar a entabular uma conversação sobre o que estava acontecendo, que notícias se tinha, que estratégia

se tinha pra (...) enfrentar o que vinha por aí. Que planejamentos, o quê que o governo estava fazendo... (ÑGov.2, pp.1,2)

As organizações da sociedade civil, articuladas em redes, tomaram a iniciativa de buscar os organismos internacionais e o governo para iniciarem uma discussão sobre o tema e obterem informações que não tinham acesso. A visão geral dos entrevistados foi a de que “teve um início que foi a sociedade civil que cutucou, digamos assim, os órgãos governamentais...” (ÑGov.2, p.2).

...que essas redes provocaram, foram, provocaram o Governo, né? Sobre o que vai fazer pra produzir um legado saudável que realmente beneficie criança e adolescente que não, que nesse processo todo de megaeventos que não venha ferir direitos de criança e adolescente. Então, com essa provocação, né? Ao Governo que as redes fizeram, é, surgiu essa, essa ideia do Comitê de mega eventos nas duas cidades sedes das Olimpíadas. (ÑGov.3, p.3)

Outra constatação, que posteriormente ficou mais clara, no caso da Copa do Mundo, a FIFA como instituição responsável pela organização se mostrou fechada a qualquer ingerência das instituições nacionais e até mesmo dos governos.

O que destacamos com isso é que, para além da preocupação concreta com o aumento da vulnerabilidade decorrentes desses megaeventos e da não observância de ações oficiais para impedir ou mitigar possíveis violações, não havia também abertura para essa participação mais efetiva das organizações nacionais de proteção à infância e adolescência. A Agenda de Convergência cumpriria então esse papel de estratégia para incidência política nas políticas públicas de proteção especial no contexto dos megaeventos.

Mesmo quando existiram os Comitês da Copa, estavam muito preocupados com as obras, com as desapropriações, não sei o quê... e a criança ficava invisível nessa história toda, então fizemos uma oficina, trouxemos o pessoal da África do Sul, o Unicef apoiou, Childhood apoiou, OIT apoiou... chamamos a SDH, aí juntos, começamos todo

esse movimento, aí veio pros estados, pros municípios, pras cidades... criando os Comitês de Proteção.” (ÑGov.9)

Os Comitês da Copa citados acima fazem alusão aos ditos “Comitês Populares da Copa”, formados nas cidades-sedes jogos mundiais de futebol de 2014, como estratégia de resistência popular e oposição ao projeto político-econômico que envolvia a realização dessa competição mundial de futebol. Esses Comitês Populares tinham como pauta principal as questões que envolviam a realização de grandes obras e seus impactos na vida dos moradores locais, sem recorte específico para a proteção dos direitos do segmento infanto-juvenil como dos mais vulneráveis dessa população.

Não obstante, a preocupação inicial das organizações não-governamentais também passava pelos impactos das grandes obras na população infanto-juvenil das comunidades atingidas pelas mesmas, não necessariamente ligadas à realização dos megaeventos, mas também, conforme nos revela a fala abaixo sobre a constituição do Comitê:

...ele também surgiu além dos megas eventos, também pra grandes obras, então ele também tinha esse viés, megas eventos e grandes obras, que também surgiram inúmeros problemas com essas grandes obras, com exploração de crianças e adolescentes, exploração sexual, trabalho infantil, diversas violações... (Gov.2, p.2)

Entretanto, o tema das grandes obras foi logo sobreposto pelo tema dos megaeventos esportivos, em face da proximidade das Copas das Confederações (2013) e do Mundo (2014) e do vulto que a temática foi ganhando ao longo das conversações.

O que destacamos também são as tensões políticas decorrentes desse processo de articulação de redes para atuar num campo com alto nível de complexidade, em especial no que tange as relações entre sociedade civil e

Estado no planejamento e operacionalização de ações conjuntas. Se por um lado é papel da sociedade civil exercer o controle social e ocupar os espaços democráticos de participação garantidos por lei; por outro lado temos o papel de protagonismo do Estado sobre a execução das políticas públicas. Na prática esses papéis se imiscuem e estão abertos à construção processual em cada empreendimento comum, isto é, se dão na pactuação ou coerção entre as partes envolvidas.

Tinha muita tensão, especialmente na relação com a sociedade civil. Que tinha assim, autoria da agenda e que aí na relação das definições de papéis, de quem eram os executores, dos gestores da agenda fica muito claro que, são as instituições governamentais, as instâncias governamentais que vão assumir esse papel, isso gerou um certo tensionamento de correlação de forças que são naturais nesses processos de produção, mas em algumas cidades, muito fora da agenda, houve uma tentativa de rompimento. (Gov.1)

Essa fala nos mostra como essa tensão, posta como inerente ao processo poderia chegar num nível de inviabilização de qualquer operação de ações em rede. E, portanto, requer atenção e cuidado na condução dessas relações para se evitar rompimentos de alianças institucionais estratégicas necessárias.

Porque também participou desse movimento de provocação, então acho que o papel da sociedade civil dentro desse, desse Comitê, pelo menos a leitura que eu sempre fiz, era uma, quase uma fiscalização, um monitoramento pra ver se o Governo 'tava conduzindo do jeito que justamente as redes pensaram essa ideia, né? Já que as redes eram sociedade civil, já que as redes pensaram essa ideia de, de mega eventos nas cidades... (NGov.3, p.3)

Por um período, no âmbito do Comitê Nacional se discutiu qual seria o papel da sociedade civil na condução da Agenda de Convergência. Em alguns estados houve retirada ou ameaça de retirada de organizações civis por discordância com a forma de condução. O modo de inserção da sociedade civil foi diferenciado nos diversos estados, em alguns ela assumiu o papel de fiscal e crítico, em outros se engajou na gestão e/ou execução das ações, sem

necessariamente abrir mão da criticidade. Evocamos aqui o papel de controle social esperado por ser exercido pela sociedade civil, conforme aponta a Resolução 113 do CONANDA. Vejamos abaixo um depoimento de representante da sociedade civil no comitê local, fazendo referência à atuação no plantão integrado.

Então eu consigo enxergar as ações como efetivas, só que eu não consigo enxergar que a ação era a gente estar ali de frente, isso eu não consigo enxergar. Eu acho que mal ou bem acho que teve um revezamento ali, principalmente do Governo, pra estar fiscalizando o que que 'tava acontecendo, se revezando pra estar junto, pra estar olhando, mas estar lá, o Comitê esteve presente o tempo inteiro lá, não, porque eu acho que também esse não era o objetivo. (NGov.6, p. 12)

Nesse depoimento percebemos um tipo de questionamento recorrente sobre qual seria o papel da sociedade civil e do governo na articulação em torno da Agenda de Convergência. Nesse caso questiona a atuação junto ao plantão integrado, que não seria papel da sociedade civil estar atuando no atendimento.

O questionamento quanto ao papel da sociedade civil no comitê Rio atravessou todo o período estudado. Essa relação reproduz a tensão existente entre o governo e os representantes da sociedade civil nos espaços de discussão e gestão da política de atendimento DCA. A normatiza que regulamenta o SGDCA atribui às organizações sociais o papel de controle social, dentre outros papéis, que são exercidos de acordo com a posição que determinada organização assume nessa política, que oscila entre a atuação de fiscalização das políticas públicas até a sua cogestão em parceria com o governo, passando pela mobilização da opinião pública. Essa reflexão se insere nas discussões entre participação e representação nos espaços colegiados de gestão de políticas, marcado pelas tensões inerentes à instauração desses novos espaços democráticos.

Para além, entretanto, das tensões entre democracia representativa e democracia participativa, as experiências participativas instauram (ou inauguram) novos mecanismos e relações de representação política que, por apresentarem especificidades e diferenças substantivas em relação ao modelo da representação eleitoral (e embora dele sofram



vários impactos), desafiam novas abordagens acerca do tema da participação e da democracia. (LÜCHMAN, 2008, p. 88)

Retomamos então ao tema da referência à influência internacional na definição dessa agenda brasileira dos direitos da criança e do adolescente nos megaeventos. A percepção dessa influência é compartilhada por atores do Comitê Rio que vinham acompanhando esse processo desde o início das discussões: “Isso veio meio que induzido a partir da Copa lá da África do Sul, de um organismo internacional, há uma preocupação quando tem estrangeiros que vêm ao país, a exploração... E o Brasil é conhecido internacionalmente por isso, né?!” (Gov.3, p.8,9). Havia um alarde internacional sobre esse tema, mas sem dados evidentes que justificasse tal comoção.

Então, é, acho que teve um conjunto de iniciativas, num primeiro momento vinham as informações muito desencontradas, “ah, na África do Sul aconteceu tal número de violações, então a geração Copa do Mundo na África do Sul, não sei o que”, vieram uma série de informações muito, muito pouco científicas, né? (Gov.2, p.9)

Cabe-nos então fazermos também esse destaque sobre essa influência internacional na construção da temática. Nas últimas duas Copas anteriores a do Brasil, esse era um tema que vinha sendo tratado por alguns organismos e pesquisadores internacionais, mas sem chegar à conclusão sobre o impacto real que esses megaeventos causam na incidência de violações dos direitos infanto-juvenis. Apesar da hipótese de aumento da vulnerabilidade social, não existem dados suficientes que comprovem a maior incidência de casos dessa natureza nesses períodos e essa é uma das grandes questões colocadas no âmbito internacional. A realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 no Brasil se descortinava no início da articulação da “Agenda de Convergência” como uma oportunidade de lançar luz sobre esse fenômeno. Mais adiante em nosso estudo aprofundaremos essa discussão.

O que interessa destacar aqui é que, um evento como a Copa do Mundo lança holofote da mídia internacional sobre o país/estado/cidade-sede, mobiliza autoridades governamentais e celebridades; assim como envolve grande montante de negócios transnacionais; além do deslocamento de milhares de pessoas entre países. Pastas governamentais que tratam da segurança, do transporte, do turismo são imediatamente acionadas, mas questões que envolvem os direitos humanos, principalmente dos moradores das cidades-sedes, não se observa interesse em serem abordadas, pois podem depor contra a realização do empreendimento. Contudo, temos registro de que a Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República, que possuía *status* de ministério<sup>10</sup>, durante o segundo semestre de 2011 e o primeiro de 2012, desenvolveu uma série de reuniões para estabelecer as bases de uma atuação conjunta (BRASIL, 2014, p.11); assumindo um lugar eminente de articulação intersetorial. Nessa mesma ocasião foi lançada a “Agenda de Convergência” e criado o seu Comitê Nacional<sup>11</sup>.

Esse histórico nos revela dois campos distintos de abordagem desse megaevento esportivo. Por um lado temos os organizadores, a FIFA, os governos, os patrocinadores e toda uma gama de interesses que envolvem a

---

<sup>10</sup> - depois da Copa do Mundo, duas grandes reformas ministeriais atingiram o status desta secretaria enquanto ministério, a primeira em outubro de 2015 no governo Dilma, quando três ministérios foram integrados em um somente, criando o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e outra em maio de 2016, quando a pasta dos Direitos Humanos tornou-se uma secretaria subordinada ao Ministério da Justiça; numa escala decrescente de status político e orçamentário.

<sup>11</sup> - Em agosto de 2012, foi lançada a Agenda de Proteção à Criança e ao Adolescente em Grandes Eventos, chamada de Agenda de Convergência, com o objetivo de prevenir a violação de direitos humanos de crianças e adolescentes durante os grandes eventos da Copa das Confederações de 2013, da Jornada Mundial da Juventude de 2013, e da Copa do Mundo de 2014. A expectativa era que a experiência acumulada servisse de base para outros megaeventos posteriores, como as Olimpíadas/Paraolimpíadas de 2016 e festas regionais (como as festas juninas, Carnaval e eventos culturais). No lançamento da Agenda, foi constituído o Comitê Nacional. (BRASIL, 2014, pp.11,12)

realização de um evento desta natureza. E por outro lado temos um conjunto de organizações não-governamentais e organismos internacionais atuantes na área dos direitos humanos de crianças e adolescentes, pesquisadores e ativistas preocupados com os impactos dos megaeventos nas populações socialmente vulneráveis; aliados a segmentos governamentais das áreas sociais também nesse campo. A Agenda de Convergência se apresenta então como uma estratégia desse segundo campo para incidir sobre o primeiro, desinteressado em abrir espaço. Forma-se por assim dizer, um grupo de pressão pra forçar a pauta dos direitos humanos infanto-juvenis nessa agenda dos megaeventos esportivos.

Esse grupo foi formado na articulação das “redes nacionais” de defesa dos direitos da criança e do adolescente, incluído as ONGs transnacionais, com organismos internacionais (UNICEF e OIT), instâncias de responsabilidade social de grandes empresas e com o governo por meio da SDH. A fala que segue expressa a composição dessa coalizão:

Desse grupo participaram quatro tipos organizações. As governamentais, as não-governamentais que a gente diz que é a sociedade civil, os organismos internacionais e algumas organizações ligadas a empresas... empresas no âmbito da sua responsabilidade social. Esse grupo se institui como Comitê Nacional da Agenda de Convergência... (Gov.1, p.1)

Como dito, eram organizações de diversos segmentos interessadas em pautar suas ações e se engajar em outras advindas das oportunidades geradas pelos megaeventos esportivos. A coalizão foi o caminho possível para se romper barreiras e construir uma nova perspectiva com legitimidade e capital social suficiente para contrapor os interesses exclusivos das grandes corporações transnacionais, tal como a FIFA, e de alguns segmentos políticos em evidência no poder.

Então esse grupo vinha se reunindo e preocupado, e propondo que se montasse uma agenda de proteção de criança e adolescente. Então em dois mil e doze, foi formado um grupo que se constituiu como Comitê Nacional da Agenda de Convergência, o que quer dizer que a agenda, a principal proposta dela era fazer convergir pra uma mesma mesa de trabalho, pro mesmo locus, todas essas preocupações, todas as propostas, todas as competências e todos os investimentos. Porque numa percepção de que juntos todos sairiam mais fortes e as ações teriam uma consequência maior de impacto na proteção das crianças. (Gov.1, p.1)

Esse depoimento nos remete ao propósito de constituição da rede como estratégia de política pública, uma vez que foi encampada pelo poder público em parceria com os demais segmentos do SGDCA – o de promover a convergência das ações, recursos e investimentos; a partir do compartilhamento das preocupações e problemas comuns – pois havia a percepção de que isolados sequer conseguiriam se fazer ouvidos, limitar-se-iam a âmbitos restritos de atuação; mas articulados poderiam abrir caminhos e potencializar suas ações e o impacto das mesmas.

o que eu fiz de análise, é que havia uma dispersão muito grande dessas ações, né? Muitas coisas acontecendo, nas mais diferentes organizações, entidades, muita gente trabalhando, e muito pouco trabalho em conjunto, muito pouca sinergia desse trabalho então o Comitê veio assim, a calhar com essa compreensão de diversas outras entidades, que a gente precisava ter um espaço onde pudéssemos discutir essa política, ter uma ação unitária, potencializar essa ação, unificando esse conjunto de atores, não é? (Gov.2, p.4)

Esse depoimento destaca o problema da fragmentação das ações como um problema de política pública em que o Comitê veio atender, promovendo a sinergia entre as inúmeras ações existentes na cidade. O comitê aqui pode ser visto como ação estratégica para atender a uma demanda de trabalho integrado para o enfrentamento das violações de DCA.

o Comitê tinha o caráter de preparar a cidade, principalmente o Rio de Janeiro, mas também cidades próximas em relação as grandes...aos grandes eventos, Copa do Mundo e Olimpíada. É sabido a questão da vulnerabilidade dos nossos jovens em relação a exploração sexual, por

exemplo, crianças que se perdem durante esses eventos. Então o Comitê foi assim uma novidade no Brasil. Inclusive esse trabalho, trabalho bastante inédito, serviu de exemplo pra outros estados, no sentido de organizar a cidade pra esse fluxo e esse trabalho de proteção a criança. Partiu de várias instâncias, desde escolas a conselhos tutelares, as secretarias enfim. É isso que eu lembro. (Gov.2, p.4)

O depoimento acima traz a visão do Comitê Local como preparador da cidade para os grandes eventos no que se refere à proteção dos direitos infanto-juvenis, destaca o reconhecimento do trabalho, ao erigi-lo como referência para a formação de outros comitês.

Mas diante desse cenário complexo de atores que envolvem os megaeventos esportivos e dos temas pouco ou nada palatáveis para os organizadores e patrocinadores dos jogos, não havia caminho possível senão pela via da convergência desses atores e de suas agendas de atuação, num movimento processual de aproximação, conversação, construção de empatias, análise plurifocal dos problemas, planejamento estratégico, busca e compartilhamento de recursos, pactuação dos papéis e distribuição das responsabilidades e ações; que poderão ser evidenciadas nos capítulos seguintes.

Então esse grupo sentou e pensou que modelo... primeiro assim, fazendo várias reflexões, análises, debates. A proposta não veio pronta, ela veio de uma construção de um resultado desses momentos de reflexão, de preocupação, em especialmente no sentido de como se constituiria. O quê que nós faríamos? (Gov.1, p.2)

A fala acima sinaliza a participação dos diversos atores no processo de discussão do problema e construção da proposta de convergência das agendas institucionais numa agenda pública encampada pelos atores do SGDCA. Assim, esses mesmos atores partícipes desse processo de construção, foram os que se comprometeram a dar continuidade ao mesmo com a composição do Comitê Nacional e posteriormente com as formações

dos Comitês Locais em alinhamento com essa agenda nacional, em consonância com os organismos internacionais.

O planejamento nacional formulou então ações distintas para as fases de preparação, realização e pós-realização do evento:

E o grupo começou a se reunir e essa proposta começou a tomar forma, de que ela seria, ela teria três grandes momentos, momento antes, momento durante e momento depois. O momento anterior, o momento de preparação, ele compreendia a formação dos Comitês locais e num segundo momento esse Comitê instituído, amplamente instituído, com todo o sistema de garantia de direitos daquela localidade, ele teria como compromisso fazer um diagnóstico da situação, da população de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade naquele território. Esse diagnóstico, ele seria um diagnóstico simplificado. Um diagnóstico que procuraria fazer um contra ponto entre o que se percebia de vulnerabilidade e os recursos que a rede dispunha naquela localidade para responder a essa situação de vulnerabilidade. (Gov.1, p.2)

A formação dos Comitês Locais então passou a fazer parte do plano de ação do Comitê Nacional da Agenda de Convergência. A meta inicial foi a formação dos Comitês Locais nas seis cidades-sedes da Copa das Confederações (2013): Rio de Janeiro-RJ, Brasília-DF, Fortaleza-CE, Belo Horizonte-MG, Salvador-BA e Recife-PE. Posteriormente à realização deste evento então, esses comitês seriam estendidos para as seis demais cidades que também iriam sediar a Copa do Mundo (2014): Cuiabá-MT, Natal-RJ, Porto Alegre-RS, Curitiba-PR, São Paulo-SP e Manaus-AM. Perfazendo o total de 12 Comitês Locais implementados por essa agenda.

O plano de ação do Comitê Nacional apontou para os Comitês Locais, logo após a constituição dos mesmos, a necessidade de realização de diagnósticos locais, tanto da situação de vulnerabilidade social das crianças e dos adolescentes no território, como da oferta de serviços e condições de funcionamento do SGDCA local – uma espécie de análise da demanda e da

oferta por atendimento. Esse diagnóstico serviria então para a elaboração dos planos de ação dos Comitês Locais.

E com esse diagnóstico seria montado um plano de ação de proteção em situação de grandes eventos. E esse plano seria realizado. Ele foi sendo constituído como, sempre como uma diretriz de ação que precisariam ser desenvolvidas antes do grande evento. Eu vou dar um exemplo, de formação dos atores que estariam envolvidos e de planejamento de estrutura, e de fluxo, e de metodologia de aproximação, de atuação, de campanhas pra fazer toda a prevenção. Definir melhor o papel de cada um desses atores. Qual é o papel do governo, qual é o papel da sociedade civil, dos organismos internacionais e de todos os atores que compunham, que foram se integrando e compondo as redes.(Gov.1, p.2).

Assim foi se costurando então uma rede formada pelo Comitê Nacional e os Comitês Locais para os megaeventos, sendo cada um desses nodos, também constituintes como redes autônomas em interação – que eventualmente poderemos chamar de comitês-redes ou redes-comitês para fins de nosso estudo. Destacamos também do depoimento acima, essa relação imbricada entre o Comitê Nacional e os Comitês Locais, a elaboração dos diagnósticos e dos planos de ação local ilustra como as atuações destes comitês vão se imiscuindo, num movimento de reciprocidade e mútuo apontamento das demandas, que guardadas as devidas proporções, muito se assemelharam em todo o país.

A realização dos diagnósticos locais para a elaboração dos planos de ação locais foi indicada pelo Comitê Nacional e empreendida em parceria, sob a execução da Rede ECPAT Brasil e o Comitê Nacional de EVSCA, que também compunham o Comitê Nacional.

Importante destacar para nossas reflexões nesse momento, as estratégias escolhidas para o empreendimento dos comitês. As ações de elaboração de diagnóstico e de plano de ação se alinham com os processos participativos

usualmente adotados para construção de redes, neste caso, de uma rede de políticas públicas. São ações que não se fecham em si mesmas, mas apontam para o maior conhecimento dos problemas públicos a serem enfrentados e para a pactuação de ações conjuntas, não definidas *a priori*, mas apontados no processo da constituição da rede, a partir do propósito comum.

A ideia inicial de se pensar ações de proteção integral de crianças e adolescentes no contexto dos megaeventos esportivos se desdobrou no reconhecimento do nosso país como palco de grandes eventos e na necessidade de se ampliar a perspectiva de atuação em megaeventos de forma geral. Adotou-se então o propósito de construção de uma metodologia de atuação em megaeventos como um legado que a Agenda de Convergência poderia nos deixar.

O Brasil é um país continental, os eventos não são poucos. É um país de grandes festas, haja vista o carnaval, as festas regionais, o Círio de Nazaré, Parintins e tantas outras que o... O São João, né? Então tantas outras festas que existem pelo Brasil a fora. Então a ideia também era construir um modelo de atuação que não se limitasse a situações de grandes eventos. Não se limitasse a situação do evento esportivo, do evento da Copa do Mundo, da Copa das Confederações, mas que pudesse ser apropriado, ser constituído como uma metodologia para outros grandes eventos. (Gov.1, p.2)

No Rio de Janeiro, temos tradicionalmente o carnaval como um megaevento capaz de mobilizar, tanto ou mais pessoas que os jogos esportivos mundiais realizados na cidade. Como uma cidade vocacionada para o turismo, passou-se a se debater dentro do Comitê Local em como se valer do capital social construído a partir da Copa das Confederações (junho de 2013) para outros megaeventos tradicionalmente e eventualmente realizados na cidade.

Nas seis cidades sedes da Copa das Confederações se fez um estágio, um piloto do que seria a preparatória da metodologia para a Copa do Mundo. E esse momento inclusive gerou um Guia, um Guia de



orientação pra instalação, implantação dos Comitês locais e orientando como fazer o plano de ação, os cuidados que eram necessários e tudo em cima de uma experiência que foi aplicada durante a Copa das Confederações. Onde as cidades que não tiveram, que não receberam jogos na Copa das Confederações, elas funcionaram como observadoras das cidades que receberam pra que elas pudessem dar um passo adiante na organização dos seus preparativos. (Gov.1, p.3)

A Copa das Confederações foi utilizada então como uma experiência piloto para servir de referência para a atuação na Copa do Mundo. No Rio de Janeiro, essa experiência foi sendo aprimorada a cada grande evento realizado na cidade. Desta forma, o dispositivo do “Plantão Integrado” foi replicado na Jornada Mundial da Juventude – JMJ (julho de 2013) e no Rock’in Rio (outubro de 2013); passando também o Réveillon na orla da zona sul da cidade, assim como a movimentação na orla em dias de verão, a serem alvos também de preocupação. Essa experiência carioca foi reconhecida como prática exitosa no “Guia” citado no depoimento acima, com destaque para a ampla adesão dos atores do SGDCA como resultado da articulação realizada pelo Comitê Rio.

...embora a gente tenha trabalho o Comitê com a perspectiva da Copa do Mundo, nós acabamos levando pro Comitê, é, outras atividades de grandes eventos, então nós tínhamos trabalhado aquela experiência do Carnaval que eu relatei e pegamos Rock’n Rio e pegamos Jornada Mundial da Juventude. (Gov.2, p.4)

As iniciativas pensadas para a Copa foram estendidas para outros megaeventos – Carnaval, Rock’in Rio e Jornada Mundial da Juventude. Mas aqui, pode-se dizer, com ações capitaneadas pelo município. Temos aqui um exemplo de aprendizagem institucional, onde a nova gestão municipal acumulou experiência e replicou as ações em outros contextos de megaeventos, que não fosse de cunho esportivo. Vejamos o depoimento que segue:

... é uma experiência toda à parte essa Jornada Mundial da Juventude, que depois a gente pode até detalhar se vocês acharem interessante. Mas pra que a gente pudesse introduzir a questão da criança e do

adolescente, a necessidade de proteção, por exemplo, o Instituto Mundial da Jornada, é, o Instituto da Jornada Mundial da Juventude, teve que ter uma ação do Ministério Público pra que fosse assegurado que as questões vinculadas à criança e adolescente, pra que o Comitê tivesse uma atuação (...) naquele evento, aquela coisa gigante, com, é, centenas de milhares de peregrinos, o único serviço disponibilizado naquele momento foi a, o nosso Comitê lá, que atendeu criança e adolescente mas atendeu demanda de idosos, de pessoa com deficiência, acabou sendo um serviço amplamente disponibilizado pra população lá, ne? Então, assim também foi na Jornada Mundial da Juventude, assim também ocorreu no Rock'n Rio, ocorreu, é, no Reveillon, essa ação conjunta, é, porque, depois a gente pode falar com um pouco mais de calma essa experiência da Copa das Confederações e da Copa do Mundo, o nosso grave problema é com as entidades organizadoras desses eventos... deles terem a sensibilidade de compreender a necessidade de proteção das crianças e adolescentes, esse é um problema sério que a gente identificou. (Gov.2, p.?)

Como dito, essa experiência de atuação na Copa das Confederações, foi estendida imediatamente para a Jornada Mundial da Juventude que ocorreu um mês depois. O contêiner do Comitê Rio instalado na praia de Copacabana foi o único serviço disponível para a população nesse evento, que previamente estava sendo previsto para acontecer do outro lado da cidade, no bairro de Guaratiba. Mas o depoimento faz também referência ao processo judicial que obrigou a organização da JMJ a pautar o tema da proteção à infância e adolescência para que essa estrutura mínima fosse disponibilizada.

Esse tema será mais explorado adiante, mas cumpre-nos destacar aqui como uma questão social, a do aumento da vulnerabilidade social em contextos de megaeventos passa a ser percebida como um problema público a ser enfrentado com estratégias públicas financiadas também com recursos públicos. .

A priori, se tinha noção de alguns problemas comumente enfrentados em eventos dessa natureza, mas um tema que aparecia como preocupação geral era a “exploração sexual de crianças e adolescentes” (ESCA), pelos motivos

que abaixo passaremos a expor. Mas o que apontamos de imediato é para o histórico potencial do tema para a mobilização dos atores do SGDCA.

...quando a gente começou a fazer o desenho da agenda. A preocupação que aparecia pra todo mundo era como enfrentar a exploração sexual de crianças e adolescentes. (GOV.1, p.11)

A preocupação com o possível aumento de casos de exploração sexual de crianças e adolescentes (ESCA) com a realização dos megaeventos esportivos, que se apresentou como unânime entre os atores do SGDCA envolvidos na Agenda de Convergência tangencia todas as outras temáticas que tiveram visibilidade durante a realização desses megaeventos, a saber: o enfrentamento ao trabalho infantil, a vulnerabilidade decorrente da situação de rua, o desaparecimento de crianças e adolescentes e mesmo a venda e uso de álcool para e por adolescentes <sup>12</sup>. Esses cinco temas foram validados como os mais preocupantes e que deveriam ser focados para a melhor estruturação da rede, principalmente no que se refere à pactuação de fluxos e protocolos de atendimento.

O receio, e até certo temor, com a quantidade de turistas que entrariam no país para ver os jogos da Copa de 2014, na sua maioria homens, distantes de suas famílias e de seus países de origem; associado à imagem do Brasil como um país que incentiva o turismo sexual e com “certa” flexibilidade para lidar com as ilegalidades, o famoso “jeitinho brasileiro”; dentre outros fatores que no imaginário social favoreceriam a exploração sexual de crianças e adolescentes – foi o grande mote disparador da articulação do Comitê. Contudo, logo no o

---

<sup>12</sup> - A ocorrência da venda e uso de álcool para e por adolescentes apareceu com maior pujança durante as *fan fests* realizadas no período da Copa das Confederações.

início das discussões outros temas vieram à tona, tal como o trabalho infantil, a venda e uso de álcool para e por adolescentes, dentre outras.

no amadurecimento da discussão, a gente foi falando assim, olha gente, a exploração sexual é uma das violações e as outras? E onde elas estão? Como elas são reconhecidas? Como é que a gente se apropria delas? (...) E aí quando a gente começa a pautar isso, a gente vai percebendo assim, que a própria rede não tem isso internalizado. O trabalho infantil foi um exemplo disso. O uso de álcool e outras drogas por adolescentes, que são tratados muitas vezes pela própria rede, pelo próprio sistema de segurança pública, como os meninos que usam são violadores e não vítimas de um sistema que fornece o que não deveria fornecer, pra eles. **Então recolocar essa discussão.** (Gov.1, p.11, grifo nosso)

Desta forma, o foco na abordagem do tema da ESCA nesse estudo permite-nos aprofundar numa análise temática, sem, contudo, deixar de abordar aspectos importantes que atravessam os demais temas de violação de direitos presentes nos megaeventos e que podem contribuir para a análise da gestão em rede das estratégias públicas. Considerando assim, a forma como historicamente vem se dando a política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes nos últimos vinte e cinco anos de ECA, mas esforçando-nos para transpor essa fragmentação temática a partir da consideração dos processos transversais inerentes ao trabalho em rede, que nos aponta para a integração dessas abordagens na perspectiva da proteção integral.

Aparece também no depoimento acima, outro aspecto interessante para ser analisado, referimo-nos à forma como o trabalho dos Comitês de Megaeventos recolocou em discussão temas antigos sob um prisma bastante próprio. Temas como o da exploração sexual de crianças e adolescentes tiveram que ser revisitados e postos em análise quanto à forma como se encontravam naturalizados. A intenção de se colocar todos esses temas que historicamente

são tratados de forma fragmentada num mesmo contexto, o da realização dos megaeventos, de certa forma forçou a se buscar os aspectos que os atravessam de forma geral, para se pensar então em estratégias viáveis para a intervenção em qualquer um dos tipos de violação que por ventura apareçam no atendimento. Sem, contudo, perder as suas especificidades, que, quando despercebidas reduzem ou inviabilizam sua resolutividade.

No que se refere ao problema da exploração sexual de crianças e adolescentes, por exemplo, se o reposicionarmos a partir dos impactos das políticas de redistribuição de renda em curso em nosso país na última década, associado às novas configurações do fenômeno produzidas com o advento da internet, não fica muito difícil nos remetermos à necessidade de maior conhecimento da realidade atual e de formulação de estratégias capazes de atendê-las; como nos sugere o depoimento abaixo sobre ESCA:

É uma situação... é uma grave violação. Ela acontece assim, principalmente... eu acho que nós estamos mudando a configuração das relações de pobreza e de miséria na sociedade brasileira, que obviamente impactam na questão da exploração sexual, que tá muito relacionada a comercialização e dessa exploração. Então assim, as crianças, os adolescentes que viviam numa situação de miséria absoluta, hoje tem um programa de inclusão social, de redistribuição de renda, de condicionalidades pra elas receberem isso, tem que estar na escola. E eu acho que isso desarruma um pouco. Um outro fator importante é a questão das relações que se dão por meio virtuais. Há um deslocamento aí da ocorrência da exploração sexual, que sai da rua, sai da visibilidade pra ir pra um outro mundo. Então eu acho que é uma atualização que a gente precisa ter, do nosso olhar pra que a gente consiga articular todas essas mudanças, todas essas possibilidades e nos reprogramarmos pra olhar, ter um novo olhar pra essa realidade. (GOV.1, p.12)

Esse novo olhar sobre fenômenos antigos, mas com novas modulações na contemporaneidade, iremos também explorar mais adiante quando o Comitê Rio faz uma avaliação a partir do registro das ocorrências de violações durante a Copa do Mundo. Os resultados das cinco oficinas temáticas realizadas no segundo semestre de 2014 e seus desdobramentos posteriores que resultaram

na reavaliação dos fluxos e protocolos de atendimento, muito tem a nos dizer sobre essa discussão.

O Comitê Nacional, como vimos, estabeleceu como estratégia a articulação dos Comitês Locais nas 12 cidades-sede da Copa do Mundo. No exercício de pactuação dos papéis, ao governo federal, por meio da Secretaria de Direitos Humanos (SDH) / Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), coube a responsabilidade dessa mobilização e animação dos comitês locais. A SDH percorreu as doze cidades-sede da Copa com esse propósito:

Fazendo sempre uma convocação prévia com o sistema de garantia de direitos locais, a partir dos gestores, a partir do Fórum dos direitos da criança e do adolescente, gestores do Estado, gestores do Município, Fórum de crianças e adolescentes, o sistema de justiça local, o Juizado da Infância e da Juventude, o Ministério Público que tem essa competência, a Defensoria Pública, os Conselhos de Direitos. Era um hall de atores grandes que a gente mobilizava num primeiro momento e a gente apresentava a proposta. E foi com uma surpresa muito grande que a gente percebeu assim uma adesão muito grande das cidades sedes, tanto de gestores estaduais, quanto municipais. E mesmo não havendo a prática de um trabalho integrado, todo mundo se debruçou sobre esse desafio. (Gov.1, p.2,3)

A estratégia utilizada então para convocação dos membros do SGDCA local foi acionar um ou mais atores com legitimidade para convidar os demais para uma primeira reunião de articulação do Comitê Local. Adiante abordaremos como essa estratégia foi implementada no Rio de Janeiro e seus efeitos na formação local para a integração das agendas, por ora cabe-nos ressaltá-la como uma ação do Comitê Nacional.

O que também o depoimento acima nos faz refletir é sobre a motivação de cada ator convidado para atender o convite. O que fez esses atores aderirem à convocação? A partir dos depoimentos podemos inferir que as motivações foram diversas. Obtivemos depoimentos que atribuem ao peso político do chamado ministerial, uma vez que foi a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República quem fez a convocação, enquanto instância do governo federal responsável pela gestão intersetorial da política pública de proteção dos direitos infanto-juvenis.

Eu acho que uma questão que leva as pessoas a estarem nesse lugar, nessa discussão. Um mote, o primeiro mote. O primeiro realmente que foi. Ah, é a Secretaria de Direitos Humanos que está chamando. Então vamos lá. (Gov.3, p.8,9/Gr.2)

Esse depoimento nos chama atenção para a importância do ator ou atores que faz ou fazem a convocação para a articulação da rede. O capital político investido nessa convocação por meio do reconhecimento dos atores que a fazem nos indica ser determinante para a mobilização inicial da rede. A convocação pelo ente maior de gestão da política de direitos humanos de crianças e adolescentes no país, sendo este órgão vinculado diretamente à Presidência da República, pode suscitar diferentes motivações.

Essas motivações diversas giram em torno de interesses políticos, institucionais e pessoais dos atores convidados, que aqui, por ser um convite feito por órgão oficial federal, para muitos ganham caráter de convocação. As expectativas vão desde a projeção política, até o acesso aos recursos disponibilizados, passando pela autoafirmação dos lugares e papéis no SGDCA ou meramente o cumprimento das atribuições institucionais. Mas o que nos interessa destacar é o poder de convocação que um ator de gestão pública desta natureza teve para a legitimação de um processo embrionário de constituição de rede.

Outro aspecto a ser destacado aqui se refere à forma como esse ente público, a SDH-SNPDCA, assumiu esse lugar de convocação como sua atribuição institucional, que envolve vontade política e reconhecimento desse papel no escopo de sua missão institucional, o que, podemos dizer, não é algo dado a priori.

A Secretaria de Direitos Humanos que tem a principal função de articulação, ela tem essa... essa é a grande missão da Secretaria de Direitos Humanos... (Gov.1, p.2)

Esse depoimento revela como esse papel de articulação foi delegado à SDH como sendo sua grande missão, isso nos remete à questão do papel dos direitos humanos como política setorial, seria justamente o de promover a intersectorialidade? Se entendemos os direitos humanos como um tema transversal à todas as políticas públicas, qual seria o papel de um setor público

de direitos humanos, representado aqui por uma Secretaria? Aqui esse papel se expressa na promoção da intersetorialidade, um desafio da contemporaneidade para lidar com problemas complexos se valendo da diversidade de conhecimento e dos recursos dispersos disponíveis.

Nesse sentido, a articulação intersetorial ganha contorno de promoção de redes de políticas públicas, estando, nesse caso, a SDH como uma animadora dessa rede nacional, assumindo um papel de tessitura de uma unicidade na diversidade, com respeito às singularidades locais.

Eu acho que a SDH, ela cumpriu um papel assim de mobilização. Mobilização das cidades, de aglutinação das cidades e pra que houvesse uma certa unicidade, uniformidade. Eu não gosto muito dessa palavra, mas que houvesse um alinhamento das ações de todos os Comitês. Obviamente respeitando as diferenças, as particularidades, a regionalidade, né?. Por exemplo, nós não podemos dizer que um Comitê do Paraná é muito diferente de um Comitê do Amazonas, e a mesma coisa de Pernambuco... (Gov.1, p.4)

Destacamos como importante nesse depoimento, o lugar das diferenças na construção de uma unicidade por meio da estratégia de formação de rede. Uma rede ela pode se dar entre pares, podemos dizer que é mais fácil nos movimentamos entre iguais, nos associarmos com quem temos afinidades, entre os que nos é familiar, mas quando se trata de unir diferentes, onde se inclui até mesmo adversários e inimigos históricos, o desafio se torna maior. Portanto, aqui ressaltamos o caráter de legitimidade para o empreendimento da tarefa de convocação, e, o quanto os atores foram aderentes à mobilização encabeçada pela SDH.

... o retorno mesmo da avaliação, as várias que nós fizemos durante o processo, vinha isso, que o papel importante da SDH como governo federal, de se colocar como mobilizador, como uma instância de articulação e de aglutinação de todas essas iniciativas. (Gov.1, p.4)

O empreendimento desse papel pela SDH, de certo modo, conferiu um caráter público à Agenda de Convergência, ganhando contornos de agenda governamental, "... ao longo do tempo ganhou o nome de Agenda de Convergência Proteja Brasil" (Gov.1, p.2). Aspecto que causou estranhamentos de outros segmentos e até mesmo de entes governamentais desalinhados com a política do governo federal, que entendiam sua aderência como reforço de uma política adversária.



Essa iniciativa, com origem nos segmentos não governamentais, ao ser encampada pela SDH, a tornou a agenda do próprio governo, que ao articular os programas federais afins com as temáticas em torno dessa agenda, nomeou-a de “Proteja Brasil”, dando uma “cara” à sistematização das estratégias públicas delineadas pela SDH na relação com os diversos atores atuando em rede. Se por um lado, percebemos o aspecto construtivista e participativo da construção de políticas públicas, por outro, alguns segmentos rechaçaram esse movimento de liderança pelo governo federal, entendendo-o como cooptação.

Essa questão nos faz refletir sobre a delicadeza da condução de processos participativos e sua conciliação com os interesses institucionais, em se tratando de redes de políticas públicas, que requer a arte da construção da unicidade nas diferenças. Se por um lado, para o governo justificar ações, gastos e investimentos precisa encaixar essas iniciativas em políticas, programas e demais estratégias públicas que inviabilizem processos públicos, administrativamente e juridicamente; por outro, a setorialização – nesse caso no campo dos direitos humanos – pode provocar antipatias ou mesmo rechaço à essas mesmas iniciativas pela projeção política que essas iniciativas podem conferir ao ente governamental na condução do processo.

Esse movimento então, de construção de empatias para se chegar às relações de confiança entre os nodos da rede, tão necessário à sustentabilidade das relações em rede, se apresenta como algo que requer habilidade e respeito aos processos pactuados no coletivo, estimando cuidados na animação da rede.

Apesar da aceitação imediata, no início havia muito assim... um certo cuidado daquele momento inicial em que a gente está se conhecendo. (Gov.1, p.3)

Esse depoimento, referente ao processo de mútuo conhecimento desses atores no momento de emergência do Comitê Nacional e dos Comitês locais, nos remete à ideia de habilidades necessárias ao animador de redes e cuidados a serem observados para o sucesso dessa animação. Nesse sentido, apareceu em nosso estudo, a questão do cuidado com os arranjos políticos e práticas locais, no que se refere à mobilização dos Comitês Locais. Falamos

da importância da valorização das experiências locais, que além de terem sido potencializadas com o reconhecimento das instâncias nacionais, puderam ser referência para os comitês em emergência.

...Aí eu acho que eu acrescentaria que a preocupação nessa articulação e mobilização que a SDH se propôs a fazer, veio muito a partir da observação, do cuidado com as práticas locais. Respeitando as construções que já tinham acontecido até ali. Então por exemplo, algumas cidades já tinham algumas experiências desenvolvidas como Recife, Salvador, que já vinham trabalhando com alguma coisa que era referência pra agenda e que nos ajudaram na construção dessa proposta. (Gov.1, p.4)

Esse depoimento nos remete às diversas experiências que foram compartilhadas entre os Comitês Locais nas reuniões nacionais promovidas pela SDH com os demais membros do Comitê Nacional. A citação das cidades acima se deve ao fato de Recife já empreender a prática dos “espaços de convivência” para filhos de trabalhadores no carnaval da cidade e de Salvador empreender uma experiência de “observatório de violações” durante também o carnaval. Isto para citar apenas dois exemplos que foram potencializados com a Agenda de Convergência e que serviram de referência como “boas práticas”. Essas reuniões nacionais referidas foram realizadas de forma regular e serviu como espaço de interação e pactuação entre os entes envolvidos na Agenda de Convergência.

Então nós estabelecemos uma prática de reuniões mensais entre os Comitês Locais. Foram dez reuniões ao todo, em que toda essa representação, gestor municipal, gestor estadual, conselho de direitos, sistema de justiça, sociedade civil, organismos internacionais vinham com as suas propostas, as suas deliberações, as suas proposições e apresentavam pro grupo como um todo e ali se deliberava determinados encaminhamentos. Por exemplo, ali se deliberou que nós íamos ter um plantão integrado durante as atividades dos jogos, né? (Gov.1, p.3)

Essas reuniões mensais, sob coordenação da SDH, chamadas de “Reuniões da Agenda de Convergência”, buscava reunir todos os envolvidos no processo, mas cabe destacar que o Comitê Nacional tinha um espaço próprio de articulação, também de reuniões que aconteciam mensalmente. O que nos cabe destacar nesse momento é o caráter de “instância de interação e pactuação” que ambos os espaços desempenharam. Nesses espaços se discutia e buscava-se integrar as agendas e ações fragmentadas.

Então ali se deliberava sobre: o que era o Comitê, qual era a função do Comitê, quais eram as atividades preparatórias pra Copa, constituição dos plantões e o planejamento de um momento de experimentação que foi a Copa das Confederações. (Gov.1, p.3)

Um bom analisador desse processo de integração e pactuação das agendas foram as “campanhas públicas” de enfrentamento às diversas formas de violações de direitos da criança e do adolescente.

Se deliberou que teríamos uma campanha, que mesmo que não fosse única, ela teria a assinatura de todos os parceiros. Porque alguns estados adotaram a campanha que foi produzida no governo federal, outros criaram e customizaram essa campanha e outros desenvolveram campanhas próprias, mas colocaram a marca da Agenda de Convergência nas suas campanhas. (Gov.1, p.3)

Essa ação de realização de campanhas é um interessante elemento de análise da interação entre os envolvidos, pois historicamente houve inúmeras tentativas de se chegar numa campanha única entre os atores do SGDCA com tradição na realização desse tipo de ação. Esse fato era sempre percebido por ocasião da campanha de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil na época do carnaval e da passagem pelo dia 18 de maio, quando chegavam aos estados e municípios diferentes tipos de campanhas com o mesmo tema, pulverizando as ações e o impacto produzido pelas mesmas.

Sendo assim, o fato desses atores como o governo federal, o UNICEF, o Comitê Nacional de EVSCA, organização não governamentais, dentre outros; sentarem numa mesma mesa e empreenderem um esforço para integração das ações, por si só, pode ser considerado um avanço. O depoimento acima também aponta como avanço os arranjos possíveis de terem sido construídos na época em alinhamento com a campanha do governo federal. Contudo, não foi suficiente para impedir que na Copa do Mundo cerca de 18 diferentes tipos de campanhas estivessem sido lançadas na rede e na mídia. Situações de disputas por autoria, protagonismo, visibilidade são alguns dos fatores

impeditivos de maior integração das campanhas. Mas não podemos desconsiderar os passos dados nesse caminho, já apontados como avanços.

### **Emergência do Comitê Rio**

O histórico do movimento de emergência do Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro, o Comitê Rio, podemos dizer, inicia-se mesmo antes do movimento de articulação que lhe deu origem. No segundo semestre de 2012 até pouco antes da primeira reunião de convocação por parte da SDH (março de 2013), como dito anteriormente ter sido a forma como se constituíram os Comitês Locais, um movimento de articulação e fortalecimento da rede estadual do SGDCA estava em curso sendo animado pela Fundação Para a Infância e Adolescência – FIA, por meio da Assessoria de Projetos Estratégicos, juntamente com um grupo de instituições a fim de retomarem estratégias conjuntas de enfrentamento da violência sexual.

Antes da... [Secretária Nacional] entrar na FIA e convidar, iniciar, deflagrar esse processo, nós estávamos tentando (...) pensar um fluxo relativo a crianças e adolescente nas suas diversas situações de violação de direitos (...). E esse... eram algumas instituições convidadas, nós fazíamos parte de uma instituição... que tinha um convênio com a FIA e nós fomos convidados pra esse encontro, e daí foi um passo pra estar na primeira reunião do Comitê. Essas instituições que fizeram parte dessa tentativa de trabalho foram convidadas pra fazer parte desse início. (ÑGov.2, p.2)

Atribuímos ao movimento de fortalecimento da rede SGDCA estadual do Rio de Janeiro, referido acima, como um fator que criou uma ambiência favorável à adesão da proposta de constituição do Comitê Rio, pois já havia um grupo de instituições se reunindo e discutindo estratégias de fortalecimento da rede estadual. Esse grupo percebeu nesse movimento em torno dos megaeventos

esportivos, uma oportunidade de potencializar o propósito que alimentavam e aderiu então à proposta de articulação do Comitê Local.

No Rio, no final do ano de 2012, 2013 foram realizadas então reuniões pra traçar... então a gente veio desde 2012 traçando ações estratégicas para o fortalecimento da rede de proteção. (NGov.9)

A primeira reunião de articulação no Rio de Janeiro aconteceu na Prefeitura da Cidade, a pedido da Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SDH/PR, junto à SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, tendo como convidados a FIA como governo de estado, as associações de conselheiros tutelares do estado e do município e setores da SMDS – assistência social /proteção especial e direitos humanos e de outras secretarias (saúde, etc). Sobre a primeira reunião na prefeitura que antecedeu à instalação do Comitê:

...a primeira reunião aconteceu aqui na Secretaria com a Secretária [nome], foi a primeira reunião aqui, esteve presente a, a Presidente da FIA, à época [nome], e outros órgãos aqui da Prefeitura, outras Secretarias da Prefeitura, foi o primeiro momento que se apresentou a proposta do Comitê. (Gov.2, p.2)

Dessa reunião na prefeitura foi marcada uma primeira reunião para convite de todos os segmentos do SGDCA, apresentação da proposta do Comitê e constituição do mesmo, dessa vez na FIA, em março de 2013, com o objetivo imediato de preparação para as ações da Copa das Confederações que aconteceriam em junho do mesmo ano. Ficou a FIA/SEASDH responsável pelo convite aos órgãos do estado e a CGDH/SMDS pelo convite aos órgãos municipais. Esta reunião contou com a presença da Secretária da SNPDCA expondo a proposta, que recebeu a adesão dos presentes, que escolheram então uma coordenação compartilhada entre a FIA (governo do estado) e a CGDH (governo municipal).

A composição, ela foi tirada logo nesse primeiro encontro que a secretária de Brasília esteve ali e automaticamente se decidiu ali, tinha um bom grupo e se decidiu num consenso, houve um consenso, que teve uma representação do governo estadual, através da [nome do representante do estado], que tava presente e de uma representação do governo municipal que é o [nome do representante do município], que estava presente. Então houve um consenso disso, mais adiante é que foi convidado, quer dizer, se viu a importância de estar a sociedade civil ali também representada por quem esteve participando ativamente nesse processo. Então eu acho que foi um consenso. Foi bem aceito isso. Não houve, não me lembro de ter havido nenhuma questão que, é... nenhum questionamento contrário a isso. (ÑGov.2, p.6)

Esse depoimento faz um breve histórico da composição da coordenação executiva, em que numa reunião com os responsáveis pela política de direitos humanos de crianças das três esferas de governo, essa composição foi pactuada. Posteriormente foi dada a abertura para a sociedade civil também compor a coordenação. Desta reunião foi marcada uma outra para o início de abril de 2013, quando a proposta do Comitê Rio foi discutida, bem como suas ações prioritárias, tomando como referência o plano de ação do Comitê Nacional da Agenda de Convergência.

Depois teve outro que você também estava, mas depois eu saí do Conselho, né. Então o Conselho já não participava mais dessas representações e ainda como conselheira e representante da saúde, estava naquela primeira reunião que a Angélica organizou aqui no Rio de Janeiro, na FIA, que se chamou todos os atores, conversou sobre isso, onde foi a origem do Comitê, como ele...essas primeiras discussões. (GOV.3, p.2)

No Rio de Janeiro, assim como em outros estados e municípios sedes da Copa das Confederações, às essas primeiras convocações os Conselhos de Direitos, estadual e municipal, não se engajaram de imediato. Então, para reforçar a importância dessa adesão, na primeira reunião nacional da Agenda de Convergência, esses conselhos foram convidados diretamente pela SDH como estratégia para mobilização dos mesmos. Nesta reunião alguns Conselhos puderam ter maiores informações sobre esse processo no âmbito nacional e local.

Então essa temática da agenda de convergência na criação do comitê, ela apareceu primeiramente pra mim no Conselho Municipal e eu comecei... eu fui primeiramente pelo Conselho pra Brasília num evento organizado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em que a Angélica, que eu não me lembro qual é o setor dela, ela chamou... (...) A secretária chamou os conselhos para apresentar a necessidade da criação de uma agenda, de um Comitê, em função dos grandes eventos, porque as experiências anteriores, os organismos internacionais tinham apontado que nesses casos havia uma vulnerabilidade maior para a criança e adolescentes, em especial em relação a questão do abuso sexual. Então esse foi o meu primeiro contato e eu entendi... (GOV.3, p.1)

Podemos perceber nesse depoimento uma estratégia adotada pela SDH e o Comitê Nacional como um todo, de reforçar as articulações locais por meio do movimento de mobilização das representações locais das redes nacionais. Assim, quando a SDH dedica uma atenção especial aos Conselhos de Direitos estaduais e municipais, funciona nesse sentido de endossar as ações locais disparadas e reforçar o convite para engajamento desses conselhos no Comitê Local. Da mesma forma as redes temáticas mobilizavam suas representações locais e posteriormente os demais ministérios acionaram as secretarias estaduais e municipais para o mesmo propósito. Foi se tecendo uma imbricada e complexa rede nas três esferas federativas, concomitantemente.

Uma visão que nos vem desse movimento é que ele acontece como um enredamento, que vai envolvendo paulatinamente e estrategicamente todos os atores importantes ao propósito do trabalho. Em se tratando de uma rede interfederativa, formada por entes autônomos, que apesar de interdependentes, não são obrigados a aderirem a esse tipo de atuação conjunta; não obstante às suas responsabilidades institucionais. Assim, a estratégia de mobilização em rede demonstrou adequação como resposta de estratégia pública de articulação.

Nós obviamente temos que respeitar a autonomia federativa dos estados, dos municípios. Nós tínhamos uma proposta do Comitê integrar o maior número possível de integrantes do sistema de garantia de direitos. Do ponto de vista do governo federal, nós assinamos um termo de compromisso de cooperação, de colaboração com os governos estaduais. Com os Comitês por meio dos governos estaduais e municipais, esse termo foi formalizado e aí... Agora, alguns dos Comitês foram além disso e instituíram por decreto, por portaria os seus Comitês locais, estaduais ou municipais, dando margem assim a uma variedade importante de métodos, de iniciativas, de proposições dessa forma de organização. (Gov.1, p.3,4)

Esse depoimento invoca dois aspectos importantes a serem observados. O primeiro diz respeito à perspectiva de autonomia e interdependência entre os entes federados, que, para atuação conjunta, demanda por arranjos interinstitucionais capazes de conduzir processos pela via na negociação e do consenso, pois nenhum dos entes é obrigado a engajarem-se, não obstante às responsabilidades que lhes cabem. Medidas impostas de cima pra baixo não garante a adesão e a efetividade das ações, precisam envolver, convencer, tornar atraente a rede e todo seu potencial de recursos. Esse aspecto nos remete a complexidade da relação política numa rede que se propõe intergovernamental, onde, os desafios dessa articulação nos remetem também aos processos consoantes à própria democratização do Estado brasileiro pós Constituição Federal de 1988.

O segundo aspecto faz alusão à **formalização** dessa parceria intergovernamental como órgãos oficiais. O instrumento proposto pelo governo federal foi o “Termo de Compromisso de Cooperação”, este então foi firmado entre União e Estado e entre União e Município. A ideia inicial foi a assinatura desse compromisso entre os três entes federativos num mesmo documento, mas não houve condições políticas favoráveis para que assim ocorresse. Esse documento somente foi assinado em 07 de maio de 2014, véspera da Copa do Mundo, num ano eleitoral com descontinuidades de gestão. Nesta época, os



partidos que ocupavam os governos do estado e do município não eram aliados políticos, então não houve investimento para essa parceria. Já os governos municipal e federal eram do mesmo partido. Portanto, os governos federal e estadual também disputavam as eleições em lados opostos, mas isso não foi impedimento para a assinatura do termo. Então esse foi o arranjo possível à época, num ano eleitoral de acirradas disputas partidárias. Em outros estados observamos diferentes formas de formalização, que vai da *portaria* até à forma de *decreto*.

Ainda sobre o federalismo na cooperação intergovernamental para a governabilidade da política de direitos humanos de crianças e adolescentes, o exercício de atuação em rede entre essas três esferas de governo em torno da criação e funcionamento dos Comitês de Megaeventos, fez emergir questões que dizem respeito ao papel de cada ente federativo, mas em especial, ao papel e o lugar do Estado nessa política.

O Estado, ele não tem um lugar definido, embora a gente aqui no Rio de Janeiro tenha a FIA, que está mais, entre aspas, para uma Secretaria da Criança com o recorte daquela população. Nos outros estados não é assim que acontece. Com raríssimas exceções. Brasília, DF, tem uma Secretaria da Criança, Pernambuco também tinha, mas nos outros estados, estão dentro da Secretaria de Assistência e assim, com milhares de outras pautas. Mesmo que tenha a coordenação. (Gov.1, p.8,9)

Esse depoimento nos remete à estrutura própria no poder Executivo Estadual voltada para a gestão da política DCA. Mesmo no Rio, com a FIA, e em alguns outros estados em que existe essa estrutura no organograma, são estruturas frágeis e que não ocupam um lugar consolidado, em geral não possuem dotação e destinação exclusivas dos recursos orçamentários.

A partir da Constituição de 1988, com a descentralização administrativa, o ente federativo estadual ganhou um papel de intermediação entre formulação das políticas nacionais e sua operacionalização nos municípios, um papel mais qualificado de coordenação técnico-operacional, disseminação de metodologias, formação continuada, assessoria especializada, co-financiamento, dentre outras atribuições. Antigas estruturas careceram de reordenamento para operar esse alinhamento interfederativo. Contudo, no caso do Rio de Janeiro, a FIA não foi estruturada para ocupar esse novo lugar, segundo seus servidores, há cerca de 30 anos que a instituição não promove concurso público e atualmente opera como gestora de financiamento de projetos, longe de ocupar esse lugar de mediação entre a políticas da União e a dos municípios.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. Mesmo as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes – posteriormente à Constituição Federal de 1988 – pouco ou nada alteraram essa estrutura prévia (...). No início dos anos 1990, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente esses serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte dos arranjos institucionais herdados. (ARRTECHE, 2006, PP. 100,101)

No campo das políticas de proteção dos direitos infanto-juvenis, essa realidade nos evidencia a fragilidade da institucionalização do SGDCA como sistema público. Mesmo no âmbito federal, onde esse sistema foi definido em linhas gerais pelo CONANDA (Res. Nº 113/2006), carece ainda de peso de lei e de regulamentações que promovam a descentralização federativa e seu funcionamento interfederativo. Como consequência, evidenciamos em campo as fragilidades desse sistema.

O que eu percebo é o seguinte, pra mim o Comitê do Rio de Janeiro foi uma das revelações, porque a rede não estava organizada pra um trabalho em rede. Cada um fazia o seu trabalho e tal. Então assim, quando a gente chegou e propôs a gente percebeu assim, uma pegada bacana. O pessoal aderiu e veio com força. O Rio de Janeiro inclusive eu acho que o Sistema de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública participaram efetivamente e foi uma das cidades que a gente sentiu que mais evoluiu no estabelecimento dessa relação. Isso não quer dizer que eu... da onde a gente está percebesse que havia facilidade. Porque não tem prática dessa interlocução e dessa integração da ação, né. E aí eu percebo, saio do Rio de Janeiro vejo que é uma dificuldade de quase todo país e que aqui eu também percebia. (Gov.1, p.8)

Por fim, essa fala destaca a fragmentação do atendimento como característica do SGDCA em todo o país e que o ponto alto do trabalho do Comitê Rio foi justamente a capacidade de promover o engajamento dos atores de forma ampla, fortalecendo com isso, o SGDCA local. Destaca a participação do sistema de justiça, ainda que tímida no Comitê Rio diferenciou-se do restante do país, onde esses órgãos se mantêm a parte da rede de proteção, quando não, acima.

Quando a proposta da Agenda de Convergência de criação dos Comitês Locais chegou ao Rio de Janeiro e foi discutida pelos SGDCA local, logo alguns questionamentos vieram à tona e dentre eles destacamos primeiramente o próprio objetivo de formação do Comitê Rio. Havia um movimento de não se restringir a atuação do Comitê à reprodução do plano formulado pelo Comitê Nacional, de imediato isso foi aceito para a realização da Copa das Confederações, adotando as estratégias de instalação do “plantão integrado” e do “espaço de convivência”, além da campanha nacional “Proteja Brasil”. Mas passado esse evento e a JMJ – Jornada Mundial da Juventude, que reproduziu a estrutura do plantão integrado na praia de Copacabana, o grupo retomou a discussão inicial do legado que esses megaeventos deixariam para a proteção dos direitos infanto-juvenis.

E a ideia é a gente deixar como legado o Sistema de Garantia de Direitos mais fortalecido, esse é nosso sonho, né, nossa utopia, quem sabe a gente vai fortalecendo alguns órgãos. (NGov.9)

A ideia foi se valer do holofote que esses megaeventos direcionavam para a cidade e apontar as fragilidades do SGDCA com o intuito de atuar nelas, com vistas a fortalecer o sistema de tal modo que isso permanecesse como herança dos jogos esportivos; tanto no que se refere à estruturação dos equipamentos, como também ao funcionamento integrado do sistema de proteção, o primeiro demandava de investimento orçamentário, já o segundo somente dependia da vontade e condições políticas geradas pelo próprio Comitê. Esse propósito ficou refletido no próprio nome adotado pelo Comitê Rio – “Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro”.

O propósito de construção como legado o fortalecimento do SGDCA do Rio de Janeiro ficou também expresso no objetivo geral do Comitê, “Promover a convergência das agendas voltadas para o legado da Copa do Mundo de 2014, Olimpíadas e Paralimpíadas de 2016, assegurando o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA no Estado do Rio de Janeiro”. O meio escolhido e declarado para que isso pudesse se efetivar foi justamente a convergência das agendas voltadas para o legado dos megaeventos esportivos.

Tinha-se o entendimento de que esses megaeventos atraem inúmeras ações e investimentos, que isolados pouco ou nenhum impacto produziram na política de proteção, então, o nicho de atuação escolhido pelo Comitê foi o de promover uma rede de atores estratégicos que pudesse integrar e potencializar essas ações e investimentos; chamando atenção para as lacunas dessa rede e

atraindo investimentos para supri-las. Esse era o diferencial do Comitê Rio frente às instituições do SGDCA, o comitê como espaço de interação e atuação em rede com o mote dos megaeventos esportivos; diferenciando-se então dos órgãos institucionalizados do SGDCA, em especial, dos Conselhos de Direitos, órgãos que teria toda legitimidade para atuar como mobilizador dessa rede. Em alguns debates dentro e fora do Comitê ficava esse questionamento, se não seria função dos Conselhos de Direitos assumirem a condução dessa agenda, mas sobre esse tema discutiremos no capítulo em que analisamos a morfologia da rede.

Ainda no que tange os objetivos formulados pelo Comitê Rio e que foi referência para a elaboração do Plano de Ação Rio 2016, e posteriormente, do Plano de Operacionalização para a Copa do Mundo 2014, os expomos abaixo:

Esses objetivos pactuados pelo Comitê-RJ, foram desenvolvidos no Plano de Ação por meio de eixos estratégicos. Assim, os 10 objetivos específicos correspondem aos 10 dez eixos do plano; seguindo sua ordenação. A saber:

#### **Quadro 5:**

##### **Eixos e Objetivos Específicos do Plano de Ação do Comitê Rio**

<b>Eixos Estratégicos</b>	<b>Objetivos específicos</b>
1. Sistema de Informação e Diagnóstico	1. Sistematizar e produzir dados sobre situações de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto dos megaeventos;
2. Prevenção	2. Prevenir situações de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes, por meio de campanhas e outras estratégias de mobilização da opinião pública;

3. Atendimento	3. Integrar em rede o atendimento dos órgãos e serviços de promoção, defesa e controle dos direitos da criança e do adolescente;
4. Defesa e Responsabilização	4. Identificar as lacunas na rede de proteção e incidir junto aos órgãos para o efetivo funcionamento do SGDCA;
5. Capacitação e Formação Continuada	5. Capacitar os operadores dos serviços de atendimento à criança e ao adolescente e à promoção e defesa dos seus direitos;
6. Participação Infanto-Juvenil	6. Capacitar os operadores dos serviços de atendimento à criança e ao adolescente e à promoção e defesa dos seus direitos;
7. Comunicação	7. Elaborar e executar um plano de comunicação entre os membros do Comitê, de suas ações e da Agenda Rio Criança 2016;
8. Gestão	8. Promover a gestão em rede dos atores do SGDCA, por meio de dispositivos de promoção da intersetorialidade e da interinstitucionalidade no marco dos megaeventos;
9. Recursos e Financiamento	9. Fortalecer os mecanismos de financiamento da política de direitos infanto-juvenis, mobilizando os recursos necessários à implementação do Plano de Ação do Comitê;
10. Avaliação e monitoramento	10. Avaliar e monitorar as ações propostas do Plano de Ação do Comitê, a partir de indicadores de processo e de resultado previamente fortalecidos.

Fonte: Plano de Ação Rio 2016.

Os eixos estratégicos correspondentes aos seus objetivos, com suas respectivas diretrizes e ações, foram discutidos e validados parcialmente pelo Comitê Rio no I Seminário de Avaliação e Planejamento da Copa do Mundo

2014 e Olimpíadas e Paralimpíadas de 2016, realizado em dezembro de 2013. Contudo, a elaboração desse plano não se apresentou como uma tarefa fácil, até a realização da Copa do Mundo não havia sido tomado como finalizado integralmente. O Plano se mostrou demasiadamente denso e sem perspectiva de financiamento próprio das ações, o que tornou difícil o planejamento da implementação das mesmas. Por outro lado, a conjunção interinstitucional em torno do Comitê Rio, integrava setores sem histórico de implementação de políticas protetivas dos direitos infanto-juvenis; tendo esses setores que primeiro se apropriar da discussão para somente depois iniciar um processo de inserção das pautas institucionais na agenda do comitê, ou o seu inverso, absorver as demandas do comitê para o seu setor. Em face da complexidade do processo de conclusão do plano de ação, foi elaborado na emergência o Plano Operacional para a Copa do Mundo 2014.

... a gente conseguiu bastante pessoas que trabalhou ativamente num plano de ação dentro de um momento do seminário, do primeiro seminário e depois pra dar continuidade, porque não se conseguiu trabalhar todos os elementos do plano de ação, de complementar isso, então ficou assim, de cada um com os seus grupos do...por exemplo, participação infanto-juvenil, de diagnóstico e informação. Os grupos de trabalho, a gente não conseguiu se reunir pra fazer complementação dos planos de ação. O GT inclusive de informação e de diagnóstico e de dados, ele até teve uma boa reunião depois. A gente conseguiu fazer um trabalho, mas também e depois teve uma baixa novamente, entendeu? A gente conseguiu pessoas importantes pra ativar, isso foi na época da Copa, não sei se depois da Copa, agora eu não estou me lembrando, mas a gente conseguiu reunir as pessoas e depois também desarticula. (NGov.2, p.11)

Ainda que inconcluso, podemos dizer que o Plano de Ação do Comitê Rio equivale ao seu projeto técnico-político-operacional, pois é o único documento construído coletivamente que estabelece seus objetivos e ações propostas. Sobretudo, porque foi o documento que serviu de referência para a articulação das ações do Comitê Rio. Sobre esse processo de construção coletiva de um

projeto de atuação articulada, também podemos dizer que concorreu para a interdependência em rede do comitê, pois engendrou uma dinâmica de discussão, negociação e pactuação das ações; modulando a forma de participação e de aprendizagem colaborativa. Vejamos abaixo um depoimento sobre a forma como foram decididas as prioridades do Plano de Ação:

Eu acho que foi ouvindo todos que já tinham essa experiência. Quais eram as principais demandas no período de maior movimentação da cidade. É uma cidade que está tendo o tempo todo, carnaval, enfim já tem essa experiência. As pulseirinhas, eu me lembro. (Gov. 5, p.9)

Esse depoimento endossa a dinâmica colaborativa com que se deu o processo de planejamento das ações. Mas como já foi descrito, a emergência do Comitê Local é atribuída como uma ação do Comitê Nacional da Agenda de Convergência, com objetivo de criação de um arranjo interorganizacional, para o empreendimento de ações interfederativas em torno dos megaeventos interestaduais. Assim, a própria Agenda de Convergência indicou um conjunto de ações para serem validadas e desenvolvidas pelo Comitê Local.

E essas situações foram propostas lá pela SDH. Elaborou aquela cartilha e desenvolveu toda aquela agenda de convergência. Não sei como se chamava na época, chamava **agenda de convergência**. (Jus 3, p.3)

O Comitê Nacional implementou dois processos distintos de mobilização dos Comitês Locais. O primeiro junto aos seis estados da Copa das Confederações no primeiro semestre de 2013 e o segundo com os demais seis estados da Copa do Mundo no segundo semestre do mesmo ano; seguindo para os preparativos desse segundo megaevento com os doze estados envolvidos. No primeiro processo o próprio plano de ação do Comitê Nacional serviu de referência para o plano de ação dos seis Comitês Locais. Destacamos abaixo uma síntese das ações planejadas pelo Comitê Nacional:



- Diagnósticos Locais – mapeamento das situações das violações e da capacidade de resposta da rede; bem como o mapeamento e divulgação de “boas práticas”;
- Sistemas de Informação – fortalecimento dos canais locais de denúncia, dos Sistemas de Informações existentes; integração das fontes de notificação;
- Capacitação – dos operadores do SGDCA para atuação nos casos de violação, em especial dos agentes de segurança e da cadeia de produção dos megaeventos;
- Atendimento – constituição de espaços de convivência, copas escolares ou comunitárias, atendimento integrado socioeducativo e protetivo, equipagem dos CTs;
- Protagonismo – profissionalização e empregabilidade de adolescentes e jovens, iniciativas de participação infanto-juvenil;
- Campanhas – campanhas sobre direitos sexuais, prevenção de desaparecimentos, orientação para mídia, cooperação internacional com o Mercosul;
- Outros – fortalecimento do PPCAAM.

Cabe-nos também ressaltar que a própria elaboração do planejamento do Comitê Local foi uma diretriz do Comitê Nacional. Assim, essa atividade entrou na pauta do Comitê Rio desde sua primeira reunião de mobilização, afinal, são as ações propostas que determinam o engajamento e a participação dos atores envolvidos.

Para o segundo processo de mobilização dos Comitês Locais foi elaborado um “Guia de referência para os comitês de proteção integral a crianças e adolescentes nas cidades-sede da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014 e grandes eventos - Agenda de Convergência Proteja Brasil” (BRASIL, 2014, p.11); com base na experiência da Copa das Confederações, voltado prioritariamente para os demais seis estados com seus comitês em processo de criação.

Primeiro que já vinha lá dessas reuniões que foram feitas em Brasília, com todo o Brasil, tinha já um certo caminho pros outros estados já tinham tomado, já tinham dado lá algumas coisas. E aqui mesmo, o próprio Conselho Tutelar participando, enfim, todo mundo foi dando uma diretriz e a partir da... o primeiro evento que teve, que o Comitê participou, foi o do futebol? Foi aquele do Pan Americano. Foi o primeiro Pan Americano... Copa das Confederações. Eu acho que ali, aquela experiência primeira ela também abriu uma luz pelo que vinha pela frente e aí foi se organizando em cima disso. (...) Elas apontaram. E aqui na experiência a gente caminhou de acordo com aquilo que era presente aqui no Rio de Janeiro. (Gov.3, p.7)

Esse depoimento também endossa as diretrizes vindas de Brasília – elaboradas no âmbito do Comitê Nacional – mas também fala de um processo que envolveu os atores locais na construção das ações prioritárias, pois o Comitê Local possuía autonomia para avaliar e deliberar sobre sua composição e agenda de ação. Mais uma vez destacamos o aspecto interfederativo dessa experiência, como elemento importante de uma rede de políticas públicas. Destacamos também, o processo de aprendizagem colaborativa que se instalou nos preparativos da Copa das Confederações e foi evoluindo com o avanço do processo para a Copa do Mundo. No caso do Rio de Janeiro, essa primeira experiência foi logo replicada na Jornada Mundial da Juventude, realizada um mês depois e serviu de referência para as instâncias públicas atuarem nos demais megaeventos da cidade, tal como o *Rock´in* Rio e o *Réveillon* da praia de Copacabana.

Então a Copa significava para aquelas experiências, pra aquelas pessoas um momento culminante daqueles problemas já identificados em outros momentos. Então, as pessoas, imagino eu, que foram, isso foi organizado em função da experiência do grupo acumulada. (NGov 5, p.5)

Esse depoimento endossa o acúmulo processual de experiência dos atores que compunham o Comitê como elemento determinante para a priorização das ações; bem como o fato do Rio de Janeiro ser uma cidade de megaeventos, onde a Copa significava a culminância de problemas existentes, corriqueiros e conhecidos pelos atores locais. Destaca-se aqui que o espaço interorganizacional instalado permitiu a construção de decisões pactuadas com base no capital social acumulado do grupo ao longo das experiências de atuação nos megaeventos.

### CAPÍTULO III:

#### ASPECTOS MORFOLÓGICOS: Caracterização da Composição dos Nodos

Ao aprofundarmos na pesquisa sobre morfologia e dinâmica das redes de políticas, partimos da perspectiva de Análise de Redes Sociais (ARS) e percebemos o quanto essa relação entre esses dois aspectos é imbricada e os seus limites são tênues. A forma como as redes sociais se apresentam e como sua dinâmica de funcionamento se estabelece, em permanente interação, mutuamente influenciam-se numa espécie de metamorfose constante. Onde, dificilmente reconheceremos a origem primária das coisas, pois elas emergem desse bojo relacional. Fazemos aqui um exercício de distinção, que se mostra útil ao nosso propósito de estudo, mas sabemos que limitado para expressar essa complexidade constituinte de sua composição.

Se partirmos dos elementos básicos de uma rede – os seus nodos e conexões, como reconhece os estudiosos da área – nos damos conta da pujança da perspectiva relacional. Em redes sociais, os nodos são as pessoas ou organizações de pessoas e as conexões são as relações sociais estabelecidas entre estas; bem como os fluxos “são os produtos sociais resultantes dessas relações”, conforme sinaliza Cássio Martinho (2011), ao sintetizar que “na rede, tudo é social”.

Redes sociais, desse modo, não são estruturas à moda de um imaginário funcionalista que se arvora a buscar ou acredita ter encontrado as leis básicas da sociedade, expressas num *constructor* teórico pronto e acabado. Redes são, antes, o modelo de um conjunto de processos dinâmicos de construção e disseminação de fluxos sociais baseados em relações (MARTINHO, 2011).

Assim, entendemos que o *constructor* teórico a ser aplicado em nosso estudo de redes de políticas públicas; sem ignorar os elementos determinantes de sua estrutura para o alcance de um padrão de interdependência institucional em rede, também se fundamenta nos elementos relacionais como aspectos determinantes de sua configuração morfológica e dinâmica de funcionamento.

Para Martinho,

O estudo da estrutura da rede, de sua arquitetura baseada em nodos e conexões e das propriedades da conectividade que organizam essa estrutura incide sobre os aspectos morfológicos do fenômeno, mas não deixa (ou não deveria deixar) escapar ao exame os aspectos fundamentalmente relacionais – e, por isso, sociais – do padrão de rede. (MARTINHO, 2011, p.40)

A busca por reconhecimento de elementos constituintes e de padrões relacionais nos serve como referencial metodológico para a compreensão do fenômeno das redes, mas como já dissemos, são estes insuficientes para a apreensão da complexidade e dinamismo das mesmas. Embora busquemos esquemas e modelos de análise, os produtos das relações entre pessoas e grupos são sempre imprevisíveis. Tomamos como importante essa perspectiva como premissa de nossas análises; bem como a concepção de que não podemos simplesmente utilizar os conceitos como verdades transferíveis, mas fazê-los operar na realidade em que se inserem, ressignificando-os como insumos para a construção de algo novo e único, endêmico no espaço e tempo presente, mas que reflete o comum de diferentes realidades, épocas e ambientes (ROVERE, 1999, p.6).

Nesse sentido, os conceitos que adotamos aqui nos servem como ferramentas para operar a análise que nos propomos, destrinchando o fenômeno como se apresenta num determinado campo relacional situado no tempo histórico e no

território. Esses conceitos somente nos servem em operação, assim nos distanciamos da pretensão de buscarmos o caráter universal ou essencial de sua morfologia e dinâmica de funcionamento.

Mas tratamos em nosso estudo de um tipo específico de rede, as redes de políticas públicas, representadas pelos arranjos interorganizacionais formados para gerir as relações constituídas entre atores diversos envolvidos na resolução de problemas públicos, comprometidos, portanto, com resultados que justifiquem os investimentos empreendidos. Problemas complexos que demandam a operação conjunta intersetorial, interinstitucional e interdisciplinar – três modos relacionais presentes em constante interação que transitam entre o que chamamos de dimensões macro e micro estruturais. Não obstante, prosseguimos no caminho de alguns autores que aplicaram o arcabouço conceitual das redes sociais ao campo da gestão de redes de políticas públicas.

Recorremos às categorias de análise de redes sociais “dimensão” e “densidade”, destacadas por Portugal (2007), para a caracterização dos componentes do Comitê, como nodos em interação que dão corpo ao arranjo interorganizacional de gestão em rede das estratégias públicas de proteção infanto-juvenil. No diálogo com essas categorias emergem novos elementos de nosso estudo que permite formular entendimento próprio dessas categorias a partir da interpretação dos dados extraídos da pesquisa de campo.

## **Dimensão**

A categoria **dimensão**, proposta por Portugal (2007), refere-se ao “número de elementos que constituem a rede”, o que expressa um aspecto quantitativo. Buscamos também observar as dimensões qualitativas que envolvem essa composição, dando relevo à organicidade impressa pelos mesmos na composição do Comitê Rio.

O Comitê de Megaeventos do Rio desde a sua primeira composição manteve um número médio de 40 (quarenta) representantes desde o período da criação (2013) até a Copa do Mundo (2014). Podemos agrupar essas representações da seguinte forma: Governo Estadual, Governo Municipal, Governo Federal, Instâncias de Controle e Responsabilização, Sociedade Civil, Instância Intergovernamental e Organismo Internacional. Porém, para efeito de categorização para análise das entrevistas, dividimos em apenas três grupos - *cóporas*:

- *Gov* – reúne todos os nodos governamentais: federais, estaduais e municipais presentes na composição do Comitê Rio;
- *ÑGov* – compreende todas as demais instituições que não são governamentais ou do sistema jurisdicional, inclusive organismos internacionais e redes interinstitucionais;
- *Jus* – órgão do sistema de justiça que compõem o SGDCA.

Importante considerar que a quantidade de atores que compõem o Comitê é significativa para os padrões de experiências de composição de redes intersetoriais nessa área. Isso se deu em face da convocação ampla desses atores, chegando ao número médio de 40 (quarenta) integrantes.

E aí eu acho que inicialmente o Comitê, ele teve, ele convocou, é, muitos atores, todos os atores do sistema de garantias de direitos, e essas pessoas, Instituições, se sentiram, é, pertencentes à um grupo, né? (NGov 6, p.2)

A reunião de atores oficiais da execução das políticas voltadas para os direitos infanto-juvenis da cidade do Rio de Janeiro, por si só, parece forjar um sentimento de pertencimento a um grupo que compõe o SGDCA.

Essa composição, como numa rede social, é oscilante, com períodos de vacância de uma ou outra representação. Sobre essa vacância abordaremos no capítulo III (p.); assim como entradas e saídas de organizações por seus diferentes motivos. Mas destacamos abaixo um depoimento que reflete sobre o que faz com que as representações se mantivessem ativas.

Eu acho que o que fez com que as pessoas permanecessem, era exatamente a possibilidade da rede. De você estar ali e estar com aquela rede. Então, eu preciso da rede pra sobreviver. Então foi isso com que fez com que as pessoas ficassem, a possibilidade das pessoas estarem participando de uma rede. (Gov.3, p.8,9/Gr.2)

Para efeito de caracterização da composição, consideramos aquelas organizações que formalmente indicaram seus representantes e algumas poucas outras, que mesmo não tendo uma indicação formal, se fizeram representar institucionalmente com regularidade em ações importantes nesse período compreendido entre os anos de 2013-2014.

Na composição do segmento governamental, desde a criação do Comitê, temos a área que cuida dos direitos humanos nas três esferas de governo à frente das articulações. No âmbito do governo federal, foi a então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH (com status de ministério<sup>13</sup>), através da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da

---

<sup>13</sup> - A reforma ministerial do governo federal realizada em dezembro do ano de 2015 integrou três pastas numa só, a Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, a Secretaria de



Criança e do Adolescente – SNPDCA que, ao assumir a liderança na articulação dos Comitês Locais (nas cidades-sedes da Copa do Mundo), acionou os órgãos estadual e municipal que cuidam da promoção dos direitos humanos infanto-juvenis para empreenderem a criação do Comitê Rio. No âmbito do estado, a Fundação Para a Infância e Adolescência - FIA, autarquia da administração indireta vinculada à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH, e, no âmbito do município, a Coordenadoria Geral de Direitos Humanos – CGDH<sup>14</sup>, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS. Os governos estadual e municipal assumiram então a liderança da articulação do Comitê Local, em estreita cooperação com o governo federal.

A partir da FIA/SEASDH e da CGDH/SMDS iniciaram-se as articulações das instâncias estaduais e municipais, com a FIA responsável pela convocação dos órgãos estaduais e a CGDH pela convocação dos órgãos municipais; principalmente as secretarias consideradas mais afins às temáticas, para além da Assistência Social e Direitos Humanos (que no âmbito estadual e municipal estão numa mesma pasta), quais são eles: saúde, educação, esporte e lazer, turismo, segurança e trabalho e mais o órgão responsável pela produção dos jogos e seus legados. E também o Poder Legislativo das duas esferas: a Câmara Municipal de Vereadores e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ. E ainda, os respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente municipal e estadual: CMDCA e CEDCA.

---

Políticas de Igualdade Racial e a Secretaria de Direitos Humanos; passando a se denominar “Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos”.

<sup>14</sup> - Esta Coordenadoria Geral de Direitos Humanos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social no ano de 2015 passou à condição de Subsecretaria de Direitos Humanos – SubDH / SMDS.

Outros órgãos importantes foram acionados desde a primeira convocação, como o Ministério Público, por meio da 4ª CAO – Coordenadoria de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do Estado do Rio de Janeiro; a Defensoria Pública, através do CDEDCA – Coordenadoria de Defesa da Criança e do Adolescente; o Tribunal de Justiça, por meio da 1ª Vara da Infância e Adolescência da Capital; as associações de Conselheiros Tutelares do estado e do município, ACTERJ E ACTMRJ, respectivamente; o UNICEF – Fundo das Nações Unidas pelos Direitos da Infância no Rio de Janeiro e representação da sociedade civil por meio da Rede ECPAT Brasil no Rio de Janeiro, que tinha representação também no Comitê Nacional de Megaeventos e podia fazer também essa ponte na perspectiva não governamental.

A representação da sociedade civil no Comitê foi alvo de ampla discussão, pois, diante do grande número organizações do estado, demandava-se o estabelecimento de critérios de escolha das organizações que se fariam representar. E o critério que inicialmente marcou foi o de se convocar somente as coalizões de ONGs que atuavam na garantia de direitos da criança e do adolescente, de imediato elencou-se então: o FEPETI, Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil; a ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa e os Fóruns de Organizações Não Governamentais do estado e município – os Fóruns DCAs e a Rede ANDI – Agência Nacional de Direitos da Infância; além de outras coalizões, tais como os Comitês de Sub-registro, os Comitês de Primeira Infância e a Redes Corporativas de ESCA. Importante destacar, que se tratava de coalizões que tinham iniciativas no âmbito federal

com estratégia de capilarização nos estados e municípios por meio de instâncias próprias.

Dessas representações convocadas, as instâncias do Poder Executivo do estado e município, de uma forma ou de outra, responderam à chamada. Instâncias do Poder Legislativo também enviaram representantes, mas sem formalizá-los; bem como o Tribunal de Justiça. Mas no que tange os Conselhos de Direitos, somente o CMDCA respondeu a convocação, o CEDCA posicionou-se contra a sua inserção. A ausência de participação ou os níveis de inserção de cada uma das instituições membros serão analisados posteriormente no capítulo XX. Vimos que, dos órgãos federais, a SDH se posicionou como uma interlocutora no âmbito nacional, a PRF atuou em algumas ações conjuntas de formação de agentes de segurança e o MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) participou ativamente como membro do FEPETI (Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil) e posteriormente veio à compor o Comitê representando sua própria instituição.

Destaque para a Autoridade Pública Olímpica – a APO, um consórcio intergovernamental parte do escopo de governança dos Jogos de 2016, responsável por promover a interlocução entre esses três entes federativos. Esse ator quando descoberto foi convidado na expectativa de servir de ponte para os anseios do Comitê em pautar a garantia dos direitos da criança e do adolescente na agenda dos Jogos; trabalho este iniciado com a participação de representantes da APO no Comitê, mas interrompido com a mudança de presidência da APO e, por conseguinte, de seus representantes. Também faremos essa análise mais adiante neste estudo.

Das instâncias de defesa e responsabilização, todos responderam ao chamado: MP, Defensoria e Associações de Conselheiros Tutelares. Destaque para a inserção de dois outros entes do Ministério Público, o MPT – Ministério Público do Trabalho, com importante atuação na agenda de erradicação do trabalho infantil e a Promotoria de Justiça da Tutela Coletiva da Infância e Juventude, que, dentre outras atribuições, passou a ter a responsabilidade pela fiscalização dos megaeventos no que tange à proteção da criança e do adolescente.

E quanto à representação da sociedade civil, destacamos a participação da Rede ECPAT Brasil<sup>15</sup>, representada no Comitê Local pelas organizações IBISS – Instituto Brasileiro de Inovação em Saúde Social e Instituto NOOS; a primeira com representação também no Comitê Nacional. O Fórum PETI Estadual, por sua vez, se fez representar por duas organizações da sociedade civil, a Fundação São Matinho e o Canal Futura, mesmo este Fórum sendo composto também por organizações públicas, algumas destas também representadas no Comitê, como o MPT e MTE. As Redes Corporativas de ESCA, um projeto financiado pela SDH, foi representado pela ABTH – Associação Brasileira Terra dos Homens, seu executor. A ANCED, Associação Nacional dos Centros de Defesa, esteve representada pelo seu ponto focal no Rio de Janeiro, o CEDECA – RJ (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente).

---

<sup>15</sup> - ECPAT, na sua nomenclatura original “*End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes*”, traduzida como “Campanha pelo Fim da Prostituição, da Pornografia Infantil e do Tráfico de Crianças para Fins Sexuais”, surge como campanha contra o turismo sexual nos países asiáticos e a partir de 1995 torna-se referência mundial, articulando-se com movimentos e organizações de vários países (SEDH e MEC, 2004).

Além das coalizões de organizações da sociedade civil, duas outras ONGs compuseram o Comitê que não se enquadravam no critério estabelecido, o Disque-Denúncia Estadual e a Casa da Arte de Educar. O Disque-Denúncia Estadual, executado por uma organização da sociedade civil, foi convidado por ser o principal canal de denúncias do estado, oficialmente vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública.

Eu acho porque, além de ser realmente uma Instituição que tem dados, né? Trabalha, né? Realmente, né? É, buscando, né? É, essas informações, recebendo, na verdade, essas informações a respeito das crianças e dos adolescentes, eu acho que é uma Instituição que tem, que, assim, uma Instituição que hoje é, tem uma boa representação, né? (ÑGov.6, p.2)

Já a Casa da Arte de Educar, por desenvolver junto a FIA uma proposta piloto de atendimento às violações dos direitos da criança e do adolescente na região do Maracanã, sede dos jogos da Copa e área de concentração de jogos nas Olimpíadas, sendo-lhe prometida a construção de uma grande sede na comunidade da Mangueira no contexto das obras do PAC – Plano de Aceleração do Crescimento do Governo Federal.

E a nossa participação se deu, porque nós atuamos como garantia de direitos e de uma certa forma estávamos dialogando com aqueles atores em outras instâncias e aí veio o convite. Ah, estamos forman... está acontecendo as reuniões do Comitê, você quer integrar? E como a gente trabalha muito também interessados nas ações em rede, então a gente se interessou de participar. (ÑGov 5, p.1)

Nesse caso, a instituição por estar construindo uma proposta piloto de metodologia de atendimento na Mangueira – perímetro dos megaeventos esportivos – foi chamada a integrar por sua região sofrer o impacto das grandes obras e por essa metodologia poder também ser um legado desse período. Foi feito o convite sem formalização escrita, talvez porque fugisse ao critério de coalizão em rede da sociedade civil.

E por último, destacamos a participação do Escritório do Rio de Janeiro do UNICEF na composição do Comitê Local. Também atuante no Comitê Nacional, esta agência da ONU para os direitos da infância acompanhou toda a agenda, intervindo sempre que convinha. No caso da cooperação internacional, importante ressaltar, que no caso do Rio de Janeiro tinha-se a participação direta do UNICEF, mas outras agências da ONU tiveram influência no Comitê Rio por intermédio do Comitê Nacional, que tinham como diretriz de atuação, fazer com que suas ações se reverberassem nas cidades-sedes.

... os organismos internacionais, nós tínhamos Unicef, Unesco, OIT, OEA (...) estavam integrados, que eu acho que era uma representação que ajudou muito a gente a fazer as ações, por exemplo, com todas as embaixadas, com todos os organismos internacionais [sobre a OEA]. (GOV.1, p.7).

À título de exemplo, podemos nos referir à OIT, que realizou em cooperação com o Comitê RJ ações voltadas ao enfrentamento do trabalho infantil, como foi o lançamento nacional da campanha mundial alusiva ao Dia Mundial e Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (12 de junho), realizada na cidade do Rio de Janeiro, na véspera do início dos Jogos da Copa.

Nesse sentido, destacamos a **elegibilidade** como um elemento importante de análise, enquanto identificação dos indicativos e critérios utilizados para a inserção no Comitê Rio; bem como à clareza, transparência e cumprimento desses critérios, sejam estes propostos pelo Comitê Nacional ou pelo próprio Comitê Rio.

Reconhecemos critérios de elegibilidade na identificação dos atores estratégicos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA local como critério para se compor o Comitê e da identificação de filtros de acesso por segmentos não-oficiais. Essa identificação se faz

importante pela necessidade de se reconhecer os contornos da rede, a demarcação de seus limites.

Podemos então, dividir o total de participantes do Comitê em dois tipos:

1. Órgãos oficiais com atribuição de proteção dos direitos da criança e do adolescente, descritos na resolução nº 113/2006 do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente);
2. Órgãos não-oficiais representativos, reconhecidos pela liderança, inovação e/ou representação de coletivos.

A Resolução Nº 113/2006, do CONANDA, dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA. Em seu artigo 5º vai dispor sobre os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que integram esse sistema, e que os mesmos deverão exercer suas funções em rede. Esse reconhecimento era compartilhado entre os atores da rede, tal como exemplifica os depoimentos abaixo.

... que a Defensoria Pública, ela 'tá prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente e também na resolução cento e treze do CONANDA como um dos órgãos que compõem o sistema de garantia de direitos... (Jus 4, p.6).

... formado por pessoas da rede, né. Pessoas que seriam, teriam representatividade de um sistema de garantia, Ministério Público, conselheiros tutelares, a FIA, as Secretarias Municipais, Estaduais... (ÑGov.1)

Praticamente todos os órgãos oficiais descritos na Resolução 113/2006 do CONANDA foram convidados e incorporados ao Comitê, com exceção dos órgãos de advocacia e procuradoria, dos conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas e dos órgãos de controles interno e externo previstos em lei. Tradicionalmente esses órgãos advocatícios e de controles

públicos não participam das instâncias colegiadas voltadas às políticas de DHCA, eventualmente se inter-relacionam como órgãos consultivos ou fiscalizadores; bem como os conselhos setoriais que eventualmente interagem entre si em ações pontuais, mas que não possuem práticas continuadas de elaboração de políticas públicas.

Nessa linha, duas instâncias colegiadas de políticas temáticas foram também convidadas, o Comitê de Sub-registro (estadual e municipal) e o Comitê da Primeira Infância (estadual e municipal). Tivemos a participação não formal do Comitê Estadual de Sub-registro e do Comitê Municipal da Primeira Infância por alguns encontros do Comitê, mas essa parceria não se consolidou, inferimos que tenham caído no rol de instituições que não efetivaram a participação, por não encontrarem campos de aderência ou qualquer outro motivo não identificado. Mas é fato que, no caso desses dois Comitês, ambos eram estratégias de âmbito nacional com pautas e ações específicas que não se coadunaram com as ações, também específicas, do Comitê Rio.

No que se refere à participação da sociedade civil no Comitê Rio, esta foi ativa desde a sua composição inicial. Em face do grande número de instituições não oficiais que compõem o SGDCA local, foi necessário estabelecer critérios de participação formalizada, ou seja, para aquelas instituições que oficialmente iriam compor o Comitê. Assim, o grupo estabeleceu que a sociedade civil far-se-ia representar por fóruns, redes, coalizões e associações formadas por organizações sociais.

Pra não ficar um... Comitê com uma porção de organizações da Sociedade Civil e por que aí não daria conta. Teria que ter representatividade. Claro que na medida que os temas iam aparecendo, aparecia uma ou outra instituição mais solitária, mas



normalmente as instituições elas são representativas de rede, da sociedade civil, do governo não, são os sistemas de garantia. (Gov.3, p.2).

o principal critério em relação a sociedade civil, havia um critério de que se fosse representado pelas redes e... (...) em relação ao poder público era quem trabalhava na

Além desse critério de representação de coletivos de organizações civis, observou-se que o Comitê Rio também incorporou outras organizações não oficiais que não se enquadram nesse perfil<sup>16</sup>. Essas exceções foram de três ordens: uma se refere às organizações que se aproximaram ou foram convidadas pelo Comitê por apresentarem alguma iniciativa inovadora e exclusiva, afim com os objetivos do Comitê; outra se refere às iniciativas corporativas na área social, em geral, ligadas à área de responsabilidade social de empresas.

Observamos então que a estratégia do Comitê Rio de convocar os órgãos oficiais de garantia dos direitos da criança e do adolescente dos âmbitos estadual e municipal; bem como representações regionais de órgãos federais atuantes no estado; abarcou um espectro amplo de instituições convocadas por suas atribuições públicas. Sem considerar o nível de engajamento e participação dessas instituições, podemos considerar que o Comitê obteve uma ampla representatividade para o seu propósito de convergência de agendas públicas.

Essa representatividade se deu tanto na perspectiva setorial das principais políticas públicas afetas aos direitos da criança e do adolescente: assistência social, saúde, educação, segurança, esporte e lazer, trabalho e renda, cultura e turismo; como na perspectiva dos grandes temas de violação de direitos afetos

---

<sup>16</sup> - Citamos três casos: O primeiro caso se refere à Casa da Arte de Educar, que nesta ocasião apresentava uma potencial parceria com o Comitê por possuir sede na comunidade da Mangueira, perímetro do Maracanã (arena de jogos da Copa) e também por, no contexto das obras do PAC, ter reservado para destinação da instituição um prédio arquitetado para ser um centro de educação referenciado nos direitos humanos de crianças e adolescentes, um projeto piloto como legado. O segundo caso refere-se à Rede Corporativa de EVSCA, um projeto executado pela ABTH em parceria com a SDH, que inicialmente foi uma estratégia para envolver o empresariado. E, no terceiro caso, o Disque-Denúncia Estadual, um serviço público de prestação continuada por uma organização não-governamental, que gera dados importantes sobre violações de direitos da criança e do adolescente.

ao contexto dos megaeventos, onde, em geral atuam as redes da sociedade civil com suas *expertises* nas principais agendas públicas temáticas.

Porque as redes, as grandes redes estavam todas representadas, as redes da sociedade civil. Todas as pautas, assim, setoriais também. Trabalho infantil estava representado. Exploração sexual estava representada. As grandes pautas da infância estavam ali representadas. População em situação de rua, estavam ali representando. (GOV.1, p.7)

Ao mesmo tempo, observamos a permeabilidade do Comitê para ir engajando ao longo do processo, atores que inicialmente não foram considerados.

(...) O Comitê foi muito bem representado... representativo e as vezes alguns atores não... que no início não estavam e depois entraram. Por exemplo o Ministério do Trabalho, né. (...), que teve uma contribuição incrível. (Gov.3, p.3)

Desta forma, reconhecemos o Comitê Rio como sendo de composição ampla e diversa; de atuação intersetorial, temática e interfederativa concomitantemente; com critérios de participação flexíveis às demandas emergentes.

No que tange a abordagem da temática ESCA no contexto da dimensão do Comitê, reconhecemos uma forte influência de redes de ONGs que atuam com esse tema de violação de direitos da criança e do adolescente desde a origem da Agenda de Convergência. Lembremos que essa foi a preocupação inicial aparente que motivou a própria constituição dessa agenda. Assim, destacamos a participação do ECPAT Brasil que esteve na articulação da agenda e dos comitês nacional e local desde o início do movimento; mas também destacamos que grande parte das organizações que compuseram o Comitê tinham esse tema inserido da agenda institucional de uma forma direta ou indireta, como é o caso da atuação no campo do trabalho infantil, que tem a ESCA como uma das piores formas desse tipo de violação.

## Densidade

Adentramos então na análise da **categoria densidade**, utilizada também por Portugal (2007) para referir-se à “relação entre laços ativados e o total de potenciais membros da rede”. Essa categoria nos revela a abrangência da rede estudada, bem como sua capilaridade no campo das políticas públicas em que

atua. Para realizarmos uma análise comparativa entre os laços ativados e os potencias, sentimos a necessidade de uma parametrização capaz de estabelecer os contornos, mesmo que flexíveis, desse campo de atuação.

Adotamos então para nos referenciar, a Resolução nº 113 do CONANDA, que relaciona os órgãos que compõem o SGDCA e também na percepção dos membros entrevistados do Comitê, quando inserimos uma pergunta no roteiro de entrevista sobre a percepção de ausência de algum órgão do SGDCA no Comitê. Desta forma, apostamos com base nas demandas de atendimento às diversas formas de violações de direitos, na percepção dos entrevistados sobre a necessidade de atuação de algum órgão que possa ter sido ausente no período estudado do Comitê.

Ao procedermos a análise das respostas a essa questão da entrevista, podemos classificar em três níveis a ausência percebida:

### **Órgãos ausentes sem adesão formal**

Assim classificamos um grupo de instituições que: 1) mesmo respondendo à convocação do Comitê ao enviar um representante para participar das reuniões, não encaminhou formalmente o nome por meio de ofício e/ou mensagem eletrônica; 2) não respondeu à convocação ou a qualquer tentativa de interlocução com o Comitê; 3) sequer foram convocadas pelo Comitê, seja por qualquer motivo, mas a ausência foi percebida pelos entrevistados. Essa formalização institucional de seu representante é um fator de análise importante que exploramos mais a frente.

Alguns entrevistados sinalizam a **ausência da FIFA** como organizadora do evento. Ao adentrarmos na questão se a FIFA deveria ou não compor o comitê, ou se bastaria uma interlocução capaz de se promover as medidas de proteção sugeridas pela Agenda de Convergência; destacamos a intransigência da instituição organizadora para qualquer aproximação programática. Em face da importância dessa interlocução, alguns membros do comitê defendiam que a FIFA deveria compô-lo, mas sequer essa discussão avançou, em face dessa recusa por aproximação. Fato é que a FIFA é uma grande empresa transnacional que defende os interesses de seus investidores

comerciais, a qual não interessa reconhecer os possíveis impactos negativos de sua atividade comercial, o que, em certa instância, estaria fazendo caso acolhesse as demandas apontadas pelo comitê.

... a participação da FIFA, era fundamental. Mas quem conseguia a FIFA pra tá ali? Então assim, nesse sentido houve uma falta. Nesse sentido, mas isso não se deu por incompetência de ninguém, nem da própria gestão, da coordenação, nem de nenhum ator ali. Porque tentativas foram feitas. Eles chegaram em alguma reunião, mas a força... as forças contrárias a luta pelos direitos humanos elas são muito maiores. Então não é por conta disso, é uma luta que está posta. (Gov.3, p.3)

Essa fala sobre a FIFA, a nosso ver, contextualiza a ausência de interlocução com a instituição e considera o campo de forças estabelecido, bem como o jogo de interesses postos. Bem sabemos, que a agenda dos direitos humanos muitas vezes se choca com interesses políticos e econômicos de grupos no poder, isso está na origem dos marcos legais que instituem os direitos humanos como reguladores dos excessos de poder ou omissão do Estado.

Com a FIFA a situação foi horrorosa, porque a FIFA com a sua postura arrogante, autoritária, desrespeitosa com o Estado Brasileiro, com o Estado do Rio de Janeiro e com, posso dizer, com o Município do Rio de Janeiro, essa postura autoritária e nem um pouquinho afeta ao diálogo, criou todos os embaraços e impedimentos possíveis pra que essa situação acontecesse. Pra você ter uma ideia, na Copa das Confederações, pra poder assegurar a presença do Comitê no, na arena Maracanã, no estádio, a Vara da Infância e Adolescente negou-se a ceder diversas certidões que precisaria pro acesso de crianças no Maracanã. Então, a partir disso é que se criou, ela queria impedir que a Vara da Infância 'tivesse presente (...) a Vara teve que jogar pesado, nós tivemos que fazer uma mobilização nacional, e também foi assim com o Comitê, né? Pro Comitê participar da Copa das Confederações, teve que ter uma pressão muito grande, ainda assim com uma ação muito limitada pra, pro nosso trabalho. (Gov.2, p.5)

Esse depoimento expressa essa postura desrespeitosa da empresa produtora do evento. Como dito, não existe uma política normatizadora das obrigações voltadas para a proteção da criança e do adolescente em megaeventos. Nesse caso, a VIJI (Vara da Infância e Adolescente e do Idoso) negou o alvará de licença que permitia a entrada de crianças e adolescentes no estádio. Isso

criou um impasse e abriu um canal de negociação para liberação de credenciais. Em razão desse episódio a juíza da época participou da reunião do Comitê, quando se deliberou por encaminhar posicionamento do Comitê Rio de endosso à postura da VIJI para instâncias do governo federal capazes de interferir nesse diálogo.

Em seguida fazemos referência a todas às demais instituições em que foram percebidas como ausentes sem formalização pelos entrevistados, à saber: a Polícia Federal, a Universidade, a Autoridade Pública Olímpica e demais ONGs de expressão que poderiam contribuir com *expertises*.

Olha, eu sinto falta da Polícia Federal. Acho que a Polícia Federal não é muito participativa, né? E assim, muito importante, né? Assim, a participação deles no Comitê. Eu acho que assim, a Polícia Federal é um órgão que ele pode estar, é, trabalhando, né? Em diversos, tem uma ampla atuação, né? E pode estar ajudando muito na solução de casos, né? E a Polícia Federal não está lá. (ÑGov 5, p.3)

A **Polícia Federal** (PF) não esteve presente no Comitê, mas a Polícia Rodoviária Federal participou no período da Copa das Confederações, ficando ausente nos preparativos da Copa do Mundo. A PF, por sua vez, manteve estreita interação com a SDH e o Comitê Nacional no período da Copa do Mundo, quando foi articulada a Operação Proteja Brasil, de desmantelamento de locais comerciais que facilitavam ou agenciavam a exploração sexual infanto-juvenil. Essa operação teve como efeito no Rio de Janeiro o fechamento do bar-boate Balcony e do Hotel Lidinho, ambos próximos à Praça do Lido.

Universidade também. Acho que poderia ter havido mais diálogo com essas instâncias. (...) É principalmente na diversidade das colocações, assim, a universidade no sentido de estar monitorando, estar fazendo algum diálogo com o trabalho das universidades de formação de agentes sociais, pra garantia de direitos. Enfim, nessa área, eu acho

que poderia ter havido mais presença de cursos que estão formando pessoas pra essa área. (ÑGov 5, p.3)

...as universidades não estavam lá no primeiro momento, né? Assim, podiam contribuir com pesquisas, levantamentos, sabe? Eu senti falta desse pessoal. (ÑGov 6, p.3)

Pois é, eu acho que ausência, por exemplo, de alguns atores como a universidade, fez com que a gente fosse, montasse a estratégia de atuação nos megaeventos, muito pelo senso comum... (ÑGov 6, p.5)

A ausência da **universidade** foi percebida, seja pela valorização da diversidade na composição, seja pela possível contribuição que esta poderia dar na formação de agentes pra garantia de direitos; bem como no monitoramento das ações. O último depoimento ressalta que o senso comum é que determinou essa priorização, aponta que a presença da universidade poderia incidir mais assertivamente. Uma demanda difusa, por assim dizer, pois não foi apontado nenhum grupo específico de pesquisa a ser convidado; contudo percebemos que a ausência percebida foi dessa contribuição que a universidade poderia dar no campo do ensino, pesquisa e extensão.

...eu acho que não houve por parte do Comitê, um convite, um trabalho por ampliar os convidados. Pelo menos eu acho que não houve. As organizações sociais poderiam estar mais presentes. Várias, na minha opinião, poderiam estar. (...) Eu acho que o governo estava bem representado, tinha presentes muitos, da parte da sociedade civil eu acho que poderia ter havido mais presença. (...) E da parte da sociedade civil, porque eu acho assim que tem, a gente tem uma riqueza muito grande acumulada na sociedade civil. E ali talvez pudesse ter a presença de ONGS grandes, como FASE, IBASE, ONGS que são muito maiores do que [nome da instituição]. Entende? O nosso trabalho é mais artesanal. Ele tem uma dimensão bem menor do que essas ONGS que tem quarenta anos, recursos, enfim, um *expertise* que poderia tá lá e poderia ser bom também. (ÑGov 5, p.3)

Aponta a restrição de acesso das organizações da sociedade civil ao Comitê como um fator limitador. Por parte do Comitê se criou um critério de participação da sociedade civil: integraria somente as redes / coalizões de ONGs; organizações presentes então deveriam representar coletivos e movimentos. Essa foi a forma encontrada de restringir acesso ao Comitê e, ao

mesmo tempo, ampliar a capilaridade das representações da sociedade civil. Contudo, essa restrição foi também alvo de discussão na elaboração da primeira versão do Plano de Ação e a proposta indicada foi o fortalecimento de uma rede ampliada gerida pelo Comitê para se engajar um número maior de parceiros nas ações planejadas, com diferentes tipos de inserção e participação. Mas essa ação de ampliação do Comitê por meio de uma rede em seu entorno não foi levada adiante, seja por falta de condições de empreendimento ou por falta de interesse em ampliar a participação.

Entretanto, houve abertura por parte do Comitê Rio para aceitar novos membros na medida que se identificava alguma lacuna de participação. Assim foi quando se identificou a existência da APO, **Autoridade Pública Olímpica**, um consórcio intergovernamental criado para gerir as relações interfederativas de preparação dos Jogos Olímpicos e a concretização do compromisso dos legados assumidos no período da candidatura da cidade/estado/país para sediar os jogos.

A APO. E a partir da APO também veio o pessoal do gabinete civil, do governador. Então a gente meio que tava fazendo um trabalho e trocando a roda do carro andando. Aprendendo a fazer, aprendendo o negativo do nosso trabalho, pelas características particulares desse estado complexo, enfim. E aproveitando ao máximo o que já existia. Veio até o cara do Ministério dos Esportes, a partir disso veio e tal. Até vou colocar um pontinho a mais então pra mim. (...) Eu já tinha até esquecido. E então, eu acho que não é que faltou, porque abertura tinha o tempo todo pra que a gente chamasse mais pessoas, mais agentes, mais atores envolvidos e tal. Eu acho que não foi a quantidade, foi a qualidade da participação. (Gov 5, p.3)

Este depoimento parte de um entrevistado que também fazia parte de um grupo de trabalho da APO responsável por empreender o legado na área de educação e cultura, uma vez parte do Comitê, identificou as afinidades de propósitos entre a APO e o Comitê e fez gestão para essa aproximação, inclusive com demais instâncias de governo envolvidas, que também passaram

a ser convidadas e integradas ao Comitê, como foi o caso do **EGP – Escritório de Gestão de Projetos** do Governo do Estado e da **EOM – Empresa Olímpica Municipal** da Prefeitura do Rio, órgãos interlocutores do estado e do município, respectivamente, para a construção dos legados sociais dos Jogos junto à APO, que também tinha o Ministério dos Esportes – ME como interlocutor pelo governo federal. Essas três instâncias de governo: ME, EGP e EOM também eram interlocutoras junto à Rio 2016, produtora dos Jogos Olímpicos, então eram capazes de fazer a ponte com os projetos e ações desses dois megaeventos, potencializando-os junto ao Comitê.

Mas o quê tem a ver a APO como consórcio interfederativo para os Jogos Olímpicos com a Copa do Mundo? Primeiramente, esses órgãos do Executivo também foram os órgãos de referência nos governos para a organização da Copa do Mundo 2014. Em segundo lugar, todos os megaeventos esportivos realizados antes das Olimpíadas, são tomados pela Rio 2016 como eventos testes, assim foi a Copa das Confederações e Copa do Mundo na modalidade esportiva futebol e tantos outros campeonatos mundiais de outras modalidades esportivas, então interessava à APO essa participação. E, em terceiro lugar, o Comitê Rio se constitui desde o começo para uma ação até as Olimpíadas, vide o Plano de Ação Rio 2016; então se fazia estratégico integrar desde o seu começo as instâncias mobilizadas somente para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

O fato é que a APO sofreu mudanças na direção do consórcio no período da Copa do Mundo e as representantes no Comitê foram desligadas da organização. Ainda permaneceu por um período uma representante substituta que fazia parte da equipe e estava por dentro do processo, mas que não possuía respaldo institucional Até esta profissional ser também desligada e não haver nova indicação; ficando o Comitê sem nenhuma representação dessa organização. Temos aqui, mais um exemplo de descontinuidade de representação por mudanças na direção da organização. Esse parece ser um problema de difícil contorno em redes de políticas públicas, em face da instabilidade política comum nesse tipo de cenário.



Outro ator referido nas entrevistas como ausente no Comitê foi a **Justiça do Trabalho**. O depoimento abaixo cita o exemplo do caso dos gandulas, uma polêmica gerada com a autorização de menores de idade para atuarem nessa função nos jogos da Copa, para justificar essa percepção de ausência.

O judiciário trabalhista não estava formalmente, senti falta. (...) Eu só chamaria atenção pra essa questão da justiça do trabalho, porque ela de uma forma ou de outra poderia ter alguma questão... Poderia ter caído nela, como caiu, né? Por exemplo, a questão dos gandulas em outro estado, que foi uma atuação nacional, não caiu aqui porque já foi uma ação proposta de âmbito nacional, mas a justiça do trabalho eu acho que deveria de ser chamado pra aprofundar também um pouco. (Jus 2, p.4)

A participação de adolescentes como gandulas nos jogos da Copa do Mundo estava programado pra acontecer através de um projeto chancelado pela FIFA que envolvia adolescentes de diversos países. Essa participação foi radicalmente contestada pelo Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e outras instâncias representativas, por considerar uma atividade já normatizada no Brasil somente para pessoas acima de 18 (dezoito) anos, em razão da responsabilidade, da pressão emocional e outros fatores não condizentes com a condição de desenvolvimento dos adolescentes. Mesmo diante de tantos posicionamentos contrários, o judiciário cedeu à pressão internacional e formulou razões para a permissão dos adolescentes nessa atividade tida tomada como inadequada pelas instâncias de proteção.

### **Órgãos ausentes com adesão formal**

Refere-se ao grupo de instituições que, mesmo enviando documento de indicação formal de seu(s) representante(s), percebe-se a sua ausência de participação, seja pela presença nas reuniões regulares, seja nas ações planejadas do Comitê.

Nesse grupo se encontra os seguintes órgãos apontados pelos entrevistados: o setor Turismo municipal e estadual, o Judiciário, o setor Cultura, o setor Educação municipal e o departamento de credenciamento e fiscalização da Secretaria de Ordem Pública, peculiarmente.

O depoimento que segue sobre o **setor turismo** aponta essa ausência:

“até foi umas duas vezes uma representação, mas não. Eu acho que eles tinham que ser mais atuante. A gente vê essa diferença. (Gov 6, p.8).

Pelos registros do Comitê, verifica-se a presença de representante do órgão estadual de turismo, porém caracterizamos essa representação com uma postura observante, sem poderes decisórios no seu órgão. E verificou-se também a ausência total do setor Turismo do município, órgão importante para operacionalização de ações em eventos na cidade. A mesma dificuldade de interlocução verificou-se no âmbito federal, através do Programa Turismo Sustentável na Infância, cuja ação de formação de multiplicadores locais junto ao *trade* turístico sequer envolveu o Comitê Local, mesmo havendo participação desse setor no Comitê Nacional e articulação com o Ministério da Saúde nos territórios.

As entrevistas revelaram também uma grande falta do **Judiciário**, que, mesmo se fazendo representar com membro indicado, teve uma participação na Copa das Confederações, mas com a troca de juiz titular esse órgão ausentou-se completamente das ações para a Copa do Mundo.

... muitos... sentiam falta do judiciário. A ausência do judiciário é... pra algumas decisões. Porque às vezes estava muito em cima e a gente não tinha, não sabia o quê a gente faria. (...) Mas a ausência mesmo que eu possa, é de fato que poderia estar aqui e que se fez ausente, seria o judiciário mesmo. (NGov.1)

Essa fala nos remete a ausência sentida do Judiciário. A 1ª Vara da Infância, Juventude e Idoso (VIJI) fazia parte formalmente do Comitê. Contudo, depois da saída da juíza titular na época da Copa das Confederações, não mais se fez presente nas reuniões regulares e nos plantões integrados nos megaeventos. Essa ausência serviu de alegação para o Ministério Público também não participar dos plantões integrados, pois se dizendo um órgão que dependia do Judiciário para poder operar.

...a gente entendeu que não havia mais necessidade de designação de promotor pra atuar ali. Até porque ali não havia também, o juiz não estaria presente ali. Então na verdade ficou um órgão, um local meio esvaziado. (Jus 3, p.2)

O que a gente, é, necessita ter um pouco mais azeitado, um pouco melhor relacionado, é a presença do Sistema de Justiça, principalmente dos representantes do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, a Defensoria mais presente, (Gov.2, p.4)

A **Defensoria Pública**, por sua vez, não justificou ausência nos plantões integrados com a ausência do Judiciário, mas também foi nessa esteira do afastamento dos órgãos jurisdicionais.

Então assim, às vezes algumas pessoas, por exemplo, Judiciário. Eu achei que a Vara da Infância e Adolescente foi completamente omissa no Comitê. Foi a uma reunião ou duas e depois realmente, nem que a juíza não fosse, mas que mandasse um técnico. Nesse sentido, eu acho que o quê faltou mesmo foi a Vara da Infância. Você acha? (...) E aí isso prejudicou o trabalho da Defensoria, do Ministério Público, que não poderiam em alguns espaços estar sem a Vara da Infância. Então eu acho que se teve um ator que ficou aí foi a Vara da Infância. (Gov.3, p.3)

Os depoimentos acima também nos remetem a ideia de interdependência entre os órgãos jurisdicionais para uma ação integrada, quando se refere à necessidade de decisões céleres pra responder às demandas urgentes a partir de soluções combinadas de forma articulada. À título de exemplo, temos a situação em que a FIFA impediu o acesso à Arena Maracanã dos órgãos de proteção à criança e ao adolescente que fariam a fiscalização e a articulação

do atendimento o plantão integrado, por ocasião da Copa das Confederações. Essa era uma demanda do Comitê e atribuição do Judiciário, a VIJI em articulação com o Comitê combinou em não conceder o alvará de autorização de acesso de crianças e adolescentes no estádio, condicionando os mesmos à concessão de credenciais para os Comissários de Justiça. Isso resolveu o problema e atribuiu a responsabilidade de fiscalização à quem de dever, no caso a VIJI, mas de forma integrada ao plantão do Comitê Rio.

Eu senti falta de mais peso na presença do sistema de justiça (...). (Porque eles estavam, mas assim, através do Ministério Público do Trabalho, através do Ministério Público, mas não da forma como nós precisaríamos que eles estivessem. Então eu acho que o CNJ, o CNMP que também tinham pautas pra esse evento, eles não conseguiram fazer assim a adesão, colar na agenda como seria necessário que colasse. (GOV.1, p.7)

Nesse depoimento, verifica-se também no âmbito nacional a dificuldade de engajamento do sistema de justiça como parte do SGDCA. Refere-se ao CNJ – Conselho Nacional de Justiça e ao CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público como órgãos que foram acionados, mas que não aderiram ao Comitê Nacional. Essa dissociação pode ser percebida na ausência da justiça nos espaços de participação e articulação em rede. O depoimento abaixo aponta algumas hipóteses dessa dissociabilidade do Sistema de Justiça.

Eu acho que pela própria formação. É uma formação que não é especializada. Então por exemplo, um juiz ele não se especializa na área dos direitos da criança e adolescente. E na maioria dos estados não tem Varas especializadas o suficiente pra dar conta do atendimento às ações relacionadas ao direito da criança e adolescente. Então esse juiz muitas vezes, ele se divide muitas vezes entre outras atribuições. Não tem uma equipe de retaguarda que possa assessorá-lo completamente e a tendência é quando você é muito desafiado, é muito pressionado e tal é você se ausentar dessa discussão. (GOV.1, p.7)

Em síntese, o depoimento aponta as seguintes hipóteses:

1. Formação não especializada para atuação na área de infância e juventude;
2. Falta de Varas Especializadas em infância e juventude em alguns estados;

3. Sobrecarga de trabalho dos juízes que por vezes acumulam outras funções;
4. Falta de equipe de assessoria do juiz;

Essas hipóteses apontam também como efeito, a dificuldade dos operadores do Judiciário em participarem espaços de discussão, disputas e negociações. O sistema de justiça não suporta essa tensão, “quando questionado, se ausenta” (GOV.1, p.7). Parece também não suportar os processos de reflexão, discussão e maturação das ideias propostas, as falas abaixo expressam queixas dos operadores do Judiciário sobre a falta de objetividade nas reuniões.

As reuniões eram muito longas. Então sendo muito longas, eu achava que... tinham momentos que se perdia a questão das deliberações. Ficava no mero discurso, na mera discussão. No mera, nas meras palavras. Então eu achei que em algumas que eu participei, eu achei que faltou um pouco de objetividade nas discussões. (Jus 2, p.2)

Eu não sei. Eu fico um pouco incomodada nesses espaços... quando sou eu meio assim coisa, eu tento puxar. Inclusive lá no Comitê no início eu tentei puxar um dia, depois de quatro horas, gente vamos objetivar. Quase fui apedrejada. Mas eu não sei. Eu gosto assim, é isso, vamos fazer o quê? Vamos deliberar. O quê está... aí fica... eles avançam em quê? (Jus 2, p.8)

Os depoimentos abaixo parecem reafirmar essa dificuldade dos operadores do Judiciário em participar de espaços colegiados, mas aponta que nos casos em que os processos de trabalho são mais diretivos e operacionais, essa interlocução flui melhor.

Mas nós temos uma outra pauta que conversa muito com a Agenda de Convergência, que é a Carta de Estratégia de Enfrentamento as Violações de Direitos de Crianças e Adolescentes. É um pacto nacional que foi firmado em dois mil e doze, que trabalha em cima de quatro grandes eixos. O direito a convivência familiar e comunitária, o enfrentamento as violências, inicialmente era só sexual, foi ampliado. Aprimoramento do sistema sócio educativo e enfrentamento do trabalho infantil. (GOV.1, p.8)

Nessa pauta mais restrita, ligada a governo, nós temos o CNJ, o CNMP e o CONDEGE participando de diretamente. Mas num recorte mais operacional. Eu devo disser assim, o que eu vou fazer, quando eu vou fazer e ...mas não se expondo num grupo onde você tem o controle de tudo que vai acontecer, de ser deliberado, de relações. Isso é uma característica muito importante de articulação e de mobilização social

que muitas vezes os juízes não estão, não são formados pra isso, né. (GOV.1, p.8)

Neste depoimento, faz-se também referência ao CONDEGE – Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais, além do CNJ e o CNMP. Historicamente, o sistema de justiça se coloca a parte ou acima do SGDCA, enquanto que normativamente, este sistema não está acima dos demais sistemas de políticas públicas do âmbito do Executivo, como o SUS, o SUAS, dentre outros. Isto parecer ser uma marca sentida e ressentida em todo território nacional.

Outro setor em que muito foi sentida a ausência foi a **Educação**. Nesse caso temos situações distintas entre as Secretarias de Educação do Estado e do Município, este último sequer encaminhou representante para participação no Comitê. E no âmbito da Educação Estadual perceberemos a fragilidade da participação, mesmo com representante indicado. Abaixo, alguns depoimentos:

...eu acho que a Educação poderia estar mais presente também, eu acho que foi, não, eles se organizaram lá de uma maneira, a gente tem aquela expectativa de que a criança 'tá na escola, né? (Gov 4, p.11)

Então eu acho que isso também poderia ser considerado um legado importante pra cidade, por exemplo, diminuir, não vou dizer acabar, diminuir ou consegui proteger a criança do turismo sexual. Então. A gente tinha relato por exemplo de crianças que fugiam de escola. Lá mesmo na reunião foi falado isso, algumas vezes, e estavam no meio da bagunça, da confusão dos movimentos, lá, por exemplo em Copacabana durante o horário de aula. Fazendo o quê? Como é que a gente percebe isso, como é que a gente consegue, como é que está, como é que a gente consegue atividade dentro da escola que o menino se sinta dentro do universo do evento, né, afinal está acontecendo na sua casa, sem precisar que ele suma, fuja pra isso. (Gov 5, p.5)

O texto em negrito expressa um anseio do Comitê de que as crianças da cidade não fossem apartadas desse universo criado em torno no evento. Essa era uma reivindicação, a de fazer com que a população infanto-juvenil se sinta parte integrante da cidade-evento. Contudo, o que se verificou foi uma total ausência do setor nas discussões. O que se teve de fato foi o fechamento das escolas no período da Copa do Mundo, o que foi considerado um fator de desproteção, uma vez que também não foram apresentadas alternativas de atividades para as crianças e jovens.

No caso da Educação estadual percebeu-se a participação formalizada, mas falas de entrevistados apontam para o não engajamento da secretaria nas ações possíveis junto aos alunos, que vão desde o desinteresse em disseminar materiais de campanhas até a proposição de ações próprias em parceria com o Comitê. (Gov 5, p.10 e 12)

O setor **esporte** foi outro apontado nas entrevistas como marcado por ausências, também aqui tivemos níveis de participações diferentes da secretaria municipal com representante indicado oficialmente e da secretaria estadual sem representante indicado. O fato dos megaeventos realizados na cidade serem megaeventos esportivos, poderia se esperar que esta pasta assumisse um papel protagonista na gestão dos mesmos.

Então eu acho que a Secretaria de Esporte, foi até, ela tinha até um peso maior do que a ação dela, é um evento em que vamos ter uma Copa das Confederações, vamos ter uma Copa do Mundo, a Secretaria deveria ter um peso, quando na verdade, na organização da Prefeitura, não foi dada à Secretaria o peso, é, que ela deveria ter, eu entendo assim, porque se ela é que executa a política pública de esportes na cidade, o que que esta cidade faz com suas crianças e seus adolescentes? (...) Ninguém quis saber, entendeu? Isso não teve valor. Aí foi criado um Comitê, né? De organização, Rio dois mil e dezesseis, foi criada uma empresa olímpica, agora, o que nós realmente fazemos, isso não foi olhado. Então, a temática da violência que o esporte poderia abordar também não foi, não foi tão trabalhado, assim, né? (...) eu digo assim, a, o olhar da Prefeitura para o peso da Secretaria de Esportes nesse momento (...) ela não deu o devido valor à, eu digo assim como Instituição pública, que ela trabalha com criança, trabalha com adolescente, num momento em que o esporte 'tá no auge e que a gente poderia puxar uma série de temáticas por conta do esporte. (Gov.4, p.5)

Esse depoimento nos revela uma total ausência de inclusão das questões que envolvem a infância e adolescência na organização desses megaeventos esportivos e no aprimoramento da política pública de esportes como direito da criança e do adolescente; cita temáticas que poderiam ter sido tratadas com o mote do esporte, tal como a questão do enfrentamento à violência, enfim, havia

uma expectativa de que essa pasta ganhasse uma robustez, mas não foi o que aconteceu.

Essa era discussão travada no âmbito do Comitê Rio, a preocupação com o legado que os megaeventos esportivos poderiam deixar para a política de incentivo ao esporte e o uso “social” do esporte para a promoção de direitos. Essa intenção ficou expressa inclusive no próprio nome dado ao Comitê Rio – Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o **Legado** dos Megaeventos do Rio de Janeiro, dentro da visão de utilização desses megaeventos como oportunidade para se fortalecer o SGDCA das cidades-sedes.

Outro registro que podemos nos valer para expressar essa intenção de construção de legados, e, em particular, do legado voltado à política de esportes, foi o Plano de Ação Rio 2016 na versão discutida até o período da Copa do Mundo 2014, na intenção de que as propostas não concretizadas até esse evento, poderiam ser concretizadas até as Olimpíadas de 2016. Assim, o Comitê incluiu em seu planejamento uma ação sobre esse tema no Eixo Prevenção: “Incidir para a construção e implementação de uma política pública de incentivo ao esporte e lazer como direito da criança e do adolescente e como forma de prevenção às violações de direitos, nos âmbitos estadual e municipal.” (Plano de Ação, 2014). Mas essa ação não foi levada adiante, talvez até pela ausência ou falta de força de incidência política da pasta do esporte.



Essa ausência do setor Esporte na discussão da agenda de proteção à infância e adolescência também foi sentida no âmbito federal, tal como expresso no depoimento abaixo em uma das entrevistas:

Eu acho... eu senti falta de uma presença maior do Ministério dos Esportes, que era o Ministério diretamente vinculado a essa pauta. Porque eles estavam muito no centro do vulcão, entendeu? Eles não conseguiram participar. E não foi por falta de iniciativa e eu acho que é falta de pernas mesmo pra acompanhar (GOV.1, p.7).

Essa política de não engajamento na agenda de garantia dos direitos da criança e do adolescente predominou no setor de esportes das instâncias federal à municipal, passando pela estadual.

Outro setor que esteve também ausente da agenda de proteção infanto-juvenil no contexto dos megaeventos foi a **Cultura**. O Comitê contou com a representação formalizada de membro indicado pela secretaria estadual, mas não contou com a participação da secretaria municipal. Contudo, mesmo a representação presente não se engajou nas ações do Comitê.

É, eu acho que a Cultura poderia ter participado mais, eu acho que poderia, agora, eu vejo muito assim, quando a gente tem um processo de muitas pessoas envolvidas, se a gente não tem, assim, uma objetividade, as pessoas se perdem, isso é, eu saí com um aprendizado fantástico, eu tirei pra minha vida, né? (Gov 4, p.11)

Esse depoimento, associado à participação da cultura, expressa certo lugar de deslocamento do representante institucional no contexto do comitê. Em ata se observou o registro de que este setor teve dificuldade de se achar em meio às discussões do Comitê. Como as ações da cultura poderiam cooperar para o proteção infanto-juvenil nos megaeventos era uma preocupação presente no representante da Cultura e que o Comitê parece não ter priorizado; ficando ocupado com as demandas emergenciais.

A ausência do setor Segurança também foi percebida pelos entrevistados. A segurança pública, conforme a Constituição é atribuição precípua do governo estadual, por meio das polícias militar e civil. Entretanto, o município possui uma pasta equivalente no que tange suas atribuições, a Secretaria Municipal de Ordem Pública – SEOP, onde se encontra localizada a Guarda Municipal e demais instâncias de controle da ordem urbana; inclusive o setor de concessão de licenças de ambulantes e sua fiscalização.

A Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESEG esteve representada pelos delegados titulares da Delegacia da Criança e do Adolescente Vítimas – DCAV e da Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente – DPCA. Já a Secretaria Municipal de Ordem Pública – SEOP esteve representada pela Guarda Municipal. Ambas as pastas com seus respectivos órgãos foram demandadas pelo Comitê Rio em várias pautas que envolviam não somente a ordem urbana, mas também a proteção em situações de violações de direitos.

Uma das grandes preocupações dos membros do Comitê Rio, referia-se à abordagem de crianças e adolescentes em situação de rua pelos órgãos de segurança e outros responsáveis pela ordem urbana. Denúncias de posturas higienistas, ou seja, de limpeza das ruas de presenças indesejadas de segmentos da população excluída, chegavam ao Comitê e isso era tratado nas reuniões como sendo uma grave violação dos direitos infanto-juvenis. Havia no planejamento do Comitê, ações voltadas para a formação dos agentes de segurança pública para lidar com as diversas situações de violações dos direitos infanto-juvenis, de modo a inibir esse tipo de postura.

Acho é que a presença da segurança em si, da Secretaria de Segurança a partir, né. Que é uma porta de entrada também dessas

situações que já vem sendo identificado a dificuldade, né, de abordagem de policiais ao perceberem essas situações. Então eu percebi, mas pode ser que tenha ido em alguma reunião que eu não estive, por isso que eu queria ler os últimos relatos. É que aconteceram esse ano, mas eu percebi sim. (ÑGov. 4, p. 4)

Apesar da SESEG ter representação formalizada no Comitê, a frequência nas reuniões foram observadas com oscilação, o que pode ter causado a impressão de total ausência. O fato de que eram os delegados titulares das delegacias referidas que representavam a SESEG no Comitê Rio, era recorrente a ausência justificada pelas agendas concorrentes dessas autoridades. Esse é um problema recorrente dos titulares das diversas pastas que têm que conciliar a participação regular em reuniões e em ações que se desdobram em inúmeras outras agendas continuadas com as suas atribuições oficiais. Se por uma lado é vantajoso ter o titular da pasta com certo poder decisório, por outro, dificilmente conseguem manter a regularidade nas reuniões e assumir tarefas conjuntas com outros órgãos, em face da exiguidade de tempo.

No caso da SEOP, destacamos o seguinte depoimento:

Por exemplo, no caso do ambulante, envolvia uma medida fora de lá. Porque seria o seguinte. Olha, ao conceder autorização, que é o poder público municipal que concede, já deixar claro, Não pode criança. Não pode levar criança junto, não pode adolescente vender ...vender bebida alcoólica. Não pode isso, e se você tiver quem são pra gente tentar ver se tem que trazer pra perto, então vamos tentar ver isso pra poder se criar um espaço de convivência adequado. Pra que no momento você estiver trabalhando ter. Seu filho está resguardado. (Jus 2, p.11)

Refere-se à SEOP – Secretaria Municipal de Ordem Pública, responsável pelo credenciamento e fiscalização dos ambulantes. Instância estratégica importante para a prevenção do trabalho infantil, da negligência e outras violações associadas ao comércio informal. Na época percebeu-se um distanciamento desta secretaria com a SMDS, principal membro do Comitê

com atribuição de articulação junto aos demais órgãos da Prefeitura. Contudo, um braço da SEOP esteve presente de forma assídua, a Guarda Municipal, mas, cabia a outro departamento a atribuição de credenciamento e fiscalização dos ambulantes. O que se espera nesses casos, que o representante da pasta promova uma articulação interna para dar respostas às demandas do Comitê, mas isso não ocorreu, quando essa demanda se apresentava era remetida ao setor responsável, sem implicação do representante oficialmente indicado pela pasta.

Esse caso nos oferece uma interessante análise de como, numa mesma secretaria, os seus departamentos não interagem, exigindo do Comitê um esforço para se alcançar diretamente essas instâncias, implicando-as diretamente, sem a intermediação do representante indicado pelo chefe da pasta. Outro fato, já sinalizado, foi o da representação da Prefeitura na Coordenação ter divergências políticas com esta pasta, inclusive no que se refere à política de abordagem à população de rua, o que dificultou essa interlocução *à priori*, foi necessário essa articulação acontecer diretamente pela Secretaria Executiva do Comitê para haver uma aproximação desse setor de credenciamento e fiscalização de ambulantes, contudo, isso ocorreu apenas nas oficinas de avaliação das ações da Copa do Mundo, portanto, após o evento.

### **Órgãos ausentes por contraposição**

Nesse grupo se insere as organizações que foram formalmente convidadas, mas que por alguma motivação política, administrativa ou operacional, posiciona-se declaradamente pela não participação. Neste modo de estar

ausente somente duas instituições foram apontadas pelos entrevistados, o CEDCA – Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Fórum Estadual DCA. Vejamos os depoimentos:

Acho que uma questão aqui, que me parece, que até houve o convite, mas que acabou não se efetivando a participação foi o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente, então essa é uma questão, é, eu me lembro que houve muita discussão na época no CEDCA porque havia um entendimento de que esse grupo talvez esse Comitê, devesse ter sido criado a partir de CEDCA. (...) e não o CEDCA ser um órgão que fizesse parte da composição. Eu me lembro assim, dessa discussão um pouco. Então assim, basicamente assim, o que eu, um órgão que eu penso que pudesse estar mas que não 'tá aqui nessa configuração é o CEDCA. (Jus 4, p.6)

O depoimento acima expressa o posicionamento do CEDCA frente ao convite feito para participação do órgão na composição do Comitê Rio. A alegação para não participação se pauta no questionamento quanto ao papel ou lugar atribuído ao CEDCA, reclamam o protagonismo da convocação.

Eu acho que o Conselho Estadual, né. Eu acho que todos nós sentimos falta do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Era um momento de tensionamento na relação com o poder governamental e eu acho que isso impediu que o Conselho participasse, pudesse integrar a agenda de uma forma mais sistemática, produtiva. Então ficava de longe. E olha, que está de longe vendo a coisa acontecer, crescer, tomar corpo e o fato de não estar, às vezes causa certo ressentimento. Impede até de uma aproximação... (GOV.1, p.8)

O depoimento faz alusão ao momento de tensionamento da relação do CEDCA com o governo estadual, em face de contraposição do segmento da sociedade civil com representação no CEDCA à política de suprimento de condições de funcionamento do órgão pela SEASDH. Esse momento coincide com o período de formação do comitê e essa tensão refletiu-se na recusa de engajamento numa agenda convocada pelo governo (federal, estadual e municipal concomitantemente) e os efeitos de um posicionamento de auto-exclusão de um processo que cresceu à revelia da participação do órgão, também expresso no depoimento abaixo.

...mas eu senti do CEDCA, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, um certo rancor, porque eles se sentiram um pouco alijados, segundo eles, desse processo. Quando você falou das Instituições... (Jus.1, p.7)

O CEDCA como órgão que não aderiu à formação do Comitê, alegou alijamento do processo, contudo, o órgão foi convidado desde sua origem, pelos mesmos canais dos demais. Esse discurso do alijamento se repete na fala abaixo:

...nós como CEDCA, como entidade que delibera as políticas públicas da infância e da adolescência, nós nos sentimos alijados do processo de fiscalização desse Comitê, o CEDCA se sentiu alijado, não sei se estão certos ou errados, mas todas as reuniões, que eu faço parte do CEDCA como fiscal, então eu vou a essas reuniões todas e eles sempre falavam, “nós fomos alijados”... (Jus.1, p.8)

O argumento do alijamento foi preponderante durante todo período estudado, como justificativa para o não engajamento no processo. Ainda que o CEDCA possua composição paritária entre governo e sociedade civil, em face da auto-exclusão do Ministério Público como membro e se posicionando como fiscal externo do órgão e da ausência de outros membros público à época, tal como o Judiciário com cadeira vacante, a sociedade civil era majoritária e o posicionamento do órgão refletiu o posicionamento desse segmento em rota de colisão com o governo<sup>17</sup>.

Porque o Conselho que, é um Conselho criado por lei, né? E é um Conselho que a gente chama de paritário, porque ele tem, metade desse Conselho é sociedade civil, metade desse Conselho é o poder público, e ele não fez parte do, do Comitê. Então seria uma, assim, uma proposta pra, eu faria, mesmo que haja rugas, sei lá, se derem rugas internas entre o Comitê e o CEDCA, mas eu acho assim, não, o que a

---

<sup>17</sup> - No período estudado, a paridade entre os 10 representantes da sociedade civil e os 10 representantes do governo na composição do Colegiado do CEDCA esteve comprometida. Por lei estadual de 1991, o segmento governamental inclui a participação do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria Pública, destes três membros do sistema judiciário, o TJ não havia enviado seu representante e o MP havia se colocado de fora por interpretar que não cabe participar dessa composição, conforme determina o CONANDA em sua resolução 105/2005, alterada pela resolução 116/2006. Assim, o segmento governamental encontrava-se com oito membros e a sociedade civil com dez membros, uma situação desfavorável para o governo,.

gente tem que entender que quem delibera política pública é o Conselho Estadual. (Jus.1, p.8)

O depoimento expressa o entendimento sobre o papel deliberativo do órgão como importante para a efetivação das ações pactuadas no Comitê Rio, principalmente aquelas que demandam por deliberação de políticas públicas. O depoimento abaixo novamente se remete ao CEDCA, mas inclui também o Conselho de Direitos em âmbito municipal (CMDCA) no encaminhamento das demandas por deliberação de políticas.

Um Conselho Estadual, um Conselho Municipal já tem por lei essa, esse fundamento legal pra exigir a atuação do poder público desta ou daquela maneira. (...) Vou dar um exemplo prático. Vamos supor que na prática o Comitê chegasse ali e visse cem meninas sendo exploradas sexualmente na praia de Copacabana. Eles iam poder fazer muitas coisas, podiam chegar, é, mandar pra Delegacia, mas o Comitê não tem um embasamento legal pra, enquanto Comitê, tomar uma atitude. (...) O Conselho de Direito já tem. (Jus.1, p.10)

Essa fala de um representante do sistema de justiça aponta para a condição legal dos Conselhos de Direitos como órgãos deliberativos e controladores da política de atendimento. Nesse sentido, inferimos que não existe incompatibilidade de participação dos mesmos como membro do comitê, atuando no escopo de suas atribuições, na mesma condição dos demais membros. Abordaremos esse assunto mais adiante.

Eu senti falta o tempo inteiro da participação mais efetiva do CEDCA, não sei, deve ter uma representação formal aí, do Conselho Estadual, mas eu particularmente, nas reuniões que fui, também eu e [nome do representante suplente] revezávamos bastante, então também não era a mais assídua pra falar assim, às vezes eu ia, às vezes ele ia, mas eu não me lembro da participação do Conselho Estadual, e é uma pena porque o Conselho Estadual é forte, né? E tinha suas ações também, e eu achei que eles ficaram um pouco, o trabalho, eles 'tavam desenvolvendo os trabalhos deles como eu sei que 'tão, e a gente contribui como São Martinho e tal, mas assim, acho que eles ficaram alheios a todo esse processo de, de grandes eventos, como estão até hoje. (NGov.6, p. 8)

O depoimento acima, além de demarcar o posicionamento do CEDCA, informa que o mesmo tinha uma agenda no contexto dos megaeventos que não foi integrada. Diante da condução da sociedade civil de não enviar representante do CEDCA para compor o Comitê, importante ressaltar esse mecanismo de construção de posicionamento desse segmento, que se forja no âmbito do Fórum Estadual DCA, espaço histórico de articulação das organizações não governamentais, que dentre outras atribuições, conduz o processo de escolha das organizações representantes desse segmento no conselho estadual e controla a participação dos mesmos. Assim, as organizações civis com cadeira no conselho devem representar o posicionamento construído no FEDCA, pressionando o poder público com suas pautas. O Fórum, por sua vez, também foi convidado a compor o comitê e igualmente não atendeu ao convite, postura essa que parece condizer com o posicionamento de seus representantes no CEDCA.

Eu senti falta do Fórum, do DCA estadual. Fórum do direito da criança do estado. E senti falta também do CEDCA. A gente teve o conselho municipal, mas o conselho estadual a gente não teve. Até quando a gente começou o Comitê, o conselho estadual tinha se colocado como fechado, né. Por conta de várias situações aí políticas e administrativas. E eu senti falta porque eu acho são representações da... não só da sociedade civil, no caso do DCA, da sociedade civil e do CEDCA representações paritárias extremamente importantes, e que... eu acreditava que tinha que estar presente. Senti muita falta de que a gente pudesse ter uma articulação boa. Que se a gente tivesse num momento que essas instâncias tivessem se falando, ou podendo participar e tudo mais, a gente teria conseguido muito mais coisas. (ÑGov.2, p.5)

O depoimento acima reconhece a importância dessas duas instâncias e expressa o sentimento de que poderia ter conseguido muito mais se elas compusessem o comitê. Lembra que à época “o conselho estadual tinha se colocado como fechado”, fazendo alusão às situações políticas e administrativas que envolviam a relação entre a sociedade civil e o governo.



A não ser quando uma vez, por exemplo, eu fui no... conse... no fórum, conversando algumas pessoas do fórum, da secretaria do fórum dos direitos da criança e do adolescente que eu falei, olha, você precisam estar no encontro do, no nosso encontro do Comitê. E aí houve um questionamento de que, seria importante de que o Comitê fosse ao fórum. Ou que o Comitê fosse ao conselho estadual dos direitos da criança e adolescente. E isso acabou não ocorrendo. Nem eu, nem outra pessoa representou isso dentro do fórum, nem o fórum teve representação dentro do Comitê. (ÑGov.2, p.7)

Essa fala faz referência novamente à dissociação do CEDCA e do Fórum Estadual DCA ao movimento do Comitê. Expressa também que houve abertura para que o comitê fizesse gestão junto à essas instâncias para chama-las à participação, o que não ocorreu. Podemos aqui chamar a atenção para a importância do papel de mediação de conflitos no contexto das redes de políticas. Sem desconsiderar a possível incompatibilidade dos possíveis interesses políticos particulares e institucionais competitivos em jogo, a mediação pode cumprir o papel de aproximação dos interesses e compatibilização possível dos mesmos, posicionando-os no patamar do que é interesse maior e comum à todos, a proteção dos direitos humanos infanto-juvenis.

O questionamento quanto à devida participação dos Conselhos de Direitos nas redes de políticas públicas para a infância e adolescência, tem se apresentado como recorrente nesse tipo de rede. Pois, os CDs no âmbito do SGDCA têm sido colocados com grande poder decisório, à revelia da realidade posta de dificuldades por ocupação desse posto. Parece ser uma questão de fundo o que representa o CD ser colocado nessa condição de igualdade com todas as demais instituições numa dinâmica de rede.

Recorrentemente, também ao CD é conclamado os papéis de convocação, mobilização e condução do SGDCA; mas no que concerne ao Comitê Rio,

esses papéis foram atribuídos aos órgãos do Executivo com atribuição de execução das políticas públicas da área. Isso pode ter provocado certa situação de antagonismo por parte do CEDCA ao processo de constituição do comitê, como instância com poder de gestão em rede das políticas públicas de proteção, mesmo sem atribuição deliberativa enquanto instância interorganizacional.

Para melhor compreensão, podemos dizer que o comitê enquanto coletivo, não se propunha à função de fiscalização, mas é esperado que os seus membros com essa atribuição a cumpra de modo à contribuir para com os propósitos comuns estabelecidos. O mesmo poderia se dizer quanto à função de execução das políticas públicas atribuídas aos órgãos de governo. Assim como o papel de controle social é delegado às organizações da sociedade civil. Então não nos parece incompatível a participação dos CDs com poder deliberativo como membros de uma rede de políticas públicas de direitos humanos de crianças e adolescentes. Acreditamos inclusive que, em rede, o poder de alcance das ações de cada um de seus membros se potencializa.

Dizemos isso, na tentativa de não reduzir essa contraposição do CEDCA à mera disputa pelo poder de condução dos processos de mobilização e coordenação dessa instância que ganhou notoriedade com a agenda pública posta de realização dos megaeventos esportivos mundiais no país. Pretendemos sim, lançar luz à esse debate sobre o lugar dos CDs nas redes de políticas da área, que apareceu em nosso estudo como analisador das dificuldades de formação e desenvolvimento de instâncias policêntricas de gestão da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Perante o cenário descortinado, podemos considerar significativo o número de organizações partícipes do Comitê, nele estão reunidos os órgãos mais importantes e expressivos da política de atendimento aos direitos humanos de crianças e adolescentes no estado e município, se tornando uma instância representativa desta política. “O Comitê foi muito bem representado” (Gov.3)

Podemos concluir que a composição do Comitê primou pela pluralidade e diversidade dos atores envolvidos, o que lhe conferiu capilaridade nas mais diversas instâncias e segmentos da área. A reunião dos diferentes atores numa mesma arena de discussão possibilitou a pactuação das ações conjuntas e resolução sistêmica dos problemas apresentados. Contudo, cabe-nos destacar, que situações de tensões políticas no campo estudado, visivelmente inviabilizaram a integração de duas instâncias estaduais importantes, a do CEDCA e a do FEDCA. Consequentemente, as suas respectivas funções de deliberação de políticas estaduais e de controle social dessas políticas, podemos assim dizer, ressentiram-se dessas ausências,

Outra contribuição é quando Moura compartilha da ideia de autores da área e conclui que, mesmo na diversidade de definições sobre essas redes, é possível identificar pontos comuns entre elas. Em referência às redes de políticas públicas:

Expressam um tipo de articulação que envolve uma pluralidade de atores, sejam eles da mesma ou de distintas esferas de Governo, empresas de porte e atividades diversas, ONGs, organizações populares, de categorias profissionais e/ou de outra natureza. Essa articulação é menos hierárquica e estruturada, tendo em vista problemas/projetos delimitados, com base em relações mais ou menos formais e regulares. Destacam-se, ainda, as ideias de cooperação: mobilização de recursos, de solidariedade, de confiança; em se tratando do campo da ação pública, distinguem-se outros sentidos: o processamento de conflitos e divergências, a negociação e a democratização dos processos decisórios (Loiola e Moura, 1996). São

exemplos as redes sistêmicas (Alter e Hage, 1993), e as redes políticas, segundo as definições de Miller (1994) e Lechner (1996) (MOURA, 1998, p.69).

Ainda no escopo da análise da categoria densidade, emerge de nosso estudo o elemento da **representação institucional**, referente ao papel do representante e do seu modo de atuação como tal. Em face do importante papel exercido pelo representante institucional no campo estudado e da demanda por caracterização desse papel, entendido como determinante para a configuração morfológica do Comitê. É também referente ao desempenho do representante no exercício desse papel.

Nesse sentido, em nosso trabalho identificamos diferentes aspectos dessa representação institucional. O primeiro diz respeito à *representação segundo o tipo de organização representada*, o qual reconhecemos e classificamos em nosso trabalho de campo como sendo de 3 (três) tipos, para fim didático:

1. **Organização Autônoma** – com personalidade jurídica própria; bem como sua organização político-administrativa. Pode comportar vários departamentos/setores ou não, mas numa organização que comporta várias subdivisões, percebe-se a pertinência de também se analisar o lugar desse representante dentro da própria organização, pois enquanto representante institucional faz-se necessário um trabalho de articulação interna para que as ações propostas pelo Comitê possam ter ressonância intraorganizacional também.
2. **Rede de Organizações Autônomas** – organizações que se articulam em rede para se alcançar objetivos comuns. Nesse caso, a representação ganha contornos ampliados, pois representa uma organização de

organizações, onde o movimento intraorganizacional se volta para os representantes organizacionais nas redes que representam, nem sempre nomeadas como redes, mas usualmente como colegiados, fóruns de articulação, coletivos de luta, dentre outras expressões usadas para denominar arranjos interorganizacionais.

3. **Redes de Redes de Organizações Autônomas** – numa escala ainda mais ampliada de representação, o trabalho de capilarização interna se complexifica no distanciamento das bases, porém, observa-se ganhos de escala, de amplificação das ações, pois uma vez disparadas, essas ações se reverberarão por toda extensão da rede.

Nos referimos à essa classificação para facilitar o olhar que lançamos sobre as organizações em análise e o modo como ela se apresenta em conexão com outras organizações. Uma mesma instituição pode ser vista sob diferentes dimensões organizativas. Por exemplo: o setor Saúde, enquanto secretaria estadual pode ser vista como uma organização autônoma com personalidade jurídica e organograma próprios; podemos também ver este setor como uma rede de unidades próprias autônomas; bem como podemos ver como uma grande rede de redes de serviços no território, que pode ser um município, bairro, sub-bairro ou comunidade. Tudo depende da perspectiva que se olha.

Esse olhar se faz estratégico para situar a representação institucional no cenário organizativo da política pública; para analisar o potencial de mobilização do representante dessas diferentes redes e sua forma de movimentação. Neste exemplo, pode o representante ter sua atuação voltada

apenas para o setor que atua na secretaria de saúde, pode ele também atuar, a partir da gestão central, junto à toda rede estadual por meio das unidades de saúde; como também pode ele capilarizar para as redes no território, atuando como rede de redes de serviços. Essa análise pode dimensionar os laços ativados pelos representantes institucionais e seu potencial de ampliação de seu raio de atuação.

Podemos dizer que esses diferentes tipos de representação parecem ser determinados por diferentes aspectos. Identificamos, dentre outros aspectos que possam existir, três deles:

1. A política institucional de participação na rede,
2. O perfil, experiência e habilidades do representante, e
3. As demandas da rede para a representação institucional,

A **política institucional** voltada para a atuação do seu representante na rede é determinante para a forma como o mesmo vai estabelecer as conexões, se posicionando e se movimentando. Na rede estudada identificamos três tipos de representantes, com papéis e lugares diferenciados, a saber:

- Pode o representante ter autonomia para empreender um trabalho próprio de interlocução entre as demandas do Comitê e as demandas institucionais e de seus subsetores; para isso requer certo nível de posição hierárquica e/o de habilidades de articulação; assim como disponibilidade para assumir os desdobramentos.

...tenho tido assim uma participação grande (...) em vários grupos. (Jus 4, p.6)

...quando, é, chegou pra [nome da instituição] essa solicitação pra participação, aí na época a coordenadora ficou fazendo parte do Comitê e eu fiquei também como uma, uma indicação da [nome da instituição] pra participar, (Jus 4, p.6)

- Pode também o representante ocupar um lugar de assessoria da chefia da pasta, sendo um interlocutor privilegiado pela proximidade com o agente de poder decisório, mas sem autonomia para desenvolver um trabalho próprio, seu papel esperado é de assessorar o chefe e sua participação pode ficar limitada à de informante e defesa das posições da chefia.

Então, num primeiro momento, o nosso papel era muito mais um papel de escuta e de entender como é que daria essa construção, né? (ÑGov 6, p.2)

Às vezes tinha até algum participando do Comitê, mas não tinha o poder decisório que envolvia toda aquela questão. (Jus 2, p.11)

E aí, como é que, qual foi o acordo? Eu participaria das reuniões, e sempre depois das reuniões eu faria um relato de como foi essa reunião com os acordos, os encaminhamentos, tanto encaminhando pra Brasília como internamente daria esses retornos. E momentos que eu achasse que fosse estratégico a presença da coordenação de Brasília ou do Rio de Janeiro, elas me acompanhavam nas reuniões. (ÑGov 6, p.3)

- Pode ainda o representante ocupar um papel de figuração para não deixar o lugar vazio e evitar o ônus político dessa vacância. Em geral, nessa política o representante ocupa um lugar em escalões inferiores da instituição, com pouco ou nenhum poder decisório ou de articulação.

É, eles não tem coragem de tirar o nome da Instituição quando ela é convidada, mas ao mesmo tempo tem dificuldade em formalizar, porque quem assina e responde às vezes 'tá muito distante dessas práticas... (Gov 4, p.6)

no início eu cai num lugar absolutamente estranho pra mim. Diversas vezes eu conversei isso com você. Até as siglas eu ficava perto de você perguntando, o quê que é isso mesmo? Eu desconhecia. (Gov 5, p.2)

Fui me habituando aos poucos e como... à medida que eu fui percebendo a importância do trabalho, a relevância do trabalho, eu comecei a fazer propostas pra Secretaria, no sentido da gente realmente se integrar ao trabalho, mas por questões políticas internas e tal não foi possível. Então eu avalio a participação, não minha, mas da Secretaria ... muito pequena, muito fraca, no sentido de que ia as reuniões, mas na verdade.. tinha até demanda de algumas regionais,

nos sentido que a gente fizesse reuniões com os diretores, esclarecesse e tal, mas não foi possível realizar. (Gov 5, p.2)

as representações que estavam lá eles não tinham essa força, né? Bom, é, por outro lado elas deveriam se fazer, no momento em que elas retornam pra suas Instituições, elas deveriam, é, compartilhar, mas não sei como é que se da lá dentro da Prefeitura não. (ÑGov 6, p.12)

Isso para exemplificar com algumas situações presentes em nosso estudo, mas o rol de possibilidades são muitos e varia de acordo com a complexidade da instituição e do espaço de representação.

Nessa perspectiva, o Comitê Rio pôde contar predominantemente com representantes sem poder decisório, agindo na condição de observadores. Em seguida predominaram os representantes com algum poder de articulação. E, por conseguinte, os representantes com poder decisório. Proporcionalmente, podemos concluir sobre o baixo potencial decisório do Comitê Rio; ainda que tenha conseguido atingir larga abrangência e capilaridade.

A partir da análise dos depoimentos pudemos perceber que o perfil, a experiência e as habilidades do representante também se apresentam como determinantes para a representação institucional. Quanto ao perfil, podemos nos referir ao lugar hierárquico ocupado na instituição e seu poder decisório e de influência sobre recursos. A experiência de atuação em redes, colegiados e em demais espaços de articulação também determina a atuação do representante. Quanto às habilidades, nos referimos às pessoais e profissionais que podem ser úteis à movimentação política e ao desenvolvimento de trabalhos técnicos.

Pra você ver como que a atuação dela ali foi muito engrandecida pelo fato dela já ter participado do Conselho das Crianças. Então ela já havia deliberado políticas públicas... (Jus.1, p.9,10)



Esses três aspectos influentes e determinantes da representação institucional puderam ser observados em campo, mas não tínhamos pretensão *a priori* de analisar cada ator a partir dos mesmos. Contudo, inferimos que o modo como as representações institucionais se apresentaram foram resultados da conjunção de pelo menos esses três aspectos, sendo observados em seus elementos positivos, ou seja, concorrentes para a qualificação desses representantes. O quê, em última análise, consideramos que pode ter concorrido também para um padrão de interdependência em rede. O que nos leva à propô-los como elementos de análise em estudos sobre representação em redes de políticas.

E no que se refere às demandas do Comitê Rio para a representação institucional, a partir das análises de nosso estudo observamos que podem ser de três ordens, a saber: Institucional, Profissional ou Pessoal.

Consideramos as demandas institucionais como àquelas direcionadas ao papel e competência institucional, muitas vezes funções exclusivas à mesma, onde somente ela pode dar a resposta esperada para a demanda da rede.

Ela é decorrente da minha própria atribuição, não foi uma indicação, como a minha Promotoria fiscaliza o grande evento então ela naturalmente teria que fazer isso. (...) e chamamos isso em termos, uma expressão em latin chamada *ex officio*, ou seja, uma indicação que decorre do seu próprio ofício. (Jus.1, p.4)

Já as habilidades profissionais e pessoais do representante se mostraram úteis e foram requisitadas de acordo com as necessidades para as ações da rede, seja para uma representação política ou seja para uma exposição técnica, ou qualquer outra atribuição que tenha a ver com o perfil do representante e não com o seu lugar institucional. Incluem-se nesse rol, as habilidades de animação da rede. Vejamos alguns exemplos extraídos das entrevistas:

Mas também contribuí no Comitê com alguma expertise que eu já tenho. Por exemplo, eu fiz trabalhos com... na área que eu achava que eu podia contribuir mais, que era na área da capacitação de outros profissionais. Então aí eu fui entrando. Participei daquele evento (...) O Tecendo Rede. (...) Participei da capacitação dos funcionários da EcoVix, que é uma empresa dos grandes eventos. (...) Depois com a polícia, né? Com os policiais, a Guarda Municipal, então assim, a minha *expertise* e na questão da discussão do álcool e drogas... (GOV.3, p.3)

eu participei das ações proposta por lá, né? No aeroporto, na.. na rodoviária, aonde tinha ação e que eu, né? Tinha perna pra ir, eu participei das ações de lá. (NGov 7, p.13)

E às vezes tem uma hora que você 'tá ali como profissional, né? Eu não estou como representante da Instituição (...) me interessa estar nessa discussão, me interessa ouvir o que aquela pessoa vai dizer, o quê que a instituição dela faz, e aí você fica ali, é até crescimento profissional pra você... (Gov 4, p.10)

Neste último depoimento percebemos também algumas representações engajadas por ter naquele espaço, um lugar de crescimento pessoal, independente do respaldo da instituição.

Assim, as demandas do comitê para as representações foram observadas em nosso estudo como importante fator de análise do modo como as mesmas foram exercidas. Também aqui não tivemos a pretensão *a priori* de analisar o comportamento de cada ator quanto à essas demandas, mas elas puderam ser observadas na medida que concorreram para a qualificação dessas representações e para a cooperação em rede. O que igualmente nos leva à indicar como um elemento de análise em estudo sobre redes de políticas.

Podemos considerar que uma mesma organização pode ser vista de diferentes formas quanto ao seu desenho institucional. Pode ela ser vista na sua configuração hierárquica, de relações de poder verticalizadas, como pode ela ser vista na sua dinâmica de rede, como é, por exemplo, a relação hierárquica numa secretaria governamental e a existente entre os técnicos numa rede de serviços públicos mantidos por esta pasta. A atuação representacional pode se remeter somente ao chefe da pasta, como pode se estender para os diversos

departamentos da instituição, como também pode se ampliar para toda rede de serviços públicos vinculados; tudo depende do raio de abrangência que o representante se propõe ou que lhe é demandado.

Para além de ser formalmente investido num determinado tipo de representação, cabe perceber qual o modelo de intervenção que o representante assume para sua rede – ou sobre qual dimensão da rede ele atua ou se propõe mobilizar: dos gestores e dirigentes, dos setores administrativos e políticos ou da rede de serviços assistenciais. Ao considerarmos o exemplo acima, aonde vimos que uma secretaria governamental pode comportar mais de um tipo, a depender da política institucional assumida por essa representação, pois toda organização pode ou não comportar-se em determinada dimensão como rede, assumindo um padrão de fortalecimento das interdependências entre as partes. Ou mesmo pode se valer do seu poder de influência para animar ou influenciar outras redes.

Assim, inferimos que numa análise de representação institucional em rede, a abrangência a que se propõe atuar essa representação, muito nos diz do nível de capilaridade que essa rede pode atingir com suas ações. Vimos que esse nível pode ficar restrito ao plano do gestor (estratégico), como pode atingir os profissionais no nível central da gestão (tático), como pode também se estender em diferentes níveis para os profissionais no atendimento (operacional). Isso nos indica um processo *continuum* de alcance de níveis intrainstitucionais mais abrangentes, o que também nos revela dimensões gerenciais em que a rede deve se debruçar de acordo com seus objetivos de abrangência e capilarização. Sendo este também um fator relevante na análise da representação.

Nesse sentido, a partir da análise das entrevistas, podemos refletir sobre o **processo de construção da representação**, considerando que esse lugar não é dado *a priori*, ele é construído a partir das demandas e das possibilidades que se apresentam. Para essa reflexão, levantamos alguns aspectos que são determinantes para esse processo de construção. Mas antes, trazemos o depoimento abaixo para exemplificar sobre esse processo de construção da representação.

...no início eu cai num lugar absolutamente estranho pra mim. Diversas vezes eu conversei isso (...). Até as siglas eu ficava (...) perguntando, o quê que é isso mesmo? Eu desconhecia. Fui me habituando aos poucos e como... à medida que eu fui percebendo a importância do trabalho, a relevância do trabalho, eu comecei a fazer propostas pra Secretaria, no sentido da gente realmente se integrar ao trabalho, mas por questões políticas internas e tal não foi possível. (Gov. 5, p.2)

Neste depoimento, proferido por um profissional com formação em área afeta à infância e adolescência, que, apesar dessa sua proximidade com o público destinatário, era um ambiente totalmente estranho para o representante. No relato percebe-se um processo de inserção e de ambientação ao grupo. Uma vez “convencida”, fez um movimento de engajamento, de integrar sua instituição, mas não houve aderência da mesma.

Um primeiro aspecto a ser considerado nesse processo de construção da representação diz respeito à *origem da demanda por representação*, que pode ser por *demanda externa* à instituição, quando se recebe um convite ou convocação para se apresentar e se engajar na rede, ou pode ser por *demanda institucional*, quando a instituição se coloca à disposição ou empreende esforços para se inserir na rede, num movimento de auto-inclusão. No segundo caso, podemos inferir que já exista um propósito nessa inserção, uma valorização desse lugar que se pretende ocupar, e, portanto, espera-se

que a instituição se mobilize para se fazer bem representar. Já no primeiro caso, essa mobilização institucional precisa ser oferecida ou construída para que haja um engajamento à altura das expectativas da rede, a direção institucional precisa ser convencida sobre os ganhos dessa participação.

No caso do Comitê Rio, houve a predominância dos atores com motivação de engajamento por demanda externa à instituição. O que levou à reunião de atores governamentais, em boa parte, sem histórico de atuação de suas pastas na proteção dos direitos infanto-juvenis; demandando do comitê uma atuação constante de formação, assessoria e acompanhamento para a potencialização do engajamento da pasta nas ações do comitê. Contudo, esse tipo de atuação do Comitê Rio foi bastante limitada pelas condições de suporte de coordenação interorganizacional existente, sem recursos para tal investimento. O que nos leva a conclusão de um trabalho incipiente nesse importante aspecto para a “animação” da rede.

Essa análise da demanda de inserção na rede é importante para identificarmos os aspectos motivacionais para o “engajamento institucional”, o segundo aspecto a ser analisado. O engajamento institucional pode ser analisado a partir do peso atribuído à representação, no que tange à escala hierárquica, ao poder decisório, à disponibilidade de recursos, ao engajamento nas ações coletivas, às qualidades profissionais e pessoais da representação.

Concluimos de nossas análises que as instituições altamente interessadas nos ganhos dessa participação na rede vão buscar uma composição representacional que valorize os aspectos considerados prioritários. Se para uma instituição o aspecto a ser valorizado é a incidência nos espaços

decisórios, ela vai ocupar a representação com os mais altos escalões e/ou com profissionais altamente qualificados e/ou imbuídos de delegação de poder por confiança política e/ou técnica. Se a visão é somente a de extrair os recursos que a rede pode oferecer, disponibilizando o mínimo possível de seus próprios recursos, então vai escolher um representante que saiba identificar oportunidades e se movimentar politicamente, sem, contudo, deter poder decisório sobre os recursos institucionais. Enfim, intencionalmente ou não, conscientemente ou não, alguma política de representação institucional é empreendida a partir do momento do convite, até mesmo quando a política é a de se omitir, por não interessar essa participação por qualquer razão.

Identificar a política institucional assumida de fato pelos atores quando em representação na rede é, portanto, elucidativo do modo de engajamento institucional. Inferimos então que, mudanças no sentido de fortalecimento desse engajamento podem ser provocadas a partir da análise da política institucional assumida, num movimento de incidência para o reconhecimento institucional sobre o modo como se posicionam na rede e sobre como os demais membros dessa rede os veem e lhe atribuem demandas.

Abaixo, um exemplo desse percurso do convite de participação dentro da instituição e do meio em que esta circula, até a indicação de fato de representante.

Eu estou abrindo esse parêntese só pra ti dizer que a partir desse legado foi identificado dentro da Fundação que o [o meu setor] teria condições de integrar o Comitê, mas que por conta desse início de muitas atividades na época, essa dificuldade de agenda nós não integramos. Posteriormente nós fomos integrar a partir do convite do FEPETI. (NGov 4, p. 2)

O setor do representante indicado, pelas condições do mesmo, foi identificado dentro da instituição como o setor mais habilitado para representá-la. Interessante analisar esse percurso por onde passa o convite para representação dentro da instituição, o caminho hierárquico percorrido, a identificação dos setores e pessoas com qualificação, a auto-identificação para fazer essa representação, a análise do quanto esse setor e pessoa possui lugar estratégico e poder de mobilização dos demais setores e profissionais que devem ser mobilizados. Observa-se também no depoimento que o momento em que é feito o convite pode ser determinante, de acordo com as condições mais ou menos favoráveis à essa indicação, nesse sentido, ressalta-se a importância da reiteração do convite e a influência de outras instituições e coletivos para a indicação e participação de um representante.

Nesse sentido, observamos também as diferentes formas como as instituições compuseram a sua representação. Foi facultado o direito de cada instituição indicar dois representantes, um titular e um suplente, onde, em tese, o suplente apresenta-se quando na ausência do titular. Contudo, verificou-se que algumas instituições criaram a estratégia de composição de uma dupla de parceria com representantes com posições, conhecimentos e habilidades complementares ou diferentes, mantendo assíduos nas ações tanto o representante titular como o suplente.

Um terceiro aspecto observado foi o da **formalização da indicação da representação**, uma estratégia criada pelo comitê para delimitar a sua composição, dimensionar o nível de engajamento institucional e, até mesmo, estimulá-lo.

Foi oficializado às instituições o pedido de formalização por ofício ou mensagem digital dos nomes de seus representantes titular e suplente, assim como o envio da logomarca institucional para ser inserida em materiais de divulgação do Comitê. Atender a essa solicitação sinalizava a “formalização” de seu lugar e papel no Comitê, fazendo com que o representante máximo da instituição tivesse que delegar poder de representação a um de seus membros, ou a si próprio quando de seu interesse e disponibilidade. Abaixo, um depoimento sobre o processo de formalização da representação.

Então, em algum momento esse documento veio até nós, né, foi espreado por e-mail pra que a gente se colocasse como participante e em que medida nós... se éramos os titulares ou suplentes e o quê que nós estávamos representando. Então eu respondi dizendo que eu era suplente. A representação era [nome da rede que se faz representar no Comitê], a minha instituição dentro da [idem] era o [nome da instituição que compõe essa rede] e eu estava como suplente de [nome da titular]... (ÑGov.2, p.3)

O depoimento que se segue expressa que a sua formalização como representante lhe conferiu maior autoridade pra estar nesse lugar de representação, prá dentro e prá fora da instituição:

Como representante. Então eu acho que isso me autorizou mais ainda a estar tanto pra dentro da instituição quanto pra fora da instituição junto ao Comitê. Eu acho que isso ajuda a você se sentir incorporada a esse processo. (ÑGov.2, p.4)

Contudo, esse processo de indicação formal em algumas instituições representadas nem sempre era um processo simples, de acordo com o perfil da instituição, da sua direção e do representante, esse processo passava por um estágio de “convencimento” da importância da indicação, pela construção da confiança necessária para investir um representante institucional nesse lugar e pelo entendimento sobre o espaço que será ocupado pela instituição e suas possíveis vantagens. Em alguns casos, pelo entendimento do possível ônus para a instituição, decorrente da omissão nessa indicação.



Eu fui pro Espaço de Convivência como representante do Conselho da Criança, a [nome da instituição] entendia que tinha que ter alguém que existia a solicitação da presidência de alguém, e foi até difícil de eu conseguir a formalização aqui dentro. Precisou mandar um documento, eu pedia, pedia, pedia, mas parece que eles tinham medo de assinar... (...) e eu não ia falar nenhuma besteira, mas eu vejo hoje, às vezes a gente também passa por esses momento assim, né? (...) É, eles não tem coragem de tirar o nome da Instituição quando ela é convidada, mas ao mesmo tempo tem dificuldade em formalizar, porque quem assina e responde às vezes 'tá muito distante dessas práticas (...)

O quê que é exatamente que você vai fazer lá? A pessoa não entende muito, então tem medo de assinar, é aquilo que você falou, eu vou assinar (...) Então eu vou assinar, você vai falar o que lá? Porque que você... o quê que é exatamente esse lugar? (...) E você explica mas é um lugar tão distante da prática deles, que é difícil entender, é difícil. Aí eles confiam que você vai representar a [nome da instituição] (...) ela não respondeu ao chamado. Agora, quando a gente faz uma parceria com uma dessas Instituições, “olha, foi através daquela reunião que eu ia, lembra que eu vim aqui, vocês me colocaram, através daquela Instituição articulei com essa, pra fazer determinado atendimento”. Aí a coisa passa começar fazer sentido. (Gov 4, p.6,7)

Esse depoimento exemplifica processos internos pelos quais passaram algumas instituições, principalmente aquelas que não possuíam a cultura da participação em espaços colegiados de proteção dos direitos da criança e do adolescente, com suas dinâmicas e institucionalidades próprias. Ressaltamos nesse depoimento a dificuldade da instituição em formalizar internamente sua indicação, o distanciamento entre os gestores e os profissionais que estão na ponta da assistência e, o entendimento dos gestores sobre a importância da participação, somente depois das relações estabelecidas no Comitê.

Os depoimentos abaixo relatam os efeitos provocados por esta estratégia do Comitê em exigir a oficialização da indicação dos representantes institucionais.

você ter as representações oficiais e tudo, eu acho que isso cria, empodera e cria assim uma organicidade, uma maior seriedade no processo, você tem uma organização, você sabe com quem você conta, quantas pessoas, a quem você se dirigir. Tem toda uma organização. Eu achei que responder a esse documento, esse ofício, foi super importante. (ÑGov.2, p.4)

Ressaltamos nesse depoimento, os efeitos do “empoderamento” do representante; a organicidade: quem são os componentes, quantos são e à

quem se dirigir; bem como conferiu seriedade ao processo de constituição do Comitê.

Eu acho que cria maior, criou maior sinergia, empoderou mais o próprio o [projeto que representa dentro da instituição]. Eu pude junto a relatórios da Petrobrás e à outras instâncias poder nomear isso, como nós participando desse processo do Comitê. Eu acho que isso dá corpo à instituição, (...) deu corpo ao [projeto que representa dentro da instituição], deu corpo ao [rede representada pela instituição], porque eu estava ativamente participando, representando em quase todas as reuniões. (ÑGov.2, p.4)

E nesse depoimento também ressaltamos como efeitos: maior sinergia da instituição na rede; maior empoderamento da instituição; projeto mais encorpado; fortalece a imagem junto aos financiadores; amplia o escopo de atuação como a escala de abrangência; dar corpo à instituição representante, estimula a presença e atuação.

Outro aspecto a ser ressaltado nesse processo de formalização dos representantes institucionais foi que surgiram situações em que a simples solicitação do Comitê provocou uma movimentação interna de profissionais interessados ou curiosos sobre esse lugar de representante e sobre os ganhos pessoais e profissionais advindos da ocupação dessa representação. Em algumas situações até de disputas internas por essa indicação. Isso, por vezes, ocasionou até uma qualificação da indicação dessa representação, que passou a ser valorizada; abrindo uma reflexão interna sobre os possíveis nomes de candidatos, suas qualidades, lugar e papel a ser desempenhado. No mínimo, a demanda por indicação formal provocou uma necessidade de conferir um lugar a essa representação, seja ele qual fosse.

A entrevista abordou ainda o aspecto da formalização do próprio Comitê Rio para o seu reconhecimento como instância pública relevante. Analisemos os depoimentos que se seguem:

Depois eu acho que isso não foi, quer dizer, não teve uma formalização outra. Eu me lembro que a formalização foi essa. Existia uma discussão se nós formalizaríamos isso em uma outra instância, de uma outra maneira, de algo assim... de uma maneira totalmente oficial, que aí teriam documentações outras e em alguma outra instância pra cadastrar esse Comitê. Então isso não ocorreu. Mas eu acho que essa busca de formalização foi importante. (NGov.2, p.4)

Na análise documental encontramos no Plano de Ação do Comitê (2014) propostas que poderiam ser desde um Termo de Cooperação entre as partes envolvidas, até um projeto de lei estadual e/ou municipal, passando pela proposta de decreto dos chefes do Executivo, municipal, estadual e/ou federal. Contudo, o momento político não foi favorável para essa articulação, foi um ano eleitoral, com trocas de gestores da pasta que levaram à rupturas de parcerias construídas. Neste período então, o que foi possível ser firmado foi um Termo de Cooperação entre SDH e o Governo do Estado e outro entre a SDH e o Governo Municipal, em evento promovido pelo Comitê em 07 de maio de 2014, no Lançamento do Mês do Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.

Esse assunto da formalização do Comitê por algum instrumento público capaz de conferir uma institucionalidade reconhecida pelo poder público, nos remete à discussão dos efeitos da institucionalização de um coletivo que se pretende funcionar como rede. Sobre esse assunto havia uma discussão interna no Comitê Rio em relação aos possíveis efeitos de uma institucionalização que poderiam se chocar com a reconhecida dinâmica da rede, sempre em mutação. O que poderia engessar o Comitê, impermeabilizando-o para novas adesões, efeito esse indesejável para o grupo. Entendemos isso como um dos

paradoxos das redes, o movimento entre a formalidade e a informalidade – com seus prós e contras.

Importante também ressaltar uma situação recorrente, em que o representante institucional atua como tal em diversas frentes de representação, tal como exemplifica o seguinte depoimento:

...quando, é, chegou pra [nome da instituição] essa solicitação pra participação, aí na época a coordenadora ficou fazendo parte do Comitê e eu fiquei também como uma, uma indicação da [nome da instituição] pra participar, e assim tem sido no Conselho de Direitos da Criança há dez anos que eu participo do Conselho de Direitos da Criança, até então como suplente, agora passei a ser conselheira titular e uma outra colega passou a ser suplente... então assim, eu tenho participado do Fórum da Erradicação do Trabalho Infantil também, Comissão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, tenho tido assim uma participação grande... em vários grupos. (Jus 4, p.6)

Essa é uma realidade recorrente, a de um mesmo representante da instituição ocupar vários espaços de representação. Especulamos que essa poderia ser uma estratégia institucional, a de delegar a uma só pessoa a atribuição de representação institucional; desta forma esse representante teria domínio das diferentes discussões e poderia fazer a conexão entre elas. Mas parece ser mesmo uma limitação institucional, por não haver profissionais disponíveis ou preparados para esse papel. Entretanto, poderíamos também especular sobre a capacidade do representante em exercer essa múltipla representação e se valer disso para agregar valor para a instituição e ainda, de mobilizar a sua organização para atender as diferentes demandas dos diferentes espaços. Outra situação ocorrida quanto à representação institucional que vale a pena ser destacada é referente às **mudanças de representantes institucionais**. Observamos três desdobramentos possíveis quando, por qual seja o(s) motivo(s), a instituição se vê na necessidade de substituir seus representantes:

1. Substituição do representante por questão institucional: quando mudanças na gestão organizacional redirecionam os interesses e, conseqüentemente, a política institucional de representação. Essa mudança pode provocar ganhos e/ou perdas para o Comitê e para a instituição, em face dessa descontinuidade.
  
2. Migração de organização pelo representante: quando aqui quem muda é o representante de organização. Esses casos foram observados nas situações de representação sobreposta em que o representante saiu de uma para ocupar outra formalmente. Por exemplo, a representação de um colegiado por fazer parte do mesmo representando uma secretaria governamental, este membro foi substituído na representação do colegiado por expiração de mandato, mas permaneceu no Comitê com a sua formalização posterior como representante da secretaria.
  
3. Vacância: quando por falta de interesse da instituição ou dos seus profissionais, o lugar de representante na rede fica vago. Em certos casos, quando essa representação é atribuição da instituição, ou seja, está no escopo de seu papel como membro do SGDCA, do qual não pode se furtar de exercer, pode até ser considerada omissão, podendo incorrer em ônus político ou institucional a não participação.

Não temos como aqui precisar a forma mais constante, pois a análise dessas mudanças não estavam postas *a priori*. Entretanto, foi possível identificá-las a partir de nossas análises e inferir sobre seus impactos. Substituição dos

representantes decorrentes da política institucional podem tanto provocar rupturas e descontinuidades de ações iniciadas na gestão do representante substituído; quanto alavancar ou potencializar ações antes sem investimento. Quando a situação é de migração, pode se ganhar com a permanência de um membro já engajado, quando isso não implica em substituição de outro membro atuante. A vacância, por sua vez, ainda que indesejada, pode servir para deixar clara a opção política de omissão de um determinado setor, muitas vezes mascaradas por uma representação não engajada.

Percebemos também em nosso estudo, um aspecto importante da representação institucional que nos remete à sua qualidade, o que chamamos aqui de “**representatividade**”, à qual podemos atribuir tanto aos representantes institucionais, como à rede.

Nesse primeiro caso, dos representantes institucionais, a existência de representatividade pode ser indicada pelo nível de autonomia, capacidade de articular as demandas da rede com as respostas da instituição a essas demandas e de articular as demandas institucionais com as possibilidades da rede em acolhê-las; mas também pode ser referida ao valor agregado a essa representação pelo *status*, reconhecimento, poder que o representante possui.

Eu acho que o comprometimento das pessoas, das representatividades, sabe? Por exemplo, o disque denúncia. (...) Igual a minha representação. Eu estava ali enquanto [nome da instituição], eu não estava ali enquanto [nome do representante]. Eu tinha uma diretoria atrás de mim. Eu tinha uma presidência atrás de mim. Então o comprometimento não era somente meu. Era desse grupo de trabalho, que tinha atrás de mim, o qual eu representava. Então por exemplo o disque denúncia a mesma coisa. Ela é uma representante ali. Eu to dizendo o disque denúncia porque eu vi de trabalho... reproduzia através do Comitê uma capacitação dos colegas de trabalho dela, que recebem a denúncia. Eles passaram a dificuldade. A gente tentou nortear e eu tentei abranger a dificuldade deles dentro do site da [nome da instituição], eram parcerias, mas eram representatividades chaves

que tinha o resultado no total. O DCAV por exemplo, tinha a representatividade dele, por trás tinha todos os inspetores, os policiais. Tinham a peça chaves de trabalho que de fatos tinha um norteador posteriormente. (ÑGov 1, p.18)

Esse depoimento traz uma ideia de representatividade, de “*peessoas chaves*”, com respaldo institucional atribuído ao representante, de modo a oferecer condições de operação das ações pactuadas no Comitê. Fala de um determinado lugar de poder, capaz de ser bem assumido pelo representante, de modo a favorecer a troca de “bens” entre os membros do Comitê.

Eu vejo assim. A representatividade política, quer dizer você tem um determinado lugar de um determinado poder. Se bem que todos nós temos esses, algum tipo de poder, ela pode fazer o efeito. Eu na verdade quando eu chamo outros atores, eu chamo no sentido de sensibilizar. Olha, tem essa luta e algumas pessoas compram. E aí seria muito bom, mas... e não comprando. É sempre assim, você vai batendo na tecla, e não comprando, acho que... de qualquer forma, mesmo eu estando num lugar. Você vê a [outro departamento da instituição que representa], ela não está diretamente ligado teria que... seria mais importante alguém da [outro departamento], da própria atenção primária, mas essas pessoas não tem uma vivência que eu tive. Nunca foram conselheiras de direito, nunca. Então de qualquer forma não foi ruim. Eu acredito, pra mim, pra própria Saúde, por que sempre que eu, nos espaços onde eu estou eu procuro discutir isso, falo da questão do Comitê. (Gov.3, p.3)

Esse depoimento valoriza a capacidade de articulação intrainstitucional do representante e a experiência de ter integrado o Conselho de Direitos, o que lhe confere um diferencial, frente aos demais parceiros da instituição, para representar a mesma. Mesmo não exercendo um papel com poder decisório, mesmo não tendo propriedade para representar as demandas direcionadas pela rede para todas as áreas da instituição, o seu conhecimento da área e do setor que representa, associada à sua capacidade de articulação, são atributos que lhe conferem a dita *representatividade*.

No segundo caso, a representatividade da rede, pode ser atribuída à sua capacidade/qualidade em agregar os importantes ou principais atores

(instituições e seus representantes) que ditam as políticas da área, quando isso acontece podemos dizer que essa rede é representativa?

não vai adiantar eu articular uma rede se eu não tiver o chefe maior ali, não vou dizer chefe, mas um responsável maior que é o Estado e a prefeitura, que advêm da parte financeira, da representatividade. Então por isso eu acho a importância do gestor. Eles têm que tomar ciência, eles têm que tomar participação sim. Não adianta eu sentar com o disque denúncia, sentar com o FEPETI se eu não tiver um gestor presente que é no caso dessas duas instituições. (NGov 1, p.18).

Esse depoimento ressalta a importância da inserção do Poder Público para conferir *representatividade* à rede e/ou conferindo respaldo institucional ao representante, quando gestores chefes de pastas não podem ou não convém ocupar esse lugar. Essa questão sobre representação institucional em Rede de Políticas Públicas parece ser bastante relevante e determinante da atuação do órgão.

Perante o cenário descortinado, podemos considerar significativo o número de organizações partícipes do Comitê, nele estão reunidos os órgãos mais importantes e expressivos da política de atendimento aos direitos humanos de crianças e adolescentes, se tornando uma instância representativa desta política. “O Comitê foi muito bem representado” (Gov.3)

Podemos concluir que a composição do Comitê primou pela pluralidade e diversidade dos atores envolvidos, o que lhe conferiu capilaridade nas mais diversas instâncias e segmentos da comunidade política formada pelos operadores do SGDCA, podendo ser considerado com grande de “densidade” no contexto dessa política. Mas essa expressiva representatividade não garante que esses atores venham a constituir uma estrutura interorganizacional em funcionamento como rede, isso depende também de sua dinâmica e do



quanto ela se direcional para um padrão de interdependência institucional. É o que veremos nos capítulos seguintes.

Quanto ao tema da ESCA, no que tange a densidade do Comitê Rio, constatamos densa capilaridade e abrangência das organizações que o compunha no trabalho voltado ao enfrentamento desse tipo de violação. Pode-se dizer que o comitê reuniu as principais instituições do SGDCA que atuam na área, tanto com o engajamento das organizações civis e governamentais, quanto com a atuação dos órgãos do sistema de justiça, como destaque para o Ministério Público com suas diferentes promotorias, a do Estado (promotorias da infância e juventude), a de Tutela Coletiva (com foco em ESCA) e a da Justiça do Trabalho (Ministério Público do Trabalho). Assim, podemos dizer que a abordagem desse tema no Comitê Rio teve capilaridade e abrangência a partir das instituições componentes.

## CAPÍTULO IV

### DINÂMICA DE ATUAÇÃO - Modos de Funcionamento das Conexões

Como evidenciamos anteriormente, as redes possuem sempre dois elementos básicos, os nodos e as conexões. Nesse sentido, as redes seguem o mesmo princípio de outros sistemas complexos, onde a “complexidade é resultante da interação de uma operação simples: a unidade elementar da rede é o ato de conexão, uma ligação qualquer entre dois nodos” (MARTINHO, 2011, p.27, grifo nosso).

Então podemos dizer que o funcionamento da rede se dá pelos processos de conexão, que, apesar de singulares, seguem modos dinâmicos regulares. Abordaremos aqui alguns desses modos, aqueles que conferem funcionalidade às redes, sob as quais podemos diferenciá-las.

Numa rede social, isto é, formada por pessoas ou organizações de pessoas em conexão, o ato de estabelecer relação com o outro é constituinte do que Martinho vai denominar de trama da rede. “A tramação da rede, operada no nível elementar pela ação de cada indivíduo ao fazer conexão com outro indivíduo, é uma espécie de *obra coletiva*” (MARTINHO, 2011, p.28). A orquestração, mediação ou produção<sup>18</sup> dos diversos elementos que compõem uma rede de políticas públicas, que vai resultar nessa obra coletiva, é o que podemos chamar de gestão.

---

<sup>18</sup> - Mandel (1990, *apud* Fleury, 2002, p.15) vai se referir a estilos de gestão de interdependências de acordo com os contextos, que, em resumo, o gestor assume diferentes papéis como “orquestrador”, “mediador” e até mesmo o de “produtor” das interações. Faremos referência mais detalhada adiante.

“Na gestão das redes o foco está colocado nos processos de interação entre os diferentes atores e os meios pelos quais estes processos podem ser estimulados, mantidos ou mudados, quando necessário” (FLEURY, 2002, p.14).

O processo de gerir redes é o que denominamos de “animação” em nosso estudo. A palavra *ânima* vem do latim e quer dizer *alma*, vida, energia vital. Animar redes então seria, podemos dizer, produzir vida, movimento, dinamismo – ânimo. Seja como “orquestrador”, regente dos elementos e recursos que se apresentam em ação na arena política; seja como “mediador”, dos trabalhos, dos conflitos, das relações, num processo de adequação continua às necessidades para se alcançar os propósitos comuns; ou seja ainda como “produtor”, das condições e ambientes necessários à proliferação da vida em rede.

Fleury (2002, p.15), se referindo à Mandel (1997) conclui:

A autora identifica alguns estilos de gestão estratégica, compatíveis às necessidades de cada contexto, num *continuum* que vai desde o autocrata benevolente, que assume o papel de um “líder de orquestra”, até o mediador de trabalhos, que apenas assegura às partes a consumação do acordo, como um líder *laissez-faire*”. No centro desse *continuum* há o líder democrático, que atua como um “produtor de cinema”, desempenhando um papel ativo no alcance de resultados e na motivação dos participantes.

Ressalto o aspecto *continuum* no exercício desses estilos de gestão estratégica, para destacar o caráter flexível de gestão. Em face do dinamismo das redes e das instabilidades que lhes são peculiares, exige-se da gestão uma grande dose de maleabilidade, metamorfose, capacidade de adaptar-se às realidades tal como se apresentam; não cabendo a fixação em apenas um

estilo, mas valendo-se das ferramentas que cada um deles pode oferecer em atitude adaptativa às realidades e contextos.

Isso nos parece ser condição para a própria emergência e sobrevivência da rede. Os fins nem sempre vão justificar os meios, o cuidado para com os processos de interação se apresenta como condição primordial para a sustentabilidade das relações, que podem a cada tarefa, meta ou propósito à que se propõem os nodos em câmbio, saírem fortalecidos, enfraquecidos ou até mesmo rompidos. Daí ser determinante a habilidade dos gestores dos processos.

Se por um lado, a flexibilidade é apontada como vantagem das redes para lidar com problemas complexos que demandam por políticas públicas que envolvem uma gama diversa de atores; por outro lado demanda por capacidades e condições que desafiam os gerenciadores dos processos de gestão.

A necessidade de aumentar a flexibilidade na gestão das políticas sociais deve ter em conta que isto não representa um alívio da tarefa gerencial. Primeiro porque a expansão das competências legais nem sempre é acompanhada pelo correlativo aumento das capacidades gerenciais e, segundo, porque a flexibilidade aumenta a complexidade do sistema, requerendo à ação administrativa diferentes bases para diferentes campos de política (Metcalf, 1997, *apud* Fleury, 2002, p.19).

A construção da dita “obra coletiva”, tida como o produto resultante da ação entre os nodos de uma rede, que no caso das redes de políticas públicas corresponderia aos programas e demais estratégias públicas interorganizacionais, é, pela natureza singular de seus componentes (as pessoas e os grupos), “um processo irregular, dinâmico e multiforme”.

Pessoas não praticam conexão no mesmo ritmo e com a mesma intensidade. As circunstâncias históricas, as características do agente, sua posição relativa na rede e o conjunto das pessoas com as quais está conectado, entre outros fatores, condicionam sua capacidade

conectiva. A rede social exhibe contornos móveis e dinâmicas irregulares de espraiamento, em função das descontinuidades encontradas no próprio fenômeno da conectividade (MARTINHO, 2011, p.28).

Esse crescimento disforme, que segue os fluxos favoráveis, isto é, as tendências de direção das conexões, ou mesmo a construção de fluxos possíveis diante das disrupções, conferem caráter expansionista às redes sociais. Nesse sentido, “a tramação da rede concerne também um processo de crescimento e expansão” (*ibdem*).

“A rede social cresce e se modifica pela adição de seus elementos básicos” (MARTINHO, 2011, p.28). Ou seja, a rede se expande pela incorporação de novos nodos ou pelo estabelecimento de novas conexões. Mas o inverso também ocorre:

A rede social pode ainda ser modificada pela supressão de conexões e nodos. Nesse caso, não só o nodo desaparece da rede, como também todas as suas conexões. A desconexão pode ocorrer ainda pela descontinuação da própria relação com outro nodo. Assim, em resumo, a adição ou a supressão de nodos e conexões tornam a rede uma estrutura em condição permanentemente **dinâmica e instável** (MARTINHO, 2011, p.29, grifo nosso).

Ao considerar que numa rede de políticas públicas (RPP) não basta apenas reunir seus componentes para que a interação se dê de forma espontânea, como ocorrem em casos de redes sociais, a gestão de RPP exige gerenciamento dos arranjos interorganizacionais para que se sustentem e atinjam seus propósitos, aqui entendido como políticas e programas efetivos, eficazes e eficientes – o que não torna simples o processo de coordenação interorganiacional. Enquanto os modelos tradicionais de administração pública tendem à sistemas e estruturas estáveis e duradouras, na gestão de redes a habilidade está em gerir a instabilidade. Estar apto às transformações

constantes, a tomar a mudança como propriedade inerente à sustentabilidade das redes, faz parte da tarefa gerencial.

Um aspecto dessa instabilidade, inerente ao funcionamento das redes, são os “conflitos”. Numa estrutura reticular de entes autônomos em que o processo decisório passa por arenas de negociação de interesses para se pactuar ações que contribuam para os objetivos comuns, o conflito é variável presente e previsível, fazendo parte da tarefa gerencial a sua administração.

O conflito entre as organizações é visto como um produto inevitável das interdependências entre elas e deve ser ativamente gerenciado. O apoio a uma política que favoreça os objetivos de vários atores é uma estratégia da gerência das redes, assim como a ativação seletiva por meio do uso de incentivos para desenvolver arranjos organizacionais – coalizões - e interações entre os atores (Klijn, 1996 *apud* Fleury, 2002, p.14).

Os processos de gestão de redes requerem a instauração de arenas de negociação de interesses e construção de consensos, o que pode ser demasiadamente moroso e desgastante, dificultando o enfrentamento de questões que requerem ações imediatas. O que também pode dificultar a permanência dos atores envolvidos na resolução dos problemas comuns, provocando deserção ou afastamento.

Retomando às postulações sobre as propriedades das redes que determinam as dinâmicas de funcionamento, Martinho resgata o experimento do psicólogo social Stanley Milgram (1967), que gerou a conhecida tese dos seis graus de separação, para ressaltar o aspecto da **transitividade**, por ele considerada “uma propriedade decisiva da conectividade social” (MARTINHO, 2011, p.29).

O experimento de Milgram (1967) consistiu em solicitar a um grupo de pessoas situadas no Nebraska que entregasse uma carta a um desconhecido em Boston, Massachusetts, seguindo uma única regra: o documento deveria ser passado adiante apenas a pessoas conhecidas,

de tal forma que, no fim, chegasse às mãos do destinatário. Em sua análise do conjunto de cartas que chegaram ao destino, Milgram verificou que elas haviam transitado por, em média, 5,5 intermediários<sup>19</sup>. Um novo experimento feito para testar a hipótese de Milgram foi realizado por Dodds, Muhamad e Watts (2003) com o uso de *e-mails*, e chegou a constatação semelhante, corroborando a tese dos seis graus de separação e a noção de “mundo pequeno”. Mas a celebridade da tese dos seis graus desvia a atenção do fator que permite transmitir uma mensagem ou fazer contato com alguém muito distante de nós, mesmo que seja um desconhecido. Esse fator é a transitividade (MARTINHO, 2011, p.29).

As experiências de Milgram, Watts (e outros) são baseadas na transitividade dos nodos como uma *propriedade* das redes, ou seja, na *capacidade de um nodo em servir de acesso a outros nodos aos quais está conectado*. A função de intermediação aqui se apresenta como determinante para que se estabeleça a conexão entre nodos distantes. “Nas redes sociais, os nodos são transitivos; funcionam como **pontes** entre nodos” (MARTINHO, 2011, p.29,30).

Todos os amigos de uma pessoa estão a um grau de distância dela. Os amigos desses amigos estão a dois graus de distância. Por sua vez, os amigos dos amigos dos amigos situam-se a três graus de separação. A transitividade propicia que cada pessoa funcione como intermediária nesta cadeia de graus diferentes e sirva de ponte entre nodos situados em posições distintas na rede (MARTINHO, 2011, p.30).

E, à medida que essa função transitiva é incrementada pelos nodos de uma rede, os fluxos interconectivos ficam favorecidos e a rede cada vez mais densa. Essa função, inclusive, pode ser assumida como uma postura política de pertencimento ao coletivo organizado em rede, por entendimento das vantagens decorrentes de se manter fluxos contínuos de interconexões; mas isso também implica numa certa “ética do relacionamento”, pautada na mútua cooperação para a promoção da intermediação, capaz de permitir aos nodos servirem-se uns aos outros como pontes entre nodos distantes em diferentes

---

<sup>19</sup> - O famoso experimento de Milgram é comentado detalhadamente em Hong (2001), Barabási (2009) e Watts (2009).

graus. A forma como os nodos assumem essa função de transitividade é determinante para a tessitura da rede.

Outro efeito decorrente da transitividade, como propriedade da rede, é a produção de **atalhos**, ou seja, a criação de caminhos mais curtos entre nodos.

Uma conexão específica pode reduzir drasticamente a distância entre dois nodos e é nesse sentido que opera a função de atalho. Cada nova conexão estabelecida na rede social faz todos os nodos avançarem um grau na direção do nodo conectado. A cada vez que uma conexão com um novo nodo se realiza, todos os amigos de uma pessoa passam a localizar-se a dois graus de distância dele. Assim, as conexões, toda vez que são realizadas, produzem uma reconfiguração geral da rede, encurtando as distâncias entre os nodos, tornando mais compacto o conjunto dos nodos conectados (MARTINHO, 2011, p.30).

Uma rede pode assumir claramente a função de promoção de atalhos entre seus membros ao criar estratégias que facilitem o encontro e o estabelecimento de conexões com propósitos de articulação de ações entre os nodos.

Martinho também assinala outra capacidade importante presente no caráter transitivo dos nodos de uma rede social: um atalho ou ponte entre nodos, representa também um atalho ou ponte entre as redes de cada um dos nodos. “Um atalho não beneficia apenas um único indivíduo, mas também todos os que estão ligados a ele e todos ligados àqueles ligados a ele, e assim por diante” (Hong, 2001, 228, *apud* Martinho, 2011, p.31).

A transitividade, nesse sentido, promove a ressignificação do modo como se compreende um ato de conexão social: toda vez que uma pessoa estabelece relação com outra pessoa faz conexão com uma rede. Nodos não são apenas nodos. Pessoas representam redes inteiras. (MARTINHO, 2011, p.30,31).

Servir-se de ponte ou atalho para conexões entre nodos pode ser uma função pactuada entre os membros de uma rede, ao invocar-se a solidariedade entre



seus membros no sentido de uma cooperação mútua para adensamento da rede como um todo. Esse espírito cooperativo, pra além da perspectiva solidária e humanitária, também pode ser assumido como uma postura ético-política para com parceiros que comungam de um mesmo propósito.

Os movimentos assimétricos da rede em funcionamento, os fluxos descontínuos, os desvios e vínculos heterogêneos produzem redes de contornos móveis e densidades irregulares.

Redes exibem grandes diferenças na quantidade de linhas que partem dos nodos. Há nodos que ostentam um número enorme de conexões, enquanto outros são pouco conectados. Barabási (2009) identificou esse padrão desigual em seus estudos sobre a *web*, a internet e redes celulares: determinados nodos com maior aptidão tendem a atrair mais conexões do que outros nodos, num processo de reforço positivo que só aumenta sua conectividade e sua capacidade de atrair mais conexões. Nodos altamente conectados acabam por se tornar a conexão preferencial de outros nodos justamente por sua alta conectividade e, desse modo, aglutinam um número muitas vezes maior de conexões do que nodos menos conectados (MARTINHO, 2011, p.32).

Os nodos altamente conectados foram chamados de *hubs*<sup>20</sup> por Barabási. Os *hubs* desempenham papel importante na tramação das conexões em redes sociais. As pessoas possuem diferentes capacidades de conexão com outras pessoas; bem como utilizam essa capacidade também de forma diferente. Segundo Martinho “essas diferenças podem residir na natureza das pessoas, na configuração da rede social imediata na qual a pessoa se situa e na posição relativa da pessoa na rede” (MARTINHO, 2011, p.32).

Martinho especula que a mesma situação que Barabási identificou na *web* parece ocorrer nas redes sociais: o reforço positivo, a atratividade e a conexão

---

<sup>20</sup> - Ver uma análise completa do papel dos *hubs* em Barabási (2009).

preferencial – características que destacamos da dinâmica de funcionamento da rede.

Quando os mais conectados atraem mais conexões, tornando-se assim mais conectados e mais aptos à conexão preferencial de outros nodos, produz-se um padrão de desigualdade na rede, que se retroalimenta. Pessoas hiperconectadas tendem a se ligar a outras pessoas hiperconectadas, enquanto aqueles mal conectados tendem a se relacionar com outros mal conectados também. Segundo Christakis e Fowler (2010, 260), essa “desigualdade de posição” na rede surge “não por causa de quem somos, mas por causa de com quem estamos conectados” (MARTINHO, 2011, p.32).

Essa diferença na capacidade conectiva dos nodos e nos graus de conectividade produz redes com padrões irregulares de densidade, formadas por áreas mais ou menos densas de conexões. Em redes de políticas esse padrão parece ser semelhante, assim como ocorrem regiões em que poucas pessoas se relacionam entre si, também encontramos regiões de aglomerações de conexões, de alta densidade usualmente chamadas de *clusters*. Para Barabási (2009) esses *clusters* parece ser características das redes em geral. O que nas redes sociais podemos dizer que são aglomerados de nodos com apenas um grau de separação, são os amigos dos amigos que mantêm recíprocas entre si.

A clusterização e o adensamento são o efeito da transitividade dos nodos: pessoas apresentam amigos a seus amigos e, ao final desse processo, acabam todos interconectados de forma densa. Grupos colaborativos, coletivos e outras formas associativas que reúnem pessoas para a consecução de determinadas metas também têm a característica de *clusters* (MARTINHO, 2011, p.33,34).

As redes de políticas públicas parecem reproduzir o mesmo fenômeno de clusterização quando determinados nodos se agrupam por afinidade ou por propósitos comuns, mas também por deferência ao lugar institucional ocupado por determinados nodos que tem por atribuição atuar em campos de políticas públicas afins à abordagem e resolução dos problemas que os unem.

No campo das políticas de enfrentamento aos problemas de violações dos direitos da criança e do adolescente, percebemos que determinados setores acabam por assumir a liderança de redes em face de suas atribuições institucionais quando estas são preponderantes à dos demais setores. No âmbito das políticas nacionais, por exemplo, temos o Ministério do Trabalho e Emprego como protagonista das políticas de erradicação do trabalho infantil; o Ministério da Justiça à frente das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas; a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República<sup>21</sup> coordenando a política nacional de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil e assim por diante.

Nesses casos, as redes de políticas públicas se formam em torno de setores que detém competência e recursos para atuarem, formando *clusters* no movimento de atrair parceiros para atuarem em conjunto nas resoluções de problemas comuns; contudo sem abrir mão da liderança, mesmo que compartilhem poderes na execução de ações. Se reproduzíssemos então cada rede que esses ministérios fomentam em desenho gráfico a partir de suas conexões, supomos que “o desenho complexo da rede exhibe, então, uma configuração irregular composta de nodos hiperconectados, *clusters* densos, áreas vazias e constelações de nodos com poucos *links*” (MARTINHO, 2011, p.34).

Ressaltamos aqui o paradoxo da **centralidade** e **periferia** das redes de políticas públicas como algo convencionalizado a partir das competências

---

<sup>21</sup> - Esta Secretaria à época do trabalho de campo possuía status de Ministério, sendo inclusive o chefe da pasta intitulado como Ministro. Com o governo interino de Michel Temer, essa pasta foi lotada no Ministério da Justiça e esvaziada nos recursos, os mesmos por decreto foram destinados à Presidência.

atribuídas aos diferentes setores. Em geral, os programas de computador que geram mapas de redes e sociogramas colocam na centralidade das redes as regiões mais densas, com os nodos mais conectados, localizando em sua periferia os nodos menos conectados. Martinho aponta que “*tal cartografia das redes só reproduz uma convenção*” (MARTINHO, 2011, p.34).

Em toda periferia, os nodos pouco conectados constituem na verdade centros de suas próprias redes. *Centralidade e periferia são, desse modo, categorias móveis* que só têm validade para o exame de determinada configuração, particular e específica, de uma rede social com limites claros. Para o entendimento das dinâmicas sociais em rede, no entanto, periferias podem ter centralidade e centros podem localizar-se na periferia (MARTINHO, 2011, p.34).

Todavia, como vimos, os efeitos da transitividade tendem a afastar os nodos com menor conexão para sua borda, em relação à centralidade em que se posicionam os *clusters*. Nodos pouco conectados tendem a permanecerem menos conectados em relação aos demais.

Fazendo uma analogia com a noção de **laço forte** e **laço fraco**, os *clusters* são formados por laços fortes que tendem a se fortalecerem ainda mais de acordo com o fluxo conectivo, enquanto que os nodos periféricos tendem a reproduzir laços fracos com relação aos nodos colocados como centrais na rede, “a natureza fraca do vínculo reduz as chances de conexões pela transitividade: um mero conhecido de alguém terá pouca probabilidade de ser integrado ao grupo mais central de amigos de uma pessoa” (MARTINHO, 2011, p.34,35). Contudo no processo mutacional, laços fracos podem se tornar laços fortes, bem como a recíproca é também observada. “Essa dialética entre centro/periferia e entre laços fortes/laços fracos é decisiva para a compreensão das dinâmicas da ação social na rede” (MARTINHO, 2011, p.35).

Podemos visualizar as redes como um conjunto heterogêneo de laços fortes e laços fracos. Ao identificá-los se revela um cenário de importante leitura estratégica sobre a dinâmica de funcionamento da rede em análise. Estudos<sup>22</sup> (GRANOVETTER, 1993) apontam a importância dos laços fracos para a oxigenação das redes, não cabendo aqui comparação valorativa com os laços fortes, um não é melhor que o outro, pois como já vimos, a análise dos vínculos fortes e fracos numa rede é relacional, vai depender da onde se queira convencionar a centralidade da rede.

Enquanto os *clusters* densos concentram conexões e dão robustez e coesão às redes, os laços fracos das periferias realizam eminentemente o papel transitivo de estabelecer pontes entre mundos distintos. O laço fraco, nesse sentido, muitas vezes constrói o único caminho possível de ligação entre redes sociais que estariam de outro modo, apartadas. As periferias de rede, em geral, representam a linha do horizonte para além do qual as redes não se reconhecem mutuamente. (...) Contudo, para além desse ponto, a rede social desaparece na indefinição. (MARTINHO, 2011, p.35).

Na ideia do autor, é nesse limite entre as conexões identificáveis e àquelas não-identificáveis ou inexistentes é que se localiza o **horizonte crítico**, até onde se estende os laços fracos. Para ultrapassar essa fronteira então, vai se depender dos laços fracos para se ativar conexões em potencial, desse modo, os laços fracos realizam um papel de expansão dos horizontes, conectando territórios até então distantes e inacessíveis.

Como as informações fluem livremente dentro de um círculo próximo de amigos, é provável que as pessoas conheçam mais ou menos tudo o que seus amigos próximos conhecem. Portanto, é improvável que seus parentes e amigos imediatos, por exemplo, conheçam algo que você não conhece sobre como entrar em contato com uma pessoa na Indonésia. Mas mova-se socialmente mais longe, e haverá menos sobreposição na experiência e nas informações. Poderíamos confiar menos em pessoas socialmente distantes, mas as informações e os

---

<sup>22</sup> - Granovetter (1983), em seu texto seminal de 1973, já demonstrava “a força dos laços fracos” na articulação de dinâmicas de rede, e estudos mais recentes indicam, com precisão, o papel estratégico dos laços fracos na difusão de inovação e na reconfiguração geral das redes sociais.

contatos que elas têm poderiam ser intrinsecamente mais valiosos, porque nós mesmos não conseguimos acessá-los. (Christakis e Fowler, 2010, p. 136)

Imaginemos então uma rede formada apenas de laços fortes, ocorreria uma espécie de “encapsulamento dos *clusters* de alta densidade” (MARTINHO, 2011, p.36).

Que diferença faz estar ou não conectado? Uma primeira resposta reside no fenômeno mencionado acima: conexões levam a outras conexões, e estar conectado aumenta, assim, a capacidade de se conectar. Uma segunda resposta aponta para a conexão como um incremento da capacidade de acessar outras áreas da rede, contatar nodos distantes e redes para além do horizonte. Uma terceira razão para estar conectado, porém, é revelada no exame do papel dos laços fracos: as conexões facilitam as trocas no âmbito da rede. (MARTINHO, 2011, p.36).

Seguindo adiante na apresentação das noções e conceitos que nos instrumentalizam na investigação das dinâmicas de funcionamento das redes, o mesmo autor vai destacar como elemento essencial no fenômeno das redes sociais, a ideia de que as conexões produzem a ocorrência de **fluxos**.

“Os fluxos aludem ao funcionamento da rede: quando as trocas ocorrem entre os nodos, a rede opera dinamicamente como tal. Pode-se inferir que as conexões são a condição necessária para a troca; os fluxos, por sua vez, são a condição para a existência propriamente social da rede. Conexões são interfaces. Relações concernem a fluxos que se movimentam de um lado para o outro. Toda ação em rede é, em síntese, a operação de um fluxo” (MARTINHO, 2011, p.37).

O autor vai enfatizar sobremaneira a importância dos fluxos para a própria configuração da rede, que de acordo com o modo que se estabelece sua operação, a rede é configurada desta ou daquela forma, “esse próprio fluxo pode definir os laços e, portanto, a estrutura de um conjunto específico de conexões” (Christakis e Fowler, 2010, p. 12).

Para as redes de políticas públicas, em especial as redes de proteção dos direitos de crianças e adolescentes, comumente se referem aos fluxos

operacionais de atendimento à criança e ao adolescente que se encontra nesta ou naquela situação de violação de direitos. Os fluxos são determinados pelas demandas que as diferentes situações apresentam por intervenção das instituições de proteção e seguem a direção da atenção prioritária desempenhada pelos órgãos que compõem a rede e buscam a complementariedade das ações, de modo que a ação institucional de um nodo possa ser considerada ou utilizada pelo nodo que o sucede de acordo com o fluxo; evitando assim a sobreposição de ações e o desperdício de recursos. A existência de fluxos de atendimento interinstitucionais pactuados é evidência de organicidade da rede.

As noções de contágio e propagação também podem nos auxiliar na compreensão da dinâmica de funcionamento das redes.

“O processo de **contágio** – como nas epidemias, mas não só – é tipicamente uma dinâmica de rede. No contágio, há troca entre nodos e a **propagação** de um determinado efeito causado pelo fluxo sobre os nodos por onde esse fluxo passa. O contato físico e/ou a conversação (presencial ou *online*) são interfaces de fluxo e, portanto, operadores de contágio” (MARTINHO, 2011, p.37, grifo nosso).

Os fluxos nas redes sociais passam, basicamente, pela circulação de informação.

“Ainda que mercadorias, energia ou outros tipos de recursos também participem dos fluxos, a informação é, inclusive nesses casos, o elemento predominante. Cabe destacar que, em geral, a informação sempre precede outros recursos nas trocas: antes de um produto circular, a informação sobre o produto segue primeiro. Desse modo, os processos de contágio são quase sempre processos de distribuição de informação (ou, numa outra perspectiva inspiradora, processos de **circulação de sentido**)” (MARTINHO, 2011, p.37,38).

Os fluxos, portanto, exibem **percursos**. “Os percursos dão conta de como a propagação dos fluxos depende ora da alta concentração de conexões em

zonas densas, ora das pontes construídas pelos laços fracos entre grupos de pessoas que não mantêm contato entre si” (MARTINHO, 2011, p.39).

Tal como destacamos anteriormente, o lugar da circulação de informação para a dinâmica das redes sociais, que são, eminentemente, redes de comunicação; nas redes de políticas públicas não é diferente, com destaque para as ideias, conceitos e valores que circulam e influenciam as práticas das pessoas-nodos. A gestão das RPPs passa conseqüentemente pela gestão da informação. Conhecer os mecanismos de contágio, propagação e percursos predominantes em determinadas redes, creio eu, pode nos ajudar na análise de seus modos de funcionamento e nos valermos desse conhecimento para a gestão dos processos empreendidos.

Uma vez caracterizada a composição dos elementos constituintes do *Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro*, ao analisarmos sua morfologia, partimos para a caracterização da dinâmica de funcionamento das conexões estabelecidas entre esses elementos.

Neste capítulo iremos descrever como se dão esses laços no Comitê Rio, oferecendo elementos para a análise que se seguirá adiante, dos elementos de interdependência em rede, quando então teremos subsídios para a avaliação e conclusão do quanto o Comitê se aproxima ou não de um *modus operandis* de gestão em rede das políticas públicas de proteção à infância e adolescência.

As articulações interorganizacionais como estratégia de implementação de políticas públicas se caracterizam como redes a partir dos seus modos de



funcionamento. Buscaremos a seguir categorizar os resultados do trabalho de campo, segundo os Modos de Inserção, Orientação e Comunicação.

### **Modos de Inserção**

Esta é uma categoria emergente de nosso estudo, criada a partir das análises do material de campo. Refere-se ao *modo como cada ator se insere e se relaciona na rede*. Observa-se que o modo de participação de cada ator no Comitê Rio se diferencia em muitos aspectos, contudo, também se observa certos padrões nessas formas de atuação. Nesse sentido, adentramos nessa análise de apreensão dessas regularidades.

Essa categoria comporta o que Fleury e Ouverney (2007) chamaram de “amplitude de inserção”. A partir desse referencial, observamos três diferentes dimensões dessa inserção: estratégica, tática e operacional. Observamos que os atores que compõem o Comitê Rio transitam nessas diferentes dimensões, não sendo possível determinar a sua predominância no modo como cada ator se insere, pois avaliamos que essa inserção foi irregular ao longo do período estudado, variando conforme as condições ambientais oferecidas pelo Comitê e pelas próprias instituições para esta inserção; a partir dos interesses e recursos envolvidos.

Contudo, a partir do material de campo de nossa pesquisa, encontramos essas diferentes dimensões no modo como os atores se inserem, e também, no modo como o próprio Comitê Rio se posiciona, o que nos indicou a apreensão dessas dimensões numa subcategoria, à qual estamos chamando de **Dimensões da Atuação**.

Na *dimensão estratégica*, considerada aqui como a participação na definição da missão, dos rumos da rede, do planejamento dos objetivos e metas, de modo a otimizar os recursos disponíveis - nodos atuantes nos planejamentos estratégicos da rede; bem como a atuação estratégica do Comitê frente ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Porque assim, eu consigo enxergar as ações do Comitê mais como estratégicas, é... de prevenção, de preparação mesmo (...), de organização, de como ia acontecer isso e quê impacto que isso ia trazer pras crianças e adolescentes envolvidas, do que ações assim práticas. Aí fomos, fizemos uma panfletagem, não consigo enxergar dessa forma, até porque não daríamos conta, apesar de sermos muitos ainda somos poucos diante do evento. (NGov.6, p. 11)

O depoimento acima defende a atuação do Comitê numa dimensão estratégica, pois acredita não ser o seu objetivo a operacionalização de ações.

Nessa dimensão, o Comitê Rio criou estratégias de participação na definição de seu planejamento, por meio da elaboração participativa no plano de ação, que se limitou a um conjunto de objetivos e propostas que serviram mais como diretrizes do que um roteiro de ações, pois não houve recursos para a implementação das propostas. Identificamos nos registros do Comitê a realização de dois Seminários de Avaliação e Planejamento, realizados no final dos anos 2013 e 2014.

Seminário de dia inteiro, onde nós construímos o plano de ação com diversos eixos, (...) de atuação do Comitê. (Gov.2, p.8)

Eu lembro que teve uma vez que a gente fez uma reunião grande lá na FIA de dia inteiro [sobre o seminário em epígrafe] e que a gente dividiu em várias comissões. Havia inclusive essas relacionadas à violação de direitos, mas havia comissão de formação de agente, comissão de comunicação. Enfim, várias etapas do trabalho, do Comitê, que a gente tentou organizar. Foi uma reunião muito bacana, mas ali, dali a gente não conseguiu fazer tanta coisa como havia por falta de recursos pra implementar tudo que era necessário fazer. (NGov 5, p.5,6, )

Esse planejamento se estendeu após os seminários em inúmeras reuniões realizadas para esse objetivo, dando oportunidade aos seus membros de

atuarem nessa dimensão. Contudo, este lugar de atuação era principalmente ocupado pelos nodos com *representatividade*, na perspectiva explorada na categoria representação institucional no capítulo da Morfologia; verificamos essa incidência nas falas abaixo em resposta à pergunta do questionário se “alguma organização ou instituição se destacou mais nos planejamentos”?

É, vamos ver. Bom, nesse planejamento eu posso dizer que a própria FIA (ÑGov.2)

Foi a prefeitura, por o seu lado da assistência social. Foi a própria secretaria de direitos humanos, a gente, a FIA e o ECPAT, os Conselheiros Tutelares. (Gov 5, p.9)

Os depoimentos acima relacionam alguns dos membros mais atuantes nessa dimensão estratégica, segundo o entrevistado.

A *dimensão tática*, por sua vez, nesse estudo é entendida como a participação na definição tática das ações, ou seja, sobre os meios e recursos empregados para o alcance dos objetivos e metas estratégicas com resultados favoráveis. Nodos atuantes nos planos táticos, das atividades intermediárias de administração, captação de recursos, articulação, dentre outras.

Por exemplo, nós tivemos durante esse período (...) uma pesquisa, um levantamento de dados durante o período, é, o mês, (...) uns cinco dias antes e eu acho que cinco dias após, né? Esse período de Copa, né? E, com isso, nós recebemos dados que foram importantes (...) para articulação, né? (ÑGov.6, p.3)

Tomando esse depoimento como exemplo, o mesmo refere-se ao objetivo estratégico: “Sistematizar e produzir dados sobre situações de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto dos megaeventos”. Expressa, contudo, uma dimensão tática para alcançar esse objetivo, que, conforme os documentos referentes ao Grupo de Trabalho de Informação, os membros desse grupo elaboraram uma tática de acompanhamento dos registros de violações de direitos abrangendo o período entre cinco dias antes

do início da Copa do Mundo até cinco dias depois à sua realização, para se avaliar o impacto desse megaevento nos registros de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes na cidade do Rio de Janeiro.

Essa elaboração tática de uma ação somente foi possível em razão da integração dos agentes envolvidos - instituições produtoras de dados; bem como as instituições receptoras desses dados, responsáveis pela tomada das providências cabíveis a cada caso.

é, como uma denúncia que nós recebemos, nós encaminhamos, como tínhamos assim, eu acho que os membros do Comitê estavam bem integrados, né? Pude encaminhar uma denúncia que houve um bom resultado, né? Não se comprovou o fato da denúncia mas que deu um resultado bom, um resultado positivo. (ÑGov.6, p.3)

A difusão das denúncias ficou facilitada e pôde provocar maior impacto em face da maior integração dos membros do Comitê e melhor entendimento dos profissionais dos órgãos receptores de denúncias, pensados nessa dimensão tática em reuniões organizada pelo GT do Comitê.

No que tange à *dimensão operacional*, entendemos em nosso estudo como sendo a participação na operacionalização das ações planejadas estrategicamente e programadas taticamente pelas instâncias decisórias do Comitê, com seus métodos, recursos disponíveis, prazos estipulados, resultados esperados e responsáveis diretos.

Assim, durante... essa preparação pra Copa do Mundo, né? Por exemplo, (...) pudemos fazer (...) uma capacitação com os atendentes, né? Com a participação dos (...) funcionários do Disque Denúncia, com o pessoal que faz a difusão das informações, eu acho que foi muito produtiva, uma participação bem importante. (ÑGov.6, p.3)

O depoimento refere-se a uma ação de capacitação dos atendentes de um serviço de recepção e difusão de denúncias promovida pelo Comitê e que contou com a participação dos seus próprios membros como capacitadores.

Como efeito, se obteve a qualificação dos atendentes e do pessoal de difusão das denúncias com promoção de maior assertividade e celeridade na prestação do serviço. Outro exemplo:

eu ter ido pro Centro de Convivência foi muito importante, eu acho que a gente contou com a participação individual de cada um, se dispor a ir naquele dia e naquele horário, ficar lá fazendo aquele horário, e aquela discussão de observar, ter criado aquele espaço... (Gov 4, p.8)

Sinaliza uma participação individual. Em alguns casos, como esse citado, se registrou o engajamento pessoal para as coisas acontecerem, muitas vezes sem apoio da instituição que representa.

Os exemplos acima falam de ações promovidas pelo Comitê com seus próprios recursos, ou seja, os recursos dos seus membros. Isto é, as ações do Comitê na sua dimensão operacional.

Eu lembro que o pessoal da [órgão do governo] foi essencial pra isso. Pra estabelecer o fluxo, pra estabelecer os plantões dos Conselhos Tutelares. De ter um lugar, que foi o (...), pra receber essas crianças de forma lúdica, agradável. (Gov 5, p.8)

Esse depoimento revela que nessa dimensão operacional o governo teve um papel determinante. Se por um lado pudemos observar uma ampla abertura do Comitê Rio para a participação nas discussões de formulação e planejamento, isto é, na dimensão estratégica, por outro, quando se chegou à dimensão operacional a prerrogativa decisória foi do órgão executivo responsável legalmente pelo atendimento da demanda. Contudo, as decisões operacionais para implementação do *Plantão Integrado* e do *Espaço de Convivência*, que se propunha o envolvimento de vários membros do Comitê, não alcançaram a participação desses atores.

Não foi uma decisão que me recordo que tenha tido participação. Tanto que já veio delimitado, inclusive a escolha do local do Comitê do plantão

integrado, também já veio pra mim delimitado, já veio... pra mim, no meu entendimento foi uma escolha [do órgão executivo], talvez com uma organização interna, mas...ou eu tenha faltado a alguma reunião que eu não me recordo. Mas, pra nós era ruim, mas ao mesmo tempo eu digo, no sentido de trabalho, a gente tava indiretamente escondida da rede, não tinha visibilidade de estar atuando (...) [ÑGov 1, p.12]

Diante dessa situação, em que decisões envolvendo o coletivo são tomadas unilateralmente, como esta, de implementação do *Plantão Integrado*, observamos como sendo maior a probabilidade de insucesso, com visível falta de engajamento dos atores e com críticas à forma do processo decisório. O que nos leva a reflexão sobre os limites das decisões de um órgão com competência de operacionalização enquanto parte de um coletivo envolvido na execução.

É nesse contexto que a estratégia de gestão em rede se mostra pertinente, quando se faz necessário a construção de mecanismos de gestão interorganizacional para participação dos entes autônomos que devem ser envolvidos no processo decisório, e, portanto, implicados na resolução dos problemas emergentes. Podendo assim, aumentar o potencial de implementação de determinada ação.

Observamos no trabalho de campo, a atuação do Comitê nessas três dimensões; tanto como coletivo, quanto como membros individuais. Não temos como precisar, nem foi objeto de investigação específica, quais dessas dimensões foram mais constantes, mas podemos inferir uma forte atuação do Comitê na dimensão estratégica de integração das agendas institucionais e dos coletivos de instituições, servindo de referência para os mesmos moldarem suas próprias ações; de forma mais atuante nas dimensões tática e operacional.

É como se o Comitê Rio apresentasse a realidade do cenário posto, quem está atuando e fazendo o quê e com quem, com quê propósito e em que momento – o quê, quem, por que, prá que e quando. E, a partir desse cenário apresentado, cada qual toca as suas agendas de acordo com seus interesses institucionais e pessoais, de forma mais assertiva e com seus recursos potencializados. Ou mesmo, o cenário posto pode inibir a continuidade de alguma agenda por passar a ser considerada como impertinente, como inviável ou como já existente; evitando assim o desperdício de recursos ou sobreposição de ações.

Outra variável a ser considerada para analisar o Comitê frente à essas três dimensões de atuação é a da temporalidade. Nesse sentido podemos refletir sobre a atuação do Comitê Rio nas suas diferentes fases temporais; nos meses iniciais de sua formação prevaleceu a dimensão estratégica – de reconhecimento das demandas, formulação de alternativas de soluções e definição de estratégias. Nos últimos meses que antecederam ao megaevento da Copa do Mundo prevaleceu a dimensão tática – de construção de fluxos de atendimento, de pactuação de procedimentos conjuntos e de definição de papéis institucionais e pessoais. Enquanto que nas últimas semanas antecedentes e durante o evento, prevaleceu a dimensão operacional – definição dos plantões de atendimento e dos plantonistas; montagem do espaço de atendimento e campanhas junto ao público dos megaeventos e sociedade em geral.

O trabalho de campo também nos indicou diferentes níveis de engajamento dos seus membros nas ações planejadas e operacionalizadas em Comitê, o

que levou-nos à elaboração de uma subcategoria em que denominamos de **Vinculação da Atuação**.

existem Instituições, lógico, como qualquer grupo, né? Instituições que estão mais presentes outras menos... (ÑGov.6, p.2)

havia um grupo ali, um núcleo duro ali, como se fosse um núcleo central ali, que 'tava sempre presente, e tinha aí alguém que, um, pessoas, Instituições ali na periferia, né? Que vinham, vinham mas não com uma certa... frequência, mas não estavam ali sempre, né? (ÑGov 6, p.2,3)

Com base nos relatos, podemos classificar esses diferentes níveis de atuação como: ativa, pouco ativa e inativa. Também aqui não temos a intenção de mensurar a participação no Comitê Rio pelos seus membros, mas lançar luz sobre esse aspecto do engajamento.

Como **atuação ativa**, entendemos aquela participação assídua, mas principalmente, disponível para engajamento em ações coletivas necessárias, que não necessariamente estão no escopo do interesse do participante ou do interesse da instituição que representa, mas atua por entender que é importante para o grupo, para o coletivo. Em geral, esses atores assumem lugares de liderança na animação da rede, pois se destacam nesse engajamento e tomada de iniciativas.

Uma ou outra que não teve condições de ir. E ao mesmo tempo pela participação ativa, dando corpo a esse processo que estava se desenvolvendo junto ao Comitê. Porque o Comitê, ele existe porque as pessoas que estavam ali presentes e realizam trabalhos e fazem articulação e nomeia cada vez mais. Houve uma participação muito ativa do [nome da instituição representada], por exemplo, à... quando teve da Copa do Mundo, por exemplo, que nós fomos fazer campanhas na rua em Copacabana e participar do Plantão Integrado e tudo isso. Então deu corpo pra que viabilizasse tudo que estava se tirando ali de ação do Comitê. (ÑGov.2, p.5)

Esse depoimento de um membro que podemos considerar como de atuação ativa demonstra a sua preocupação para com o desenvolvimento do coletivo, “dando corpo” ao processo de emergência e do movimento em curso.



No que tange à **atuação pouco ativa**, entendemos como aquela participação limitada por diferentes fatores, nem sempre frequente ou disponível para se envolver em ações coletivas, geralmente o engajamento se dá somente em ações de interesse para a instituição e/ou para o seu representante, de acordo com as oportunidades surgidas.

Próximo a Copa do Mundo. Foi aí que a gente começou a atuar, eu particularmente. É o que eu falei pra você, o [nome no membro no Comitê] já estava participando antes, mas nem estava muito ativo também, não. Tem que fazer *mea culpa*, porque ele estava participando, mas não tava. Aí depois que ele começou a se colocar mais.

Esse depoimento comenta sobre o processo de engajamento da organização do entrevistado no Comitê – que foi se dando paulatinamente. Notamos nessa fala a existência de certo *processo de adesão e engajamento*, como assim nomeamos nesse estudo. Em geral, parte das organizações demanda por um tempo de maturação e engajamento para se tornarem partícipes de fato. Esse processo, evidenciado no trabalho de pesquisa, compreende um período de reconhecimento dos membros entre si, de conhecimento da proposta da rede e o que sua instituição tem a ver com ela; aspectos relevantes para a promoção da mútua-cooperação.

E no que se refere a uma **atuação inativa**, é aquela que apesar da presença nas atividades e ações, que até pode ser assídua, pouco ou nada agrega valor às ações coletivas; geralmente se porta como observador e se mantém na rede com algum interesse específico, nem que seja somente o de poupar a instituição do ônus político decorrente da omissão pela ausência.

Eu acho, eu acho que atendeu, assim, mas você sempre quer mais. Você sempre acha que as pessoas poderiam estar mais presente, porque você acaba tendo de repente algumas presenças que são mais

frequentes e outras menos. Então em alguns momentos você acabava não tendo representação, por exemplo, que era mais difícil, que era da Secretaria de segurança, da... ou do próprio do Juizado da Infância e Juventude e do Idoso. Então a gente sentia falta de algumas representações, mas de qualquer maneira, eu acho que essa instância, ela acabava dando conta mas com ausências. Acabavam tendo ausências que eram necessárias pra gente funcionar melhor. Então tinham buracos, porque se não tivesse, quer dizer, a gente estaria melhor na fita, mas... então eu acho que poderia ter se essas representações todas estivessem lá. (NGov.2, p.6)

O depoimento acima declara como a não participação das instituições ao logo dos trabalhos do Comitê produziu “buracos” na promoção dos objetivos perseguidos. Cita setores, como o de segurança pública e o de justiça, que historicamente se registra a ausência nas instâncias de participação e deliberação coletiva, como já nos referimos anteriormente. Mas o que se faz importante destacar, é que justamente o propósito do Comitê era o de diminuir as lacunas, promover a interação e a cooperação entre os membros do SGDCA, então essas ausências podem ser entendidas como parte desse processo. Lançar luz e refletir sobre esse fenômeno também é propósito de nosso estudo.

Essa oscilação da presença e da participação das instituições nas atividades e ações do Comitê Rio, também pode ser entendida como um processo inerente de formação dos grupos e coletivos. Essa participação depende de um conjunto de fatores conjugados, que nem sempre se fazem presentes ou possíveis; que vai desde a escolha de um representante institucional habilitado pra cumprir essa função, até as oportunidades políticas para o engajamento, passando pela política institucional vigente e pelo tempo dispensado do representante.

De modo geral, as listas de presença do Comitê nesse período registraram expressiva participação dos seus membros nas reuniões gerais e dos grupos

de trabalho. Contudo, não tivemos como objetivo mapear a participação de cada membro, mas o modo como essa participação se deu num todo; levando em consideração que essa participação é oscilante de membro pra membro ao longo do período em face dos fatores já mencionados.

Nesse intuito, outra subcategoria emerge do trabalho de campo referente ao **Tipo de Atuação**, que diz respeito à postura de participação do representante frente ao coletivo. Identificamos pelo menos três tipos de atuação: militante, burocrática e observante, tal como descrevemos a seguir.

Nas entrevistas, observamos que um determinado grupo fez questão de expressar o seu compromisso com os princípios e as políticas que pautam os direitos humanos de crianças e adolescentes em nosso país, tal como se fossem crenças pessoais que se tornam diretrizes da sua atuação profissional, a revelia do seu lugar como representante institucional. À esse tipo de atuação caracterizamos como *militante*.

Existe da minha parte um compromisso de militância na área, compromisso de militância. Então estar nesse Conselho. Assim... dentro desse Comitê, na verdade, dentro dessa questão da militância é muito importante ter isso. E não me senti pertencente, aqui dentro como representante da Secretaria me traz algumas limitações, mas em compensação se fossem, como foi a outra pessoa que era representante junto comigo, ela tinha um outro lugar, mas ela não tinha militância. Então ela se afastou do processo. Porque se ela compreendesse... e eu acabei indo, então o que eu tentei fazer, dentro da minha militância, dessa luta da garantia de direitos de crianças e adolescentes buscar outros atores que pudessem colaborar também lá. (GOV.3, p.3)

Esse depoimento expressa o que denominamos como sendo esse tipo de representação militante, que assume um postura de atuação engajada, nesse caso também predisposta à mobilização dos setores internos da instituição que representa, em função do compromisso por atender as demandas apresentadas pelo Comitê

mesmo eu não tendo representatividade política, estando num alto cargo, eu tenho compromisso. E segundo que eu busquei outros atores e busquei a minha própria *expertise* técnica para me ajudar. (GOV.3, p.3)

A apropriação... é uma rede que não executa o trabalho burocraticamente pra cumprir uma função. Existia uma adesão de militância a causa. (GOV.1,p.9,10)

Essas falas trazem um elemento interessante quando a entrevistada expressa que, mesmo sem poder decisório na instituição, como representante buscou suprir essa lacuna com uma atuação militante comprometida. E é isso que nos parece fazer distinguir esse tipo de representação, que, por convicção pessoal sobre os princípios dos direitos humanos de crianças e adolescentes, faz de sua atuação profissional expressão de um projeto de vida.

Esse tipo de representante se mostra não tão dependente das diretrizes institucionais para moldar sua prática de representação, se pauta em princípios éticos e políticos próprios para construí-la, e, em muitos casos, conseguem promover mudanças na própria instituição, ao imprimir um modo de fazer profissional concatenado com diretrizes que balizam as políticas vigentes na área da infância e adolescência.

Em contraponto, percebemos também um tipo de atuação **burocrática**, como sendo aquela que busca apenas cumprir uma responsabilidade profissional à qual lhe foi incumbida, se dispõe apenas a fazer somente o necessário para cumprir com sua missão de representante institucional.

Então, eu me esforcei bastante. Fiz propostas, pensei, elaborei questões. Pra gente... questões e trabalhos mesmos, projetos mesmos de trabalhos, mas a gente, enfim a gente está vivendo esse período aí que você conhece muito bem, e não é assim que as coisas funcionam. Você não pode ter iniciativas, você tem que cumprir o que vem. (Gov 5, p.3)

O depoimento acima apresenta um tipo de representação sem autonomia, predisposta a fazer somente o que foi determinado, de forma burocrática para

atender os anseios de sua chefia direta. Muito comum a esse tipo de representante apontar os empecilhos impostos pela administração pública para justificar impedimentos ou dificuldades em atender as demandas advindas do Comitê.

Nessa linha, também temos outro tipo de atuação que podemos chamar de **observante**, como sendo aquela em que o representante participa apenas como observador, não se implica, e, muitas vezes, tenta passar-se por despercebido.

Esse tipo de atuação cumpre às funções de olheiro e de ouvinte, não possui o compromisso em se implicar nas atividades e ações do Comitê. Participa das reuniões para saberem o que se fala sobre sua pasta ou para obterem informações, não com intenção de cooperar, mas de se preservarem de algum problema político. Comumente participa das reuniões somente para acusar presença e informar o andamento dos trabalhos pra sua chefia, alertando-a sobre possíveis problemas.

Apontamos esses tipos de atuação com o intuito de trazer à tona as diferentes posturas que são assumidas pelo representante, entendendo que estas podem se alterar de tempo em tempo, variar de representante pra representante, e também que, não esgotam em si mesmas. Desta forma, esclarecemos que não fez parte dos objetivos desse estudo classificar os participantes segundo o seu tipo de atuação, mas como dito, reconhecê-las, para melhor compreendermos a dinâmica de funcionamento estabelecida no Comitê Rio.

Outro aspecto observado no trabalho de campo referente ao modo de inserção é a direção para a qual o representante volta a sua atuação. Esse aspecto nos levou a consideração de mais uma subcategoria à qual chamamos de **Direção**

**da Atuação.** Ela pode se voltar para a articulação interinstitucional, intrainstitucional ou em ambas as direções.

No que se refere à atuação **interinstitucional**, como o termo já expressa, é aquela que se volta para as relações externas, para a articulação de parcerias com outras organizações, para a projeção da organização para além de seus limites. Já a atuação **intrainstitucional** é aquela que se volta para dentro da instituição, mobilizando os setores internos com as demandas da rede; ou ainda organizando a instituição para empreender uma política articulada de atuação. Como essas duas atuações podem ser complementares e se voltarem para ambas as direções – ao mesmo tempo que está promovendo parcerias externas, atua internamente - **atuação inter e intrainstitucional**.

Essa relação interfederativa, ela não foi menos importante do que as relações intersetoriais... que se deram em todos os níveis. Tanto no federal, quanto no estadual quanto no municipal. No âmbito federal, que é onde a gente tem uma facilidade maior de mensurar, a produção da agenda foi uma coisa assim muito diferente, né. Tanto é que ela repercute até hoje em todos os parceiros estarem muito integrados, dialogando muito. Entendendo que esse é o modelo em que nós temos que atuar. Então essa... esse reconhecimento foi um produto dessa agenda. O reconhecimento... por exemplo, você conseguir trazer o MDS, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, a Casa Civil, o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego pra dialogarem com todos esses atores. Porque não era só um diálogo com a SDH. A SDH tinha um papel de facilitar esse diálogo com todos os atores da sociedade civil. (Gov.1, p.5)

O depoimento em tela nos traz também essas dimensões das relações *interfederativas* e *intersetoriais*, que, a nosso ver, são também direções que se podem tomar nessa perspectiva da atuação interinstitucional. Refere-se à Agenda de Convergência no âmbito federal repercutindo também nos estados e municípios, um movimento com suas peculiaridades que produziu impacto

nas relações interinstitucionais, que passaram a ser mais dialogadas. Destacamos que esse diálogo intersetorial não foi apenas bilateral com a SDH, mas se estendeu entre os ministérios citados; como também não ficou fechado ao tema da infância e adolescência, mas provocou interesse de outros segmentos abordados pela SDH como atribuição institucional.

E aí você vê que isso começou a repercutir de tal modo que outras populações foram se aproximando da agenda. Por exemplo, a população em situação de rua, veio e disse, queremos isso aí pra gente. Nesses termos mesmo. Adota, nos adote. Foi a palavra assim do Comitê Nacional da população em situação de rua, que a partir de um determinado momento veio integrar a agenda e acompanhou a agenda até o final. (Resolvendo muitas das discriminações em que eles estavam enfrentando sozinhos lá na ponta, e começaram a enfrentar junto com os Comitês locais. Amparados por uma estrutura definida que os apoiavam em relação as suas questões também. A mesma coisa (pessoas com deficiência, a população de pessoas com deficiência e também o público LGBT. Que começou a namorar a agenda e à saber que poderia utilizar aquele coletivo, formado ali, para num momento de violação de direitos. (Gov.1, p.5)

Essa fala refere-se a uma sinergia de esforços interinstitucionais voltada para a área da infância e adolescência que aproximou o movimento de população de rua. O segmento, população de rua, encontrou no Comitê, uma espécie de guarda chuva para suas demandas. Refere-se ainda aos movimentos de pessoas com deficiência e LGBTs, todos esses segmentos populacionais no escopo da atuação da SDH, o quê mobilizou os departamentos que tratam dessas populações; num movimento que consideramos *interdepartamental*, no escopo do que chamamos como sendo de *atuação intrainstitucional*.

Podemos inferir que, numa rede de políticas públicas são inerentes as demandas para os representantes institucionais, por movimentos voltados para outras organizações (ações interinstitucionais) e para dentro da sua própria organização (ações intrainstitucionais), concomitantemente. Contudo, essas demandas não existem *a priori*, são construídas no processo de participação.

Dizemos inerentes porque numa RPP (rede de políticas públicas), o que se espera é que as instituições ali representadas interajam entre si, mas inevitavelmente essa interação vai criar demandas que desafiarão os limites institucionais, provocando os seus diversos departamentos a criarem alternativas para os problemas que passam a ser reconhecidos como públicos nessa interação.

Desta forma, não intencionamos em nosso estudo averiguar qual forma de direcionar a atuação foi mais constante no Comitê, nem qual direção cada um de seus membros tomou, mas reconhecer como se deram os movimentos dos representantes institucionais de direcionamento de suas atuações frente às demandas que se apresentaram do Comitê para a instituição e ao contrário, da instituição para o Comitê e o SGDCA como um todo.

Nesse sentido, um elemento importante também extraído de nossa pesquisa de campo como uma subcategoria dos Modos de Inserção, é o que denominamos de **Motivação para Atuação**, como sendo aqueles aspectos que mobilizam a instituição e/ou seu representante para a participação. Identificamos que essa participação pode se dar por diferentes motivos, em nosso estudo identificamos alguns, os quais abordamos a seguir.

Uma primeira forma de motivação que identificamos foi a **temática**, quando a instituição e/ou seu representante possui interesse pessoal ou profissional por uma ou mais temáticas abordadas pelo Comitê; quando essas temáticas são afins ao foco de atuação institucional. Comumente, quando a motivação é temática, a representação tende a se voltar somente para as ações que a abordem diretamente ou indiretamente.



Então eu acho que a Secretaria de Esporte, foi até, ela tinha até um peso maior do que a ação dela, é um evento em que vamos ter uma Copa das Confederações, vamos ter uma Copa do Mundo, a Secretaria deveria ter um peso, quando na verdade, na organização da Prefeitura, não foi dada à Secretaria o peso, é, que ela deveria ter, eu entendo assim, porque se ela é que executa a política pública de esportes na cidade, o que que esta cidade faz com suas crianças e seus adolescentes? (Gov 4, p.5)

É como, como eu te digo, né? Assim, na realidade dentro da, você quando começa a discutir tudo, todo mundo junto a mesma coisa, a gente não leva a lugar nenhum. Que é muita cabeça falando das coisas. (...) E assim, então quando se junta só naquele tema, você tem mais tempo pra trabalhar aquilo, eu, por exemplo, eu trabalho muito, eu falo do Ministério Público do Trabalho exatamente por causa disso, porque eu sempre trabalhei muito no trabalho infantil. (...) Então por isso que eu falo muito em, no, eu trabalhei também com a exploração sexual, essas coisas, mas assim, acho que quando a gente se reúne pra tratar de um só assunto, flui bem melhor, porque todos que estão ali tem a ver com a causa. (ÑGov 7, p.13)

Essa forma de convergência de agendas institucionais em torno de temáticas específicas de violações de direitos tem sido, historicamente, o modo predominante de como as políticas de direitos humanos infanto-juvenis tem se configurado, a partir do enfretamento das diversas formas de violação. O depoimento acima nos traz alguns aspectos a serem considerados para melhor entendimento desse movimento em torno de temáticas. O primeiro aspecto é a facilidade de se focar no trabalho, de se convergir as ações institucionais em torno de um mesmo objetivo, pois as afinidades institucionais se dão pela mesma área temáticas de atuação. Desta forma, também justificamos outro aspecto que é a dinamização do tempo, decorrente de etapas superadas de discussões de alinhamento conceitual e metodológico, pois se tem então a comunicação facilitada entres seus membros.

Outra motivação que podemos considerar é a da **inserção** num campo político formado em torno do Comitê; quando o representante e/ou a instituição percebia no grupo emergente. Essa via de inserção política se apresentou como uma forma interessante e rápida, pois o Comitê se configurou como uma

arena de posicionamentos, ideias e proposições que expunham publicamente seus atores, provocando afinidades ou antipatias.

Então, eu sou novo nessa, nessa ação aqui mais vinculada à criança e adolescente, a minha atuação é muito recente, foi agora nesse processo, quando a gente assumiu aqui a [cargo assumido no governo]. (Gov. 2, p.3)

Essa experiência do trabalho coletivo, essa experiência de criar sinergia, de um estar empurrando o outro, de um estar cobrando, de um estar auxiliando, ela é fundamental, acho que ela é determinante, porque, como eu te falei, eu sou muito novo nessa área, o que eu sinto é que as coisas são muito dispersas... (Gov. 2, p.12)

Nessa mesma linha temos a motivação pela **projeção** política; quando o representante e/ou a instituição tem o interesse de se projetar profissionalmente e/ou politicamente e utilizou o Comitê como ponte ou atalho para esse fim. Por ser o Comitê um lócus de convergência das iniciativas emergentes, agregada em torno dos megaeventos esportivos, também se configurou como uma forma interessante e prática de se projetar politicamente nesse campo de sinergias institucionais, que tem voltado pra si o holofote midiático.

Não localizamos no acervo das entrevistas depoimentos que pudessem ser destacados para demonstrar essa motivação pela projeção política, mas foi possível fazer essa inferência a partir das observações nas atividades do Comitê Rio.

Outra motivação identificada foi a **peessoal**, quando o ambiente do Comitê favoreceu a ampliação do universo sociocultural e profissional do participante, ampliando também sua rede de contatos e relações, à revelia do interesse profissional.

Porque que eu permaneci, não foi só porque tinha a cobrança, mas porque eu continuei. Porque eu acredito que muita gente ali continuou,

depois tinha até briga pros Conselheiros. Você tinha que limitar, não pode vir todo mundo. Porque todo mundo queria ir lá pra frente. Porque sentiu que aquele grupo ali tinha força. Aquele grupo ali tinha proposta. Aquele grupo ali tinha no mínimo a questão da formação das pessoas e que as pessoas já tem aquela experiência de também contribuir com a formação dos outros, com os outros ali no sentido de melhorar aquela rede. Eu acho que isso pra mim ali era bem claro. A fala da Juíza, que era muito valorizada. Cada fala de conselheiro, (...) Então, eu acho que era bem bacana essa parte. As pessoas se sentiam de alguma forma acolhida e ao mesmo tempo fortalecida naquele grupo. (Gov 5, p.12,13)

Esse depoimento menciona os fatores que levaram a permanência do entrevistado no Comitê, prá além das cobranças profissionais, as pessoas sentiam que o grupo tinha força, tinha proposta, que era formado por pessoas qualificadas e que poderiam contribuir com a formação de outros, além de se sentirem acolhidas e fortalecidas.

Ao analisarmos os diferentes modos de inserção das organizações no Comitê com base na abordagem da temática da ESCA, constatamos uma forte atuação nessa área. Isso se deve, como já vimos, à presença do tema como motivador da articulação da agenda, da composição das organizações no Comitê e da definição das ações. Quanto às ações empreendidas o tema esteve presente nas diversas campanhas lançadas, foi alvo da pactuação de fluxos e protocolos de atendimento, assim como das diversas capacitações oferecidas, para citar as ações mais importantes. Destaque para as dificuldades encontradas com o setor turismo, onde se visualiza uma área sensível ao tema, em face do turismo sexual como marca histórica da cidade do Rio. Esse setor se portou completamente desimplicado com o possível aumento da vulnerabilidade de crianças, adolescentes e suas famílias decorrente do turismo de eventos.

## Orientação

Diante do ambiente de interações sócio-institucionais proporcionados pelo Comitê Rio, os atores do SGDCa inseridos atuaram em diferentes direções, estabeleceram vínculos e construíram parcerias. Adotamos para análise do material de campo a categoria **orientação**, extraída dos estudos de Portugal (2007) sobre rede de parentesco, como sendo *o sentido preferencial de cada ator no estabelecimento de suas relações*. Nesta perspectiva, identificamos em nossa pesquisa que a orientação assumida pôde se dar por:

- Afinidade, quando se busca o estabelecimento com instituições afins, que coadunam de princípios e posturas éticas comuns;
- Interesse, quando se direcionam as relações institucionais para o alcance dos interesses próprios, sejam estes institucionais ou profissionais/pessoais do representante;
- Meta, quando as relações estão pautadas pelo alcance das metas da instituição ou do representante em exercício;
- Proximidade, quando a proximidade (até geográfica) com pessoas e instituições acaba por determinar a preferência das vinculações;
- Atribuição Institucional, quando é determinante o exercício das atribuições para o estabelecimento das relações;
- Vinculações política, profissional e institucional; quando as relações já estabelecidas são potencializadas com a inserção no coletivo.

As categorias extraídas dos estudos de Portugal (2007), quando aplicadas em nosso estudo, fazem ressonância com os resultados encontrados, mas sentimos a necessidade de fazer uma redefinição das mesmas e, em alguns

casos, agrupá-las. Nesse sentido, trabalhamos com a perspectiva de que a **orientação** dada às relações por cada nodo é determinante para três outras categorias formuladas por Portugal, quais sejam:

1. Segmentação,
2. Polarização e
3. Sobreposição ou dissociação.

Tomamos então essas três categorias como possíveis efeitos da orientação adotada para as relações preferenciais, assim, portanto, como subcategorias da mesma, tal como abaixo definimos, inspirados na referida autora.

Inferimos que numa Rede de Políticas Públicas (RPP) de direitos infanto-juvenis, as atribuições institucionais terão sempre importância para o estabelecimento das relações preferenciais, uma vez que as instituições se complementam em suas atribuições dentro do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e que uma depende da outra para o exercício de suas competências.

Segundo Portugal (2007), o fenômeno da **segmentação**, como efeito das relações estabelecidas, podem os atores formar “núcleos de relações independentes”, ou *clusters*, como se refere à literatura especializada em rede (BARABÁSI, 2009).

À título de ilustração, podemos citar a parceria estabelecida entre a ACTERJ, o FEPETI e o MPT. Onde, a partir das relações estabelecidas no âmbito do Comitê, formaram um núcleo independente e articularam eventos e outras ações em torno da temática da erradicação do trabalho infantil. Essa parceria levou a realização de três atividades de formação de Conselheiros Tutelares no

tema referido, duas de âmbito regional (capital do Rio de Janeiro) e outra de âmbito estadual (Fórum Estadual dos Conselhos Tutelares – FECT). Essa relação também levou o MPT à destinar recursos de multas aplicadas para a estruturação dos CTs (Conselhos Tutelares) da capital.

Articulamos bastantes ações. O Fórum [FECT] veio em parceria com o FEPETI, com o Ministério Público do Trabalho. Conseguimos chegar ao TRT. Os desembargadores estiveram presentes, o juiz. (ÑGov 1)

Esse depoimento se refere à parceria estabelecida para realização de um FECT com o tema da erradicação do trabalho infantil, a partir dessa coalizão tiveram acesso ao TRT – Tribunal Regional do Trabalho e conseguiram a participação dos magistrados que julgam os casos de exploração do trabalho infanto-juvenil.

Essa segmentação se configurou no Comitê Rio, principalmente em torno das ações propostas em comum. À medida que se verificava agendas de interesses afins, os grupos se articulavam e promoviam ações conjuntas de modo a complementarem os recursos disponíveis. Não foi interesse de a pesquisa analisar a intensidade dessa segmentação no Comitê Rio, se foi baixa ou alta, frequente ou não; mas de verificar a existência desse fenômeno e como aconteceu no período da atuação do Comitê na Copa do Mundo.

Outro fenômeno decorrente das relações preferenciais estabelecidas foi o da **polarização**; entendida como o modo como os atores se movimentam e tendem a eleger alguns atores como catalisadores de relações – nodos *hubs*, como também indica a literatura sobre redes (BARABÁSI, 2009).

À título de exemplo, também podemos citar a ACTERJ como um nodo *hub*. Considerando esta instituição como uma associação de Conselheiros Tutelares

de todo o estado do Rio de Janeiro e considerando os megaeventos abordados concentrados na capital, a ACTERJ serviu de ponte para disseminar as ações do Comitê por todo o estado, desde campanhas de sensibilização da opinião pública até eventos de formação. Nesse sentido, a ACTERJ tornou-se um ator catalisador de relações por ocupar um lugar estratégico de multiplicador de ações.

Então, a ACTERJ ela é uma associação de conselheiros tutelares do Estado. Ela é dividida em dez coordenações regionais, abrangendo todos os noventa e dois municípios, entendo que é uma forma de o Comitê tentar chegar o mais próximo possível desses conselhos que estão pelo Estado a fora, né. Nós temos mais de cem conselhos no Estado e eu acho que... eu não posso dizer pra você que eu consegui através da ACTERJ abraçar todos os conselhos, mas uma grande participação, uma participação mais ativa, conhecimento do Comitê, esclarecimento do Comitê, tudo isso era passado em assembleia ou em reuniões. Havia um retorno nosso. O que acontecia no Comitê para os conselheiros através de e-mails e tivemos grandes avanços aí, dentro da própria ACTERJ, através do Comitê. Na minha avaliação nós tivemos ganhos internos também. (ÑGov 1)

Nesse caso a ACTERJ, através da sua representação, difunde as ações do Comitê Rio para todos os CTs do estado, assumindo uma configuração de nodo *hub*.

E por fim, temos o fenômeno da **sobreposição ou dissociação**. Na definição de Portugal (2007), refere-se à sobreposição como sendo o caso de laços com mais de um conteúdo e à dissociação como sendo o caso de nodos com mais de um papel na rede. Nosso estudo considerou outras dimensões para esses termos. Utilizamos essa subcategoria como caracterização das situações em que atores se sobrepõem ou se dissociam em seus papéis na rede.

Como ilustração, podemos nos referir aos papéis dos governos federal, estadual e municipal quando se sobrepõem ou se dissociam. A ideia de que o nível federal estabelece as diretrizes gerais e cria estratégias programáticas e

de financiamento das mesmas e, por sua vez, o nível estadual faz a coordenação e o suporte à operacionalização dessas estratégias no âmbito municipal; no momento da implementação no território esses papéis se confundem e se imiscuem, imprimindo uma dinâmica imbricada de atuação desses atores, sem contornos muito claramente definidos; pois no momento que se vão executar as estratégias se esbarram nos interesses e limitações do SGDCA local.

Por exemplo, a implementação no estado do Rio de Janeiro do PAIR Copa do Mundo – Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. Num modelo de disseminação no estado de uma política nacional, caberia ao governo estadual a coordenação desse processo para sua execução junto aos municípios; mas também caberia uma execução direta pelo município junto ao governo federal; nesse último caso o Estado não teria papel algum. Aqui se revela uma indefinição do papel do Estado como ente federativo, situação esta que se reproduz em outros estados, como sinaliza o depoimento a seguir.

O Estado, ele não tem um lugar definido, embora a gente aqui no Rio de Janeiro tenha a FIA, que está mais, entre aspas, para uma Secretaria da Criança com o recorte daquela população. Nos outros estados não é assim que acontece. Com raríssimas exceções. Brasília, DF, tem uma Secretaria da Criança, Pernambuco também tinha, mas nos outros estados, estão dentro da Secretaria de Assistência e assim, com milhares de outras pautas.

Esse depoimento revela uma lacuna na definição e atribuição do papel do Estado, refletido na falta ou na precariedade da estrutura institucional responsável pela política estadual de direitos humanos infanto-juvenis. Essa inconsistência possibilita a existência de situações de sobreposição ou dissociação entre os papéis do estado e do município.



A dinâmica de redes, nesses casos, pode ser uma forma de modulação processual de como cada ator vai assumir e realizar seus papéis perante aos demais; considerando a realidade concreta de operacionalização do SGDCA. A ideia de “arena”, em que os atores envolvidos interagem entre si e, desta interação, emergem as estratégias coletivas de superação dos problemas públicos, parece-nos apropriada para refletirmos sobre essa dinâmica de interação dos atores na construção de alternativas comuns. O que nos aproxima das ideias de auto-organização, mútua-regulação e co-gestão como uma dinâmica própria dos contextos de rede.

E no que tange à abordagem da temática da ESCA nos aspectos relacionados à *orientação* de atuação das organizações, pudemos observar que as organizações que tinham uma atuação voltada para essa área tenderam a articular ações conjuntas com outras organizações da mesma área (orientação por afinidade), com os mesmos objetivos e interesses (orientação por afinidade, meta e atribuições), o que, por sua vez, essas organizações acabam por formar uma comunidade de práticas comuns (orientação por proximidade e vinculações).

## **Comunicação**

Ao tratarmos do tema da redes sociais, não poderíamos de deixar de considerar a **comunicação** como uma categoria fundante, pois, uma rede somente se constitui por meio de processos de comunicação. Em nosso estudo definimos essa categoria como sendo o modo de circulação da informação, dentro e fora da rede, sua dinâmica de comunicação.

Na realização das entrevistas, buscamos informações sobre o fluxo de informações no, e a partir, do Comitê Rio, tanto na perspectiva da *comunicação interna*, como da *comunicação externa*. A primeira referente ao modo de comunicação entre os membros da rede e a segunda referente à comunicação das ações do Comitê, bem como sua própria publicidade, que *indica o seu grau de visibilidade pública* (MOURA, 1998, p.70).

A **comunicação interna** do Comitê se deu essencialmente por meio de mensagens eletrônicas (*e-mail*), eventualmente houveram correspondências entregues por portador. Não foi criado grupo eletrônico algum, nem *e-group* (*e-mail* de grupo), nem no *facebook*, nem no *wathsapp*. A comunicação era feita por uma lista de *e-mails* para a qual seguia as mensagens com endereços geralmente ocultos, para que não houvesse uma reprodução de mensagens desnecessárias. Contudo, todos os membros possuíam uma listagem em arquivo eletrônico com todos os contatos dos membros e essa lista era atualizada e reenviada sempre que necessário. A estratégia foi para que todos tivessem acesso aos contatos de todos, porém, evitando uma saturação de mensagens do Comitê enviadas pela Secretaria Executiva e consequente banalização das mesmas.

Por meio dessa lista de *e-mails* eram repassados então: os convites para as reuniões e eventos, as atas das reuniões regulares e de grupos de trabalho, os relatórios técnicos eventualmente produzidos, os informes diversos a pedido dos membros; bem como eram realizadas enquetes para levantamento da opinião do grupo sobre determinado assunto; assim como eram produzidos coletivamente documentos do grupo. Na época da Copa do Mundo o Comitê criou uma página no *facebook*, pela assessoria de comunicação de uma

instituição do Comitê, porém a mesma foi subutilizada, carecendo de administração, pois essa assessoria não se dispôs a acompanhar o Comitê e alimentar a página.

Eu acho que a comunicação interna foi boa. A gente recebia todos os e-mails de tudo, das atas, isso aí. Do Comitê pra fora, sinceramente eu não sei avaliar muito não. Eu não sei dizer como é que foi. Eu não sei avaliar, mas interno eu acho que era muito bom. (Gov.3, p.5/Gr.2)

É, sempre tinha a comunicação oficial, né? Que era pelo email, que funcionava bem, as pessoas respondiam e tal... Mas acho que no geral, a comunicação ela era boa, assim, claro, tinha as suas dificuldades, mas assim, acho que o grupo em geral era um grupo bom, assim, não tinha, você não via grandes dissonâncias dentro do grupo. (ÑGov. 6, p.9)

A opinião dentre os entrevistados, de modo geral foi de que a comunicação interna foi boa. Os recursos simples de e-mails e telefonemas serviram para cumprir as necessidades básicas de uma boa comunicação.

A comunicação interna é deficiente, e a nossa comunicação externa que foi ainda um problema sério, né? Nós tivemos enquanto comunicação interna instrumentos ainda muito precários de e-mails e telefone, nós não tivemos um instrumento que pudesse atentar pra uma relação dos membros do Comitê mais efetiva, é uma deficiência que a gente teve, (Gov.2, p.12)

Talvez a gente pudesse ter dinamizado mais. A gente vive a era da comunicação, talvez pudesse ter tido uma página de... um site ou um facebook, mas eu acho que funcionou dentro do possível. (...) Funcionar funcionou, mas poderia ter sido melhor se tivesse principalmente recurso, né. Comunicação é recurso, né. (...) Então assim, tem que ter grana, não adianta querer fazer assim sem grana que não rola. (ÑGov 5, p.11)

Esses depoimentos sinalizam uma precariedade de uso de instrumentos virtuais para a comunicação, uma vez que vivemos a era da informação e temos acessíveis inúmeros recursos virtuais. Contudo, também sinalizam, que a comunicação interna poderia ter sido melhor se o Comitê contasse com recursos para essa finalidade.

... Eu acho, comunicação é um negócio super sério. Porque eu acho que por mais que você faça, está sempre em falta. Sempre falta. Sempre alguém não recebeu um e-mail e tal. Sempre alguém não

recebeu o documento tal. Então eu acho que a comunicação precisa ser mais cuidada e eu acho que vem assim, com aquilo que eu falei lá atrás. Que o esforço era muito grande e você precisa ter pessoas que cuidem mais especificamente, que colaborem pra cuidar mais especificamente disso. Eu acho que de um modo geral a gente se saiu bem em relação a comunicação, mas ela poderia ter sido mais efetiva se não fosse o esforço que eu falei. (...) Mas eu acho que a gente caminhou bem, mas claro que poderia ser muito melhor se não fosse esse trabalho hercúleo, entendeu? De ficar... E aí falhou em muitas coisas, obviamente. (ÑGov.2, p.14)

O depoimento acima expressa a seriedade do tema da comunicação, que, por mais que se faça, sempre vai deixar alguma falta. Sinaliza que a comunicação deveria ter um suporte maior pra ser desenvolvida.

Foi bem interessante. Primeiro a gente começou só a partir dos e-mails que vocês enviaram, eu acho, telefonemas e tal. Depois as pessoas com o conhecimento trocaram telefones. E quando fomos pros trabalhos de grupo, então a gente começou a trabalhar mais, conversar mais, conhecer mais uns aos outros, foi bem interessante. (Gov 5, p.11)

No depoimento acima, o entrevistado destaca que os GTs (Grupos de Trabalho) promoveram maior aproximação entre os membros do Comitê.

Olha, a comunicação interna bastante positiva, assim, muita troca de emails, eu até outro dia resgatei até pra passar pros colegas que 'tão aqui há menos tempo, pra saber o que quê era o Comitê, porque a gente ainda tem essa discussão interna até que ponto, é, a gente participar de tantos grupos de trabalho, isso é necessário, é importante, então assim, até pra se ter a noção de há quanto tempo existe o Comitê e como é que ele funciona, eu consegui resgatar bastante coisa, né? Do que tem sido o trabalho, qual a importância dele, e da, talvez a possibilidade, a necessidade da continuidade desse trabalho, né? (Jus 4, p.12)

Fala de uma comunicação virtual baseada em e-mails, sem sofisticação, mas que para além de informar, permitiu o resgate da memória do Comitê por meio das mensagens e documentos enviados.

E no que tange a **comunicação externa** pode ser tomada em duas direções, a primeira referente à publicidade do Comitê para a sociedade em geral, a divulgação de sua existência e de suas ações e; a segunda, voltada para os membros do SGDCA para além do Comitê, assim foram direcionadas ações de

comunicação para os operadores do sistema que atuam na ponta, isto é, diretamente nas situações de ameaça ou violação de direitos.

Muita gente chegava lá pela primeira vez e dizia assim, eu não sabia que estava existindo isso aqui. Como se dissesse assim, eu estava de fora disso, não sabia que existia essa reunião aqui, entendeu? Nem sabia disso. Então eu não sei, eu acho que esse é uma questão importante e aí que eu acho que entra a comunicação, o ponto chave. Eu acho que de tudo que a gente faz na vida e pro Comitê. Como é que a gente vai, transmitir pra que o povo, as pessoas de um modo geral conheçam o Comitê. Eu acho que a pergunta me oportunizou isso, na questão da comunicação. Conheçam, que existe um Comitê que tem representações institucionais e de rede que está trabalhando nesse viés para os megaeventos e tudo mais. Uma articulação, tal, tal, tal. Eu acho que isso precisa mais e mais pessoas saberem, porque não sabiam. (ÑGov.2, p.17)

Talvez se a gente tivesse divulgado mais, talvez as pessoas tivessem sabido mais, que a cidade estava com essa preparação pra aquele momento, pra aquele evento e para as crianças. E talvez a gente tivesse que descentralizar mais, não sei... (Gov 4, p.27)

Eu vejo que às vezes a gente precisava de mais articulação, de mais comunicação e de mais retorno de que... ou então a gente ter um retorno, mais assim... mais amiúde de que aquela instituição pro Comitê, que aquela instituição foi contatada e tudo mais. A gente tinha isso quando tinha a reunião geral. Ou quando tinha uma avaliação e tudo mais, aí tinha um resumo e tudo mais. Mas não alguma coisa assim mais efetiva. Eu também não sei se é pra ter nesse nível que eu estou de exigência. Talvez nem seja, mas acredito que sempre pode melhorar. (ÑGov.2, p.14)

Então acho que a comunicação tem sido boa. Não se sei externamente isso consegue ter assim uma, uma certa visibilidade porque também não sei se é essa ideia, se é esse papel, né? Porque o Comitê já agrega vários órgãos e Instituições que fazem parte também de outros órgãos, né? De Conselhos, além das próprias Instituições que integra Fóruns, Conselhos, Comitês outros, né? (Jus 4, p.12)

...mas a ponta ela tem que ser trabalhada. Tem que ser discutida, falei muito isso no Comitê. A ponta, quem está na rua, a polícia militar, a guarda municipal, o policial civil, ele tem que tomar conhecimento. Ele tem que tomar conhecimento que o Conselho Tutelar vai estar aberto. Se não tiver conhecimento a gente vai estar ali enxugando gelo. Entendeu? A gente vai estar literalmente enxugando gelo. Dentro da casa, parado a toa. (ÑGov 1, p.10)

As falas acima destacam a necessidade da comunicação sobre o Comitê, sua missão e suas ações; tanto entre os membros do SGDCA, quanto para a sociedade em geral. Contudo, também nota-se nesses depoimentos certa indefinição quanto a proposta de comunicação que deveria ser empreendida. O

que podemos entender pela falta de um plano de comunicação. No planejamento do Comitê havia a proposta de se estruturar um *plano de comunicação*, contudo o mesmo não foi concluído para servir de estratégia do grupo. A falta de recursos parece ter sido determinante para a insuficiência de uma estratégia de comunicação externa.

Então, é, essa questão de um plano de comunicação é uma, talvez uma grande deficiência que a gente tenha, por falta de recurso, a gente não contou com nenhum recurso federal, com nenhum recurso estadual, com nenhum recurso municipal, que pudesse potencializar essa ação, foi muito arranjos que a gente fazia pra que a coisa pudesse acontecer. Então, há uma necessidade de ter uma disposição de recursos maiores, pra que esse plano de comunicação, pra que essas ações aconteçam de uma forma mais efetiva, né? É, ainda é uma, uma fragilidade muito grande nossa, essa questão da comunicação. (Gov.2, p.12)

Na falta de um plano de comunicação com recursos para sua implementação, o que pode ser feito foram algumas ações pontuais propostas para o plano, desenvolvidas coletivamente e postas em prática.

... essa deficiência também foi muito sentida com a comunicação externa, embora a gente tenha tido esse suporte de material feito pela Frente Nacional de Prefeitos, pelo SESI, muitos cartazes, muitos panfletos, é, a gente sentiu uma necessidade de uma campanha mais efetiva, principalmente junto aos meios de comunicação, às emissoras de TV, aos grandes jornais, eles ainda são muito pouco sensíveis pra essas questões de proteção de criança e adolescente, os espaços em edições das, dos telejornais foram reduzidíssimos, muito pouco, a gente conta nos dedos da mão e não enche os dedos de uma das mãos as vezes que a gente teve algum espaço pra falar, nos jornais, então as notícias eram ainda muito espetacularizadas, e não trabalhadas da forma como a gente achava que era adequado. (Gov.2, p.12)

Além de dizer como as campanhas foram viabilizadas como estratégia de comunicação do Comitê, por meio de parcerias de algumas organizações, essa fala também sinaliza uma postura da mídia que cobriu o evento de buscar furos jornalísticos, tais como a localização de prostíbulos com envolvimento de crianças, em geral buscavam situações de exploração sexual infanto-juvenil.

Eu acho que podia ser melhor. Ser melhor assim, no sentido de dar maior visibilidade a esse trabalho, né. Mostrar a cara e dizer. Até teve

um seminário, foi dentro ali do Fórum, mas eu acho... sempre pode ser melhor, né, a comunicação. Até pra não sofrer nessas mudanças aí, a gente não ficar tão frágil, né. (Gov 5, p.11)

Essa fala expressa a comunicação externa das ações realizadas como algo importante para a continuidade das mesmas em meio às mudanças políticas. Sinaliza como uma estratégia de sustentabilidade política.

Assim, a comunicação externa do Comitê Rio para a Copa do Mundo envolveu: a reprodução e disseminação de campanhas por meio de peças impressas, brindes e outros recursos; capacitações sobre o Comitê, fluxos e procedimentos para os operadores do SGDCA; organização de eventos diversos.

Na avaliação de seus membros, foi falha na comunicação externa e limitada a comunicação interna. Importante ressaltar que o Comitê não contava com uma assessoria de comunicação permanente, sempre que necessário, as assessorias das organizações participantes disponibilizavam seus profissionais e recursos de comunicação para servirem à rede. Nesse sentido, a comunicação na perspectiva da assessoria de imprensa aconteceu por intermédio da assessoria de comunicação das instituições membros. Havia um encaminhamento dentro do Comitê que a coordenação do Comitê o representaria junto à imprensa, atendendo as demandas de matérias dos jornalistas interessados.

Nosso estudo também apontou para uma perspectiva interessante de se pensar a comunicação, como um **fator motivacional** da participação ativa das instituições no Comitê Rio. Considerando a comunicação como um processo inerente à constituição das redes e considerando a rede como oportunidade de acesso a bens materiais e imateriais, podemos dizer que um bom processo

comunicacional promove a interação dos atores, confere significado às experiências e fortalece vínculos. O que pode vir a favorecer a troca de bens, que por sua vez favorece a motivação para participação.

“É através da interação dos participantes na rede de políticas que as impressões e experiências ganham significado, para além dos interesses egoístas individuais. Nesse caso, a ênfase deixa de ser na perseguição dos objetivos comuns para recair sobre o processo comunicacional por meio do qual os membros da rede compartilham um conjunto de valores, conhecimentos e percepções dos problemas” (FLEURY e OUVÉRY, 2007, p. 17).

Selecionamos algumas falas que retratam essas oportunidades de acesso a bens por meio do Comitê Rio, vejamos:

Tivemos capacitações de disque denúncia, eventos. Nesses eventos eu consegui trazer conselhos de fora, eu acho que isso foi um grande ganho, troca de apoio, de ajuda de material. (ÑGov 1)

Por intermédio do Comitê foram realizadas atividades de capacitação dos operadores do SGDCA, por meio da colaboração entre seus membros.

... eles [o Comitê] não conseguem abraçar todo o estado, mas eu acho que sim. Eu não vou dizer que tenha sido perfeito, mas vide alguns conselhos terem feito campanhas, terem reproduzidos as experiências com as campanhas, eu acho que, vamos dizer assim, teve um quarto, de âmbito estadual de um quarto de adesão. (ÑGov 1, p.17)

Essa fala novamente se refere à reverberação das ações do Comitê para o estado – reprodução de campanhas (difusão de material), etc.

Fazer com que os conselheiros conhecessem outras redes, como o Instituto Noos, o disque denúncia. (ÑGov. 1)

Por intermédio do Comitê, instituições serviram de ponte ou atalho para dar acesso à outras redes.

Através do Comitê eu consegui pegar material pros eventos dos conselheiros. Eu consegui difundir material da rede nos municípios. Material que muitas das vezes pra gente não era conhecido, então isso pra mim foi um dos grandes avanços. Que eu sentia neles uma satisfação, neles, ou seja na rede. (ÑGov. 1)



Por intermédio do Comitê, instituições tiveram acesso à materiais impressos de disseminação de informações. Acesso à novidades, que possibilita ampliar o campo de conhecimento e potencializar sua atuação.

... acho que tivemos assim uma comunicação direta, por exemplo, a Polícia Civil, a gente já tinha realmente um contato, tínhamos contato, até porque [nome da instituição] não vive sem buscar os contatos com o externo, né? Com quem 'tá participando da rede, seja lá qual for o assunto que a gente possa estar trabalhando. (...) Né? Então, no caso da, da, da criança e do adolescente, né? É extremamente importante o contato com a Polícia Civil, né? Com a DCAV, né? Ou com a DPCA, né? É, mas assim, eu acho que isso estreitou mais. (ÑGov.6, p.11).

Devido à participação no Comitê os laços com outras instituições foram criados ou estreitados, tal como cita o entrevistado sobre a relação de sua instituição com a Polícia Civil.

Com base nesses depoimentos e outros, podemos inferir que, por meio dos processos de comunicação inerentes a uma rede:

- Atalhos e pontes são criados entre os participantes da rede;
- Acesso aos recursos disponíveis entre seus membros são disponibilizados;
- Acesso às novidades e inovações que permitem ampliar o campo de visão e potencializar a atuação.

Nesta perspectiva, de perceber a comunicação como fator elementar da interação em rede, nos remete à ideia de transitividade entre os nodos de uma rede. **Transitividade** entendida na forma como os nodos transitam e se posicionam dentro da rede, seja servindo de passagem para outros nodos alcançarem nodos que lhes interessam ou lhes são necessários; seja na posição do nodo que se utiliza de nodos para alcançar outros que lhes interessa (MARTINHO, 2011). Um ou mais nodos que servem de *ponte* ou *atalho* para outros nodos se movimentarem dentro da rede pelo caminho mais

curto possível – no momento que servem de passagem se configuram como nodos *hubs*.

Se entendermos a rede como espaço de troca de bens, a transitividade permite o alcance dos recursos e, quanto mais eficiente ela for, pode tornar esse acesso mais rápido e assertivo quando os nodos da rede assumem a facilitação dos fluxos de movimentação entre os atores, se colocando como ponte ou atalho para seus parceiros de rede – mútua cooperação.

A transitividade parece ser um termômetro de como as relações fluem numa rede. A intensidade dos fluxos revela a dinâmica de troca estabelecida na rede. Quanto mais intenso o fluxo, mais vivacidade transparecerá a rede, o interrompimento do trânsito revela as barreiras da interação entre os atores, seja por sobreposição (disputa de papéis) ou por dissociação (divergência de posições).

A análise da transitividade pode nos revelar o quanto a rede está cumprindo sua finalidade de facilitação das inter-relações. A simples constatação de um intenso fluxo entre os atores não é suficiente para se garantir o alcance dos objetivos da rede, há de se analisar o quê essas interações estão produzindo. Uma grande movimentação, por exemplo, de um grupo da rede para se contrapuser a outro grupo, indica uma vivacidade que pode ser destrutiva para toda a rede, como também, pode produzir efeitos de fortalecimento da rede após a crise. Esse não foi o caso do Comitê Rio, mas serve para entendermos que a direção para o qual são convergidos os esforços é que vai determinar os rumos do coletivo.

O estabelecimento do trânsito pelos atores e sua potencialização, parece ser uma dinâmica que deve fluir naturalmente na rede, quando isso acontece pode indicar que a rede está cumprindo seu papel de facilitador das relações para fins de realização dos propósitos comuns.

Na rede estudada percebemos que seus nodos se configuram também como redes, nodos-redes, redes de pares, redes de iguais. Assim, temos a ideia de que, por meio de um de seus nodos, pode se alcançar outras redes. Através da ACTERJ, por exemplo, se alcança a rede de Conselhos Tutelares do estado.

Uma parceria bem legal, não só com o disque denúncia como... através de material, através de parcerias. Nós mudamos o nosso site. Uma das coisas da, o site da ACTERJ, uma das coisas que eu vejo como legado também foi através de uma reunião que nós fizemos uma capacitação pro disque denúncia, que eles reclamavam que às vezes recebiam denúncia e não sabiam pra onde encaminhar. E eu senti essa dificuldade e sugeri no site que nós tivéssemos os bairros dos conselhos tutelares no site. Eu consegui, praticamente quase todos os conselhos de todo o Estado estão no site com seus bairros. Então você tem a busca por bairros e por conselho. Isso eu acho...o próprio disque denúncia gostou muito, a polícia militar gostou muito, e utilizam o nosso site. Isso veio através de uma sugestão que eu captei numa capacitação enquanto ACTERJ no Comitê para os telefonistas, os recebedores das denúncias no disque denúncia. (ÑGov. 1)

Esse depoimento mostra como uma parceria da ACTERJ com o Disque-Denúncia (DD) possibilitou a difusão de materiais de campanha (contra ao uso de álcool por adolescentes) junto aos Conselhos Tutelares (CTs) do estado, bem como qualificou o escoamento das denúncias do DD para os CTs com maior precisão e eficiência, a partir da disponibilização no site da ACTERJ da área de abrangência dos CTs do estado com seus contatos atualizados. O que também foi para além da parceria com o DD, cita a Polícia Militar, mas se estendendo para todos os que têm acesso ao site da instituição. Desta forma,

ACTERJ serviu de atalho para o Disque-Denúncia alcançar os CTs do estado de modo mais assertivo.

O Comitê, por sua vez, visto como uma rede se configura como uma rede de diferentes que se complementam num movimento sistêmico em torno de propósitos comuns. No exemplo acima citado, no Comitê interage a ACTERJ, o DD, a PM – instituições de natureza muito diferentes; quando o DD acessa a rede de CTs da ACTERJ, aciona uma rede de pares – instituições de igual natureza; mas todos comungam de um mesmo propósito de garantia dos direitos infanto-juvenis; desta forma conseguem interagirem nas diferenças de atribuições institucionais, mas complementares na missão da proteção integral.

Assim, se considerarmos a ideia de que na rede se trocam bens, sejam estes materiais ou não, as instituições partes podem ter na rede uma forma de potencializar os seus recursos no alcance de suas missões. Novamente nos remetemos ao exemplo Ministério Público do Trabalho em investir na estruturação dos Conselhos Tutelares as multas aplicadas por infrações ou crimes trabalhistas.

O Ministério Público do Trabalho através, nesse segundo evento sobre o trabalho infantil, cedeu aos dezesseis conselhos [CTs da Capital] na época, sete mil. Através de uma multa estipulada a uma determinada empresa e esses conselhos estão agora recebendo, quer dizer, já estamos tramitando no final das doações, da entrega dos bens, porque cada conselho dentro desse valor escolheu o quê desejava. Nós estamos finalizando com a Prefeitura. A Prefeitura que está recebendo pra depois fazer o repasse e isso é um grande avanço. No último fórum nós colocamos isso em público pra todos os conselheiros novamente, colocamos que estava em fase de entrega e tudo mais. Eles ficaram muito satisfeitos em saber que é uma parceria que veio através do Comitê e que deu certo. A gente pode expandir inclusive pra outros municípios, ir pra outros conselhos tutelares e é um avanço muito grande. Uma das boas parcerias que nós tivemos através do Comitê. (ÑGov. 1)

Nas entrelinhas desse depoimento podemos perceber que através da interação do MPT com a ACTERJ, no âmbito do Comitê, permitiu o conhecimento da fragilidade estrutural dos CTs da Capital pelo MPT, que por sua vez, possibilitou a disponibilização de recursos de multa para mitigar essas dificuldades materiais. Como efeito, o CT melhor estruturado potencializa o enfrentamento do trabalho infantil, um dos propósitos da missão do MPT. Uma ação realizada localmente na Capital, mas com potencial de replicação para todo o estado e até mesmo país.

Nesse caso do MPT com a ACTERJ foi uma ação desdobrada dessa interação entre as instituições no Comitê, mas que se efetivou para além do Comitê. Podemos tomar esse e outros exemplos de mesma natureza como um efeito do trabalho do Comitê, um impacto no SGDCA local. Vejamos outros depoimentos:

Por meio daquele momento ali [no Comitê], eu por exemplo, eu estou conseguindo me articular melhor com a secretaria municipal de desenvolvimento social, que foi uma pessoa, para além do Comitê, eu preciso trabalhar em conjunto. Tem o fórum [refere-se ao FEPETI] que eu acho que a gente vai precisar ver isso para além do Comitê, precisa do fortalecimento do fórum. Então, conselhos tutelares, consegui para além do Comitê, a instituição não era instituição, não digo que todos conseguiram isso, mas a nossa instituição aqui no estado do Rio, com certeza sim. Para além do Comitê para algumas instituições teve um fortalecimento de... tá havendo uma aproximação melhor. Eu acho que isso é um legado, né? (Jus 2, p.12)

Esse depoimento ressalta alguns impactos do trabalho no Comitê Rio: melhor articulação com a SMDS, fortalecimento do FEPETI e a articulação com os Conselhos Tutelares. Ao final do depoimento sinaliza esses impactos como legados gerados para o SGDCA local.

eu acho que muitas Instituições me pareceu assim, fazer parceria, uns com os outros... né? (...) eu percebi assim, que muitas Instituições convidavam umas às outras pra participarem de reuniões, de eventos e tal, e a gente também começou a ser convidado, tipo assim, mandavam

convite, né? Pra participar e, até por exemplo, o, depois do, eu não sei se começou lá, montaram um whatsapp de sistema de direito de garantias do Rio de Janeiro...

né? E a gente foi convidado lá. Então, tem muita coisa que assim, que o [nome da organização] sabe, que a gente sabe que 'tá acontecendo na cidade, que a gente é convocado a partir do Comitê. (ÑGov 6, p.11)

O depoimento acima também exalta que da participação no Comitê foi possível se estabelecer parcerias para além do espaço do Comitê. Essa interação promoveu novas conexões, fazendo com a instituição sentisse que sua rede ganhou maior capilaridade com a participação no Comitê. Esse tipo de impacto também foi percebido no âmbito nacional.

A agenda do trabalho infantil. Essas discussões que a gente vinha fazendo na agenda de convergência, o MDS [Ministério do Desenvolvimento Social] constituiu e planejamos juntos, uma coisa que a gente não fazia, uma agenda nacional de enfrentamento ao trabalho infantil com audiências públicas regionais. Foram muitas realizadas no ano passado, mas que não eram agendas só pra debater, mas agendas de composição de um plano de trabalho de enfrentamento ao trabalho infantil. Acho que esse é um exemplo muito objetivo, um exemplo muito direto dessa construção.

O depoimento acima mostra como a Agenda de Convergência no âmbito nacional impactou as relações interministeriais. A forma de atuação conjunta repercutiu no Ministério do Desenvolvimento Social para a condução da agenda do enfrentamento ao trabalho infantil conduzido por esse ministério, em parceria com a SDH.

Quanto a abordagem do tema ESCA fazemos uma leitura a partir da percepção da comunicação como fator motivacional da participação ativa das instituições no Comitê Rio. Considerando que um bom processo comunicacional promove a interação dos atores, confere significado às experiências e fortalece vínculos; constatamos que as organizações que atuam com o tema ESCA encontraram no Comitê um importante espaço de troca de informações e que isso, com

certeza, contribui para a articulação das mesmas, uma vez que para essa discussão temática a cidade não conta mais com os fóruns e comitês de EVSCA.

## CAPÍTULO V

### **Análise dos Elementos de Interdependência em Rede**

Analizamos até esse ponto do estudo o *Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro* como um arranjo interorganizacional voltado para a articulação de agendas de proteção aos direitos infanto-juvenis no contexto de megaeventos, segundo a caracterização de sua morfologia e dinâmica de funcionamento.

Nossa intenção a partir daqui, é analisar o Comitê Rio segundo a tipologia de identificação e análise da interdependência em rede construída por Fleury e Ouverney (2007), verificando a pertinência ou não de identificação desse arranjo interorganizacional estudado como uma rede de políticas públicas. Para esses autores, “as redes possuem – afora aspectos fundamentais como constituição por atores autônomos, interdependência e padrões estáveis de relacionamento – uma institucionalidade voltada especificamente para o aprofundamento da interdependência existente” (2007, p.75).

Entendemos então, que para o Comitê Rio ser considerado uma rede voltada para a intervenção em problemas públicos, deve apresentar um tipo de institucionalidade voltada para o aprofundamento da interdependência das relações dos nodos que o compõe, inexoravelmente associada à capacidade coletiva de planejamento de suas ações, da divisão pactuada do trabalho a ser empreendido voltado para a alteração da realidade pública em que se pretende intervir.

A literatura em administração pública define a rede como um campo organizacional cuja composição pressupõe o desenvolvimento de uma estrutura. Portanto, a rede não consiste num arranjo policêntrico



qualquer, ou seja, não é simplesmente essa composição policêntrica que lhe confere singularidade. Essa é uma condição necessária mas não suficiente para o pleno desenvolvimento da rede e de suas potencialidades. Sua estruturação envolve um processo de institucionalização da interdependência existente entre os autores que a compõem. Tal processo é uma pré-condição para que ela possa desenvolver suas potencialidades. Assim, de acordo com a argumentação apresentada na literatura, as capacidades especiais da rede somente poderão ser exploradas se houver uma institucionalidade mínima para combinar, explorar e potencializar as múltiplas capacidades dos autores ou organizações que dela fazem parte. (Fleury e Ouverney, 2007, 75)

Assim, consideramos que um arranjo interorganizacional para institucionalizar-se como rede, deve se calcar em fatores que potencializam essa interdependência como elemento fundante da articulação. Mas, como também consideram os autores em epígrafe, a mera interdependência não é suficiente para a formação da rede, “é preciso haver uma intenção deliberada de aprofundar e canalizar essa interdependência para a realização de objetivos que proporcionem o mútuo fortalecimento dos atores envolvidos” (Fleury e Ouverney, 2007, p.76). Continuam esses autores especificando quais fatores são esses, determinantes para a estruturação da rede sob a égide da interdependência.

A necessidade de monitoramento coletivo do ciclo de políticas previamente estabelecidas, a redução de incertezas entre os atores envolvidos, a necessidade de planejamento estratégico para o emprego racional da base econômica, tudo isso requer o desenvolvimento de bases organizacionais coletivamente construídas, sendo essa uma etapa fundamental na institucionalização necessária à formação da rede. Tais instâncias visam, sobretudo, conferir racionalidade sistêmica à estrutura de coordenação interorganizacional. (Fleury e Ouverney, 2007, p.76)

Vimos no capítulo II como se constituíram as bases organizacionais do Comitê Rio, resultado de um processo que teve início com a escolha da Coordenação Executiva compartilhada entre os governos estadual e municipal, logo na primeira reunião convocada para mobilização do comitê. Em seguida se

delegou a função de Secretara Executiva para o governo do estado. A partir dessas bases foi se delineando um processo de institucionalização que foi se aproximando de um padrão de interdependência em rede; que permitiu uma aproximação maior com o desenvolvimento das políticas e seu acompanhamento, pois não podemos dizer que houve um monitoramento planejado<sup>23</sup>, na correta acepção do termo; bem como um processo de pactuação em torno do desenvolvimento do plano de ação. Mas tudo indica que esse processo contribuiu para a diminuição das incertezas.

Isto posto, passamos então à análise do material de campo da pesquisa no que tange aos elementos da interdependência em rede. Para isto, adotamos as seguintes dimensões de análise exploradas por Fleury e Ouverney (2007, p.106-107): Foco Gerencial; Atores envolvidos e amplitude de inserção; Nível de Formalização; Recursos envolvidos; Foco de poder; Foco de controle; Objetivos; Instâncias estratégicas de coordenação interorganizacional; Espaços internos de pactuação e Canais externos de articulação.

### **Foco Gerencial**

Ao adentrarmos na abordagem das dimensões de análise do padrão de interdependência em rede, iniciamos pela definição de Foco Gerencial, entendido como o “conjunto de atividades a ser coordenado pela rede”. Em se tratando do Comitê Rio como uma coalizão de organizações disposta à

---

<sup>23</sup> - O Eixo 10 do Plano de Ação, Avaliação e Monitoramento, foi um dos eixos do plano não desenvolvido. Pois o processo organizado, foi de cada GT dos Eixos, após elaboração das ações e de seus responsáveis, sugerir como essas ações seriam avaliadas e monitoradas. E assim, após todos os eixos fechados, seria montado o último eixo, com base nas sugestões de cada GT. Mas como nem todos os GTs terminaram a tarefa, esse eixo não foi desenvolvido.

operacionalização de ações conjuntas voltadas para a prevenção e o atendimento dos casos de ameaça e violação dos direitos infanto-juvenis no contexto dos megaeventos, em especial, os jogos esportivos mundiais realizados no Rio de Janeiro; tem na sua própria origem uma pré-definição do escopo das atividades.

Vimos no capítulo II o processo de emergência do Comitê e como se deu a definição das pautas a serem encampadas pelo movimento que passou a ser chamado de “Agenda de Convergência”, que se propunha à articulação de ações interinstitucionais para se ganhar força e se ter maior poder de incidência na agenda pública e privada da organização dos jogos de 2014 (Copa do Mundo) e 2016 (Olimpíadas e Paralimpíadas), em face da iminência de possíveis violações como impacto social desses megaventos.

... primeiro que já vinha lá dessas reuniões que foram feitas em Brasília, com todo o Brasil, tinha já um certo caminho pros outros estados... (Gov.3, p.7)

O depoimento acima indica a incidência da esfera federal sobre o planejamento das ações dos Comitês Locais, tomadas como diretrizes nacionais. Essa influência está na própria proposição da estratégia de formação dos Comitês Locais para a operacionalização conjunta de ações pré-planejadas no âmbito nacional, as quais foram elaboradas para serem disseminadas por todas as cidades-estados sedes dos jogos esportivos, criando assim, certa unidade interfederativa das atividades e conferindo também caráter nacional a essa estratégia pública.

Consta nos registros do Comitê Nacional da Agenda de Convergência (BRASIL, 2013), que, nas conversações iniciais para sua articulação, a

experiência de atuação na Copa do Mundo da África do Sul (2010) foi tomada como referência para a discussão de como deveria se dar a atuação da SGDCA no enfrentamento das vulnerabilidades decorrentes desse megaevento. Daí vem a proposição dos “*espaços seguros de convivência*” pelo Unicef Brasil, como uma estratégia de oferecimento de uma alternativa de permanência das crianças durante a realização dos jogos. Essa estratégia consistia na instalação provisória de espaços físicos voltados para o oferecimento de atividades para as crianças em situação de desproteção. Nos cabe aqui pontuar essa ação como uma estratégia adotada localmente, proposta em âmbito nacional, com base numa experiência de âmbito internacional. Enquanto diretrizes de âmbito nacional, ao Comitê Local era conferido autonomia para avaliar e decidir sobre suas ações e atividades.

... já tinham tomado, já tinham dado lá algumas coisas. E aqui mesmo, o próprio Conselho Tutelar participando, enfim, todo mundo foi dando uma diretriz e a partir da... o primeiro evento que teve, que o Comitê participou, foi o do futebol?... Copa das Confederações. Eu acho que ali, aquela experiência primeira ela também abriu uma luz pelo que vinha pela frente e aí foi se organizando em cima disso. (...) Também deu um norte, né. (...) E aqui na experiência a gente caminhou de acordo com aquilo que era presente aqui no Rio de Janeiro. (Gov.3, p.7)

Para além das diretrizes advindas da esfera nacional, decorreu-se também um processo que envolveu os atores locais na construção das suas próprias ações prioritárias, conforme o depoimento acima, que se refere também à atuação do Comitê Rio na Copa das Confederações (2013) como uma experiência preparatória para a Copa do Mundo (2014). Isso também nos ajuda a entender como se deu a proposição e definição das ações prioritárias a serem desenvolvidas pelo Comitê Rio, na medida da realização dos megaeventos (Copa das Confederações, Jornada Mundial da Juventude, Carnaval) após à

sua constituição, foi-se extraindo lições que foram sendo incorporadas ao plano de ação.

Outro ponto importante a se destacar no processo de definição das atividades eleitas para ser foco gerencial do Comitê Rio, foi o Plano de ação. Desde a implantação do Comitê Rio que seus integrantes ensaiam a formulação desse documento norteador das ações. Ensaio porque, por mais que tenham sido empreendidos significativos esforços para sua formulação, até o período da Copa ele ainda não havia sido dado como concluído, conforme já abordamos no capítulo II.

Esse plano de ação chegou ao período da Copa do Mundo, mesmo incompleto, com 10 (dez) Eixos Estratégicos correspondentes aos seus objetivos específicos que, por sua vez, abarcava outras tantas ações propostas para o alcance de cada um desses objetivos. Lembrando também que o objetivo geral do Comitê Rio é a “convergência das agendas voltadas para a garantia dos direitos infanto-juvenis no contexto dos megaeventos”. Assim, as ações propostas no plano visam atingir os objetivos supracitados. Refletimos sobre esse assunto no capítulo II, o que nos cabe ressaltar aqui é a perspectiva integrativa das referidas agendas em curso como determinante do foco gerencial.

De acordo com a literatura em administração pública nas organizações em rede a ênfase recai sobre a coordenação de atividades e programas que geram complementaridade [ver Provan e Milward, 1995, Keast, 2004]. (Fleury e Ouverney, 2007, p.90)

Desse modo, podemos dizer que o Comitê Rio, teve no período desse estudo, com os seus objetivos em consonância com a literatura da área, uma vez que esteve voltado para a complementaridade das ações organizacionais. O

processo foi se delineando a partir das agendas institucionais de cada organização parte, para ir se modelando as ações coletivas que seriam encampadas pelo comitê, tornando-se então ações geridas de modo interorganizacional.

Cada organização mantém o foco em suas próprias atividades, mas incorpora seletivamente à rede as atividades consideradas essenciais à realização de metas coletivas. Um baixo grau de institucionalidade impossibilita essa incorporação seletiva, resultando no desenvolvimento de atividades conjuntas de forma esparsa, visando somente metas particulares relacionadas à própria organização ou aos serviços prestados a clientes. Por outro lado, um elevado nível de integração e formulação resulta na perda de autonomia, pois a ênfase nas atividades de caráter coletivo implica a redução das atividades voltadas para os objetivos particulares. (Fleury e Ouverney, 2007, p.91)

Nesse sentido, também aqui observamos a questão da institucionalidade como fundante do modo como os atores atuam em rede. Vimos que uma rede se funda na complementaridade das ações dos nodos que a compõem, seja por meio da integração de atividades organizacionais ou, seja por meio de atividades que envolvam recursos que geram complementaridade (Fleury e Ouverney, 2007, p.91). Um ambiente interorganizacional é mais ou menos favorável à atuação complementar, de acordo como o seu nível de institucionalidade.

A seguir faremos uma breve apresentação das principais ações do Comitê Rio para melhor compreendermos o escopo de sua atuação. Vimos que o ponto de partida para o planejamento do comitê local foi a discussão e encaminhamentos que se deram no âmbito do Comitê Nacional da Agenda de Convergência. Sem dúvida foi a preocupação com o aumento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes (ESCCA) no turismo que aparece inicialmente em destaque; mas logo também se destacaram outras formas de violações típicas dos megaeventos. O histórico de higienização e militarização

das ruas nos megaeventos atinge diretamente as crianças e adolescentes em situação de rua; inclusive aquelas em situação de trabalho infantil. As grandes aglomerações nesses eventos levanta a preocupação com a perda e desaparecimento de crianças e adolescentes. Mas o que não foi *a priori* previsto e que apareceu com uma grande demanda na Copa das Confederações foi a venda e uso de álcool para e por adolescentes nos eventos de rua e nas *Fan Fests* da FIFA.

Abuso sexual, trabalho infantil, criança desaparecida, eu acho que essas foram as três principais. É o abuso sexual, a bebida alcoólica... abuso sexual, bebida alcoólica, trabalho infantil e criança desaparecida, eu acho que foi o primeiro pilar de divisão do Comitê. Não que não tivessem outras, mas agora não me recordo, mas essas são as que mais... (ÑGov. 1, p.11)

Em resumo, as cinco temáticas principais trabalhadas pelo Comitê Rio na Copa do Mundo de 2014 foram: exploração sexual (ESCA), trabalho infantil (TI), situação de rua, crianças perdidas/desaparecidas e venda e uso de álcool para e por adolescentes.

Nesse sentido, apontamos para a perspectiva temática das violações como um norteador das atividades a serem desenvolvidas. Vimos como as políticas de direitos humanos infanto-juvenis foram sendo forjadas a partir da lógica do enfrentamento às violações e não da promoção dos direitos. Assim, em campo, o SGDCA tende a se movimentar ainda sob essa lógica, o que se justifica pelas especificidades das situações de violações que exigem ações também específicas para o enfrentamento. É sobre esse processo de construção da pauta da agenda numa perspectiva das violações em geral e àquelas temáticas, que versa o depoimento que destacamos abaixo.

eu acho que se deu no processo do desenvolvimento Comitê junto... aos acontecimentos dos megaeventos. (...) Então esses temas, por

exemplo, o trabalho infantil sim, a gente verificou a quantidade de situações de ambulantes que levavam seus filhos, talvez por não ter condições de com quem deixar e porque precisam e aproveitam o momento pra ganhar um bom dinheirinho ali. E a dificuldade também dos conselheiros tutelares darem conta disso, porque era uma quantidade que se via importante, significativa e que os grandes eventos favorecem. Isso foi verificado, assim como também foi verificado a venda de bebida alcoólica pra adolescente. (...) Acredito que seja nos megaeventos que isso aumenta a possibilidade. Especialmente no *Fanfest* que a gente teve informação que eram vendidas pra qualquer pessoa, inclusive adolescente, bebidas alcoólicas dentro de espaços da própria FIFA. (NGov.2, p.9)

Esse depoimento fala sobre o tema do trabalho infantil e a demanda por uma atuação junto aos ambulantes e seus filhos; como também destaca a situação de venda e uso de bebida alcoólica para e por adolescentes. Isso para citar dois temas como exemplo, além dos outros três que foram priorizados nos megaeventos já citados. Nessa perspectiva, temos um movimento de criação de estratégias comuns à todas às formas de violações de direitos infanto-juvenis e outro movimento voltado para a atenção às especificidades das diferentes formas de violações mais comuns nos megaeventos. No âmbito comum temos como exemplo as quatro principais estratégias da Agenda de Convergência (plantão integrado, espaço de convivência, campanhas e aplicativo) e nos âmbitos específicos temos o exemplo da construção de fluxos e procedimentos de atendimento interinstitucional.

Essa definição de foco nesses cinco tipos de violação/situação teve como base a experiência do comitê na Copa das Confederações. Entretanto, cabe-nos destacar a questão da indivisibilidade desses temas, de como eles estão associados e se atravessam mutuamente; sem contudo perder de vista as suas especificidade e é por essa razão que se faz essa dissociação, para a formulação de estratégias adequadas a cada tipo de situação de vulnerabilidade ou violação constatada.



Aí uma coisa puxa a outra. Que as coisas são transversais, se atravessam. Você não pode ver uma situação isolada. A questão da violação em relação a criança e adolescente, o trabalho infantil especificamente é consequência de causas, bem maiores, enfim, de todas as mazelas que a gente passa, o país, ou seja lá o que seja. (Gov 6, p.5)

Esse depoimento endossa como “uma coisa puxa a outra” e faz uma conexão com temas atuais que estão cruzando a agenda pública nacional e a situação do trabalho infantil no país. Nesse sentido, a escolha por privilegiar o tema da exploração sexual em nosso estudo também se justifica por sua transversalidade, pois além de ser considerada uma das piores formas de trabalho infantil, esse tipo de violação também está associada à vulnerabilidade pela situação de rua e pelo consumo abusivo de álcool, e ainda com o risco de desaparecimento associado ao tráfico de crianças e adolescentes para fins de tráfico de exploração sexual. Sendo a ESCA então um tema que atravessa, em alguma medida, todos os demais.

Passamos então a relacionar as principais ações promovidas ou encampadas pelo Comitê Rio. Das ações indicadas pelo Comitê Nacional e encampadas pelo comitê local, temos:

Plantão Integrado: é a reunião dos órgãos de defesa dos direitos infanto-juvenis num mesmo espaço de atendimento. O objetivo é da integração do atendimento para a garantia do acolhimento dos casos de violação de direitos associados à realização do megaevento, e também para a maior celeridade e assertividade das medidas de proteção. Os plantões durante a Copa do Mundo foram realizados em Copacabana (ao lado da *Fan Fest* da FIFA), no centro da cidade (no espaço do Circo Crescer e Viver na Praça Onze) e na Tijuca (nas instalações do Conselho Tutelar; próximo ao Maracanã, à Praça

Saens Peña que foi palco de manifestações e à tradicional aglomeração da Rua Alzira, conhecida como “Alzirão”).

O propósito inicial foi reunir o Conselho Tutelar, a Promotoria de Justiça, a Defensoria Pública, a Justiça da Infância e Juventude, a Polícia Civil através da DPCA e da DCAV; como também o atendimento realizado no âmbito do SUAS pela Prefeitura (plantão social, abordagem de rua, equipes volantes, dentre outros); mas também aberto para a adesão de outros setores e instituições. Essa integração física somente foi possível na Copa das Confederações e não se repetiu na Copa do Mundo que contou apenas com os Conselhos Tutelares das áreas de abrangência e os técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Social.

Após a experiência da Copa das Confederações, quando foi operacionalizado o plantão na sede de uma ONG conveniada com a FIA no bairro do Grajaú, em local nada centralizado, de difícil acesso por transporte público e sem divulgação ampla da instalação do plantão. Apesar da disponibilidade dos órgãos em ceder profissionais para integrar o plantão, não houve demanda por atendimento. Isso não foi considerado necessariamente insucesso pelo Comitê Rio, pois os órgãos se mantiveram preparados para qualquer situação que pudesse ocorrer, mas não podemos desconsiderar que foi um investimento de recursos para uma demanda que não teve acesso ao serviço pelas razões expostas. Cabe-nos aqui uma breve análise crítica desse processo.

À revelia das dificuldades dos gestores dos governos do estado e do município em levantar recursos para essa ação, sendo a alternativa escolhida o aproveitamento de um convênio firmado pelo estado com uma ONG para se

incluir um aditivo de recursos para operacionalização do plantão (com o oferecimento de alimentação, recreadores e outros recursos necessários); o fato é que o plantão integrado acabou tendo que ser montado às pressas e não houve divulgação do serviço para os operadores atuantes na ponta da rede de serviços. Somado a isso, havemos também de considerar que a escolha do local não foi consenso, foi tomada pela coordenação do comitê e se deu por viabilidade operacional; pois o indicativo do coletivo era a opção por um local estratégico de fácil acesso e próximo das áreas dos eventos.

Aí tentou-se um lugar mais próximo, enfim, por fim veio pra cá. Não foi uma decisão que me recordo que tenha tido participação. Tanto que já veio delimitado, inclusive a escolha do local do Comitê do plantão integrado, também já veio pra mim delimitado, já veio... pra mim, no meu entendimento foi uma escolha da [nome da organização] com uma organização interna, mas...ou eu tenha faltado a alguma reunião que eu não me recordo. Mas, pra nós era ruim, mas ao mesmo tempo eu digo, no sentido de trabalho, a gente tava indiretamente escondida da rede, não tinha visibilidade de estar atuando, aos meus olhos, desde que a ponta tivesse ciência, uma comodidade pros conselheiros, como você vê, nós estamos na nossa própria casa. (NGov 1, p.12)

O depoimento fala de um processo decisório sobre a escolha do local do plantão em que o entrevistado não teve participação, mas que se refere diretamente à participação da organização que representa. Nesse sentido, podemos avaliar como falha a instalação do plantão em local de difícil acesso, em parte podemos atribuir como razão disso as dificuldades de recursos e a tomada de decisão que não considerou todos os atores envolvidos e os critérios apontados pelo coletivo. Não obstante o reconhecimento do avanço na articulação intersetorial para a integração operacional dos serviços dos órgãos de proteção à infância e adolescência, os esforços de trabalho conjunto não foram suficientes para um dimensionamento adequado da demanda e das ações para atendê-la; bem como não permitiram o levantamento dos recursos ideias e a integração operacional do atendimento interinstitucional.

Com a ausência do Judiciário no Comitê após a Copa das Confederações, houve troca de juiz titular, não se garantiu a participação do órgão no plantão da Copa do Mundo. Com isso, a Promotoria de Justiça se ausentou sob a alegação de que sem o Judiciário sua ação estaria prejudicada. Por sua vez a Defensoria Pública também se ausentou pela ausência dos demais; assim como as delegacias especializadas. Ficando apenas o Conselho Tutelar e a Assistência Social no espaço físico; ainda que integrados à esses órgãos por meio de telefones celulares. Mas a falta de demanda também vigorou nos plantões do centro da cidade e da Tijuca, chegando demanda apenas em Copacabana em face da realização da *Fan Fest*.

Essa perspectiva do atendimento integrado dos órgãos de defesa nos remete ao fato que temos isso previsto no ECA para o atendimento voltado ao adolescente autor de ato infracional; bem como nos remete ao Plano de Ação do Comitê Nacional que defende a extensão desse dispositivo também para a criança e ao adolescente em situação de direito violado. E nos remete ainda ao Plano de Ação do Comitê Local, que citamos abaixo:

### EIXO 3: ATENDIMENTO

OBJETIVO ESPECÍFICO 3: Integrar em rede o atendimento dos órgãos e serviços de promoção, defesa e controle dos direitos da criança e do adolescente

AÇÃO 3.1 – Fortalecimento do Plantão Integrado nos Megaeventos

AÇÃO 3.2 – Desenho de equipamento de política pública de integração física e operacional dos órgãos do SGDCA em situações de violência contra a criança – Centros de Atendimento Integrado

AÇÃO 3.3 – Criação de Núcleo de Atendimento Integrado e Inicial para adolescentes autores de ato infracional - desenho de equipamento de política pública de integração física e operacional dos órgãos do SGDCA

AÇÃO 3.4 – Formulação de protocolos e fluxos para proteção de crianças e adolescentes, com alinhamento e garantia dos serviços apropriados às demandas locais;

AÇÃO 3.5 – Criação de modelo de centro comunitário de referência para a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Notem que houve uma preocupação do Comitê Rio com a formulação de um desenho de política pública (item 3.2) que promovesse essa integração entre os órgãos a partir da experiência do comitê. Havia o entendimento da complexidade que envolve essa integração, pretendia o comitê avançar na discussão e formulação da estratégia de política pública como legado. Mas como o processo descrito indica, não houve avanço com o retraimento da participação dos órgãos jurisdicionais, que sequer garantiram participação eventual nos plantões integrados durante os jogos da Copa. Novamente podemos trazer aqui a discussão da dificuldade de integração em rede dos órgãos do judiciário junto à assistência

Espaço de Convivência: a ideia original foi de criação de espaços seguros para permanência das crianças e adolescentes durante a realização dos jogos; principalmente os filhos de trabalhadores ambulantes no evento, de modo a evitar a participação de crianças junto aos seus pais em trabalho. Parte de lição aprendida na realização da Copa do Mundo de 2010 na África do Sul, trazida pelo UNICEF como “boa prática”. Parte também do prognóstico de aumento de demanda durante o megaevento e necessidade de criação de espaços alternativos de permanência segura das crianças, com condições adequadas para a participação das mesmas em atividades lúdicas programadas.

Dentre os três locais destinados para os plantões integrados durante da Copa do Mundo, apenas o local do Centro da cidade comportou o “espaço de convivência”. E, igualmente como aconteceu na Copa, não houve demanda de atendimento. Apesar da avaliação do ocorrido na Copa das Confederações,

em que se chegou à conclusão da necessidade de um trabalho prévio de cadastramento das famílias dos ambulantes elegíveis para a utilização do equipamento, esse trabalho não foi concretizado. Na época, a razão dessa falta foi atribuída ao insuficiente engajamento da Secretaria Municipal de Ordem Pública nas ações do Comitê, no que tange à sua atribuição de licenciamento e fiscalização dos ambulantes. Essa secretaria empreendia uma política de repressão e higienização das ruas da cidade criticada pelo Comitê e demais organizações de proteção dos direitos infanto-juvenis; que provocou certa incompatibilidade para a atuação conjunta nesse assunto.

Campanha Proteja Brasil: lançada no ano anterior, essa campanha se propunha a ser permanente e abarcar todas as formas de violações de direitos da criança e do adolescente; tinha como chamada principal a convocação da sociedade para denunciar no Disque 100 – um canal de denúncias de violações de direitos humanos gerenciado pela SDH. Aos Comitês Locais era facultada a adesão à essa campanha, o Comitê Rio encampou por ser a campanha oficial do governo federal e por já haver um lastro de disseminação da mesma em ano anterior. Consistia na disseminação dos produtos de campanha nos meios de comunicação, mas também na abordagem direta da população com material impresso. A campanha se estendeu também para os demais municípios do estado.

Entretanto, essa não foi a única campanha encampada pelo Comitê Rio, outras campanhas foram disseminadas pelas organizações que o compunha, de acordo com os interesses institucionais em jogo. O UNICEF identificou 17 campanhas diferentes nesse período (BRASIL, 2016), dentre as de maior

amplitude temos a campanha conduzida pelo SESI e o ECPAT França disseminada em países da Europa e nos 12 estados da Copa do Mundo, a campanha do próprio UNICEF direcionada para as piores formas de violação nos grandes jogos, campanha do ECPAT Brasil junto ao Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-juvenil e a campanha da OIT sobre trabalho infantil junto aos Fóruns Nacional e Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil; dentre outras.

Aplicativo Proteja Brasil: esta ação foi proveniente de uma articulação entre o UNICEF, a SDH e uma empresa de software e, consistia em oferecer à população em geral um canal de denúncias *on line*, mas também um instrumento de georeferenciamento dos órgãos de proteção, a localização dos mesmos frente à localização do usuário quando vítima ou testemunha de alguma situação *in lócus* de suspeita ou constatação de violação de direitos. O nome do aplicativo deve-se à campanha pública do governo federal. Também foi uma iniciativa do UNICEF, lançado como uma estratégia piloto na Copa das Confederações.

Além dessas iniciativas comuns em âmbito nacional: Espaço de Convivência, Plantão Integrado, Aplicativo Proteja Brasil e Campanha de Prevenção e Enfrentamento das Violações de Direitos, houve outras ações que se relacionavam à implantação ou potencialização dos programas federais permanentes; tal como o:

PAIR Copa do Mundo 2014: o Programa de Ações Integradas Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes, lançado em 2004 pelo governo federal, tem um histórico de três tentativas de implantação

no estado. Desde 2011 que esse programa vinha sendo articulado pela FIA (governo do estado) para financiamento de uma nova fase, com a Copa do Mundo essa articulação foi intensificada e facilitada e se chegou ao firmamento do convênio em dezembro de 2013, com o depósito em conta do governo do estado em março de 2014; dependendo apenas da contrapartida do estado e sua operacionalização. Contudo, entraves na execução do projeto e as descontinuidades de gestão política da pasta impediram a sua implementação, tendo sido o recurso devolvido para o governo federal.

Além do PAIR havia em curso negociações para captação de recursos junto ao governo federal tanto do governo estadual por meio da FIA, quanto do governo municipal por meio da SMDS. No âmbito do estado havia iniciativas de nova tentativa de implantação do SIPIA – Sistema de Informação Para a Infância e Adolescência, um *software* de atendimento do Conselho Tutelar e produção de dados de violação de direitos e a Escola de Conselhos do Estado do Rio de Janeiro – voltada à formação dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, em especial os Conselhos Tutelares e de Direitos. No caso do SIPIA, o projeto não avançou por falta da contrapartida do governo federal na disponibilização de consultores. No caso da Escola de Conselhos o impedimento foi imposto pelo governo federal em relação ao pagamento de profissionais contratados por universidade estadual para composição de equipe.

No âmbito do governo municipal havia, dentre outras, a iniciativa de Equipagem dos Conselhos Tutelares – o governo federal disponibilizou o *kit* de equipagem que consistia na cessão de carro, geladeira, bebedouro e cinco computadores



para cada Conselho Tutelar do município da época. A entrega dos equipamentos foi uma ação articulada junto ao Comitê Rio e foi associada à realização de um Encontro Nacional da Agenda de Convergência no Rio de Janeiro. Na linha do programa federal de fortalecimento dos Conselhos Tutelares, vinha sendo também negociado a implantação de um Conselho Tutelar Referência – que consistia no financiamento para construção de uma sede modelo do órgão no município.

Outra estratégia de âmbito nacional que se deu antes da Copa das Confederações, mas que se propunha a balizar o planejamento das ações dos Comitês Locais para a Copa do Mundo foi o Diagnóstico do SGDCA Local – uma ação articulada pelo Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual (CNEVSCA) e a Rede ECPAT Brasil, que pretendeu levantar a situação de violação dos direitos infanto-juvenis na cidade; bem como a situação da oferta de serviços. Pretendia-se analisar a capacidade de resposta da rede de atendimento às demandas de violação dos direitos infanto-juvenis, que poderiam se agravar com os megaeventos. O empreendimento dessa ação parece ter sofrido alguns percalços e os resultados foram apresentados apenas parcialmente, não obtivemos informações sobre seu desfecho.

No eixo do atendimento, destacamos a Ação 3.4 já citada, que diz respeito à Elaboração de Fluxos e Procedimentos de Atendimento – para a Copa do Mundo esses fluxos e procedimentos foram discutidos e organizados pelo Grupo de Trabalho do Eixo Atendimento para cada uma das cinco principais violações nos megaeventos. Esteve diretamente associado à articulação do plantão integrado, como referência para a convergência dos casos durante os

megaeventos. Contudo, até a Copa não foi possível a conclusão da sistematização desses fluxos<sup>24</sup>, bem como a divulgação dos mesmos, ficando de conhecimento restrito dos órgãos envolvidos no processo.

No que se refere à Sistematização das Informações, também citamos no Quadro I, Eixo estratégico I: Sistema de Informação e Diagnóstico, cujo objetivo diz: “Sistematizar e produzir dados sobre situações de direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto dos megaeventos”. O GT voltado para esse eixo estratégico fez um movimento de integração das fontes de dados que temos no Rio de Janeiro, partiu da constatação que essas fontes não se conversavam e os dados muito menos, em face das diferentes categorizações usadas pelos sistemas de dados envolvidos. Participaram desse GT representantes da Secretaria Municipal de Saúde (técnicos da Vigilância Epidemiológica), Secretaria de Estado de Segurança Pública (técnico do Instituto de Segurança Pública), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (Proteção Especial e Direitos Humanos), dos Conselhos Tutelares, Disque-Denúncia e Disque 100 (SDH); dentre outros interessados no tema, tais como o UNICEF e a Promotoria de Tutela Coletiva da Infância e Adolescência.

Diante do cenário, o GT propôs a coleta de dados por esses setores com um olhar de investigação quanto ao aumento da incidência de violações no período entre uma semana antes e uma semana depois da Copa do Mundo; de modo que esses dados pudessem ser comparados com os dos anos anteriores e verificado o aumento ou não. Fazia-se necessário então distinguir se o fato era

---

<sup>24</sup> - A elaboração dos fluxos de atendimento por tema de violação foi delegada ao GT do Eixo Atendimento do plano de ação, contudo a tarefa se demonstrou complexa no esforço de engajamento dos atores envolvidos no atendimento e não houve tempo hábil para concluir a sistematização. Após a Copa do Mundo o comitê mudou de estratégia e no momento da avaliação das ações realizadas formou um GT para cada tipo de violação, quando então se retomou o processo de sistematização de uma forma mais diretiva e especializada.

associado ao evento, para isso alguns órgãos criaram um modo de distinção para que aquele dado pudesse ser disponibilizado. Por exemplo, os atendentes do Disque-Denúncia foram orientados à perguntar quando no recebimento da denúncia se o ocorrido tinha a ver com a Copa e se tivesse marcava o campo no banco de dados que indicava essa associação.

Outra questão em que o GT se debruçou foi quanto à necessidade de integração dos sistemas de informação existentes com a unificação das categorias de violações. Um trabalho que pra sua grandeza não haveria tempo de realização antes da Copa, mas o GT fazia essa indicação e propunha fazer um exercício de associação desses dados como embrião de uma ação a *posteriori* que pudesse transformar esse anseio num programa público, cujo o desenho essa experiência poderia indicar – foi o que se chamou de Observatório dos Direitos da Criança e do Adolescente. Essa ação foi alavancada após a Copa para ser amadurecida para os Jogos de 2016.

Outras ações foram citadas pelos entrevistados de iniciativa dos órgãos membros do Comitê Rio que foram encampadas ou propostas pelo Comitê. Nesse rol temos a Cartilha de Enfrentamento à Violência Sexual de crianças e adolescentes, voltada para os agentes da polícia militar, polícia civil e guarda municipal, numa pareceria com os órgãos de segurança pública, a prefeitura, o CMDCA e o MPT. A disseminação da mesma foi tomada como diretriz para as ações de capacitação voltadas para esse público e outros que pudessem se beneficiar com seu conteúdo. Essa ação chegou ao Comitê Nacional que a divulgou para os demais comitês locais do país.

Uma ação realizada exclusivamente pelos atores do Comitê Rio sem recursos financeiros foi a Capacitação dos Operadores do Disque-Denúncia – com o objetivo de qualificação dos atendentes desse serviço para melhor acolhimento e registro das denúncias, bem como a difusão mais assertiva das mesmas pelos órgãos de proteção referenciados. O envolvimento direto dos representantes dos Conselhos Tutelares e da DPCA possibilitaram uma parceria de sucesso que repercutiu no atendimento durante a Copa do Mundo. Os CTs estreitaram os contatos e a DPCA abriu canal direto para a averiguação das denúncias.

Outra ação de formação que envolveu o Comitê foi a Capacitação dos Operadores da Assistência Social – envolvendo os profissionais que atuariam nos plantões e demais serviços durante a Copa do Mundo. Uma ação voltada para a orientação quanto aos fluxos e procedimentos de atendimento que seriam praticados nesse período.

Assim como as capacitações referidas, inúmeras ações foram formuladas e executadas no contexto do ambiente colaborativo criado em torno do Comitê Rio, algumas delas para além das ações do próprio comitê, que se desdobraram em parcerias que se estenderam de forma autônoma, mas sendo atribuídas à sua realização ao fato das relações construídas nesse ambiente, vejamos algumas:

- Participação de membros do Comitê em seminário realizado pelo FEPETI voltado para os profissionais de educação e alunos da rede estadual de ensino, com o tema do enfrentamento à violência sexual;

- Operação da Polícia Federal Proteja Brasil de fechamento dos estabelecimentos de turismo conhecidos como pontos de exploração sexual de crianças e adolescentes;
- Articulação do Ministério da Saúde com o Comitê Local para o acompanhamento das ações de vigilância epidemiológica – CIEVS;
- Inclusão na ficha da FIFA de registro dos atendimentos pelo setor da sinalização dos casos de violência contra a criança e ao adolescente;
- Realização conjunta entre os governos estadual, municipal e federal do evento de abertura do Mês de Enfrentamento da Violência Sexual, em 07 de maio de 2014, no auditório da ALERJ;
- Firmamento do Termo de Cooperação da Agenda de Convergência entre os governos federal e estadual e os governos federal e municipal – um protocolo de intenções;
- Articulação das duas campanhas nacionais: “Proteja Brasil” voltada para o enfrentamento de todo tipo de violação e “Não Desvie o Olhar” voltada para o enfrentamento da exploração sexual;
- Difusão das campanhas nacionais para os municípios de todo o estado, através do repasse de material impresso e virtuais pelas redes sociais;
- Realização do III Seminário Tecendo a Rede: construindo o legado dos megaeventos esportivos, no auditório da EMERJ em 17 de maio de 2013.
- Parcerias se firmaram a partir da participação no Comitê Rio e promoveram ações pós-Copa, tal como a realização de um seminário regional e um

fórum estadual pelo FEPETI, a ACTERJ e o MPT, de formação de conselheiros tutelares no tema da erradicação do trabalho infantil;

À título de breve avaliação, perguntamos aos entrevistados se o planejamento das ações havia sido dimensionado adequadamente.

Não, é, é isso que eu falei, eu acho que a gente acabou esquecendo que, é, exploração sexual, violência sexual, tinha tanto policiamento lá, e o trabalho foi um trabalho que realmente massificou contra violência sexual, rará, que realmente não se viu muito, né? Mas o que se viu de trabalho infantil e as pessoas não sabiam o que fazer, quem ‘tava lá na ponta não sabia o que fazer, não sabiam o que proceder, “ah, mas o que quê eu vou fazer, vou, vou tirar o menino, às vezes o menino ‘tá trabalhando junto com a mãe, junto com o pai, e aí, o que que eu faço?” Então assim, ficou uma, um não sei o que fazer, muito grande, né? Então assim, é lógico que foi uma falha, uma falha de planejamento na minha opinião, de todos nós, né? Não é só da, do, ah, vocês não pensaram nisso, o FEPETI também fazia parte desse Comitê, né? (Ñgov.6, p. 5,6)

O depoimento refere-se à fragilidade de entendimento quanto aos fluxos e procedimentos de atendimento em uma temática específica, a do trabalho infantil. Abordamos que para essa questão havia a estratégia do espaço de convivência como um recurso alternativo de encaminhamento ao acolhimento institucional nesses casos. Mas como vimos, essa estratégia careceu de um cadastramento prévio do público que iria utilizá-lo, como os filhos de ambulantes; em face da dificuldade de articulação intersetorial com a pasta responsável pela emissão de licenças e fiscalização.

(...) Eu só avalio o seguinte, pena que a gente não teve atuação de demanda, ou porque estava escondido, ou porque de fato não teve? Se a gente estivesse na rua, demonstrando quem éramos, será que a gente não teria uma demanda? Quer dizer. Então isso pra mim me deixa dúvidas. (Ñgov 1, p.12)

O depoimento acima, de um integrante do plantão realizado na Tijuca, avalia que a falta de demanda de atendimento na Copa se deu pela localização do Plantão Integrado e pela falta de informação pública sobre a existência do

plantão. Questões concernentes ao plano operacional, estabelecido a partir do planejamento estratégico, como esta da operacionalização dos plantões, ficaram a cargo dos respectivos responsáveis segundo sua atribuição institucional, não necessariamente passando por decisões coletivas no âmbito do comitê, em face da urgência por tomada de decisão por causa da proximidade da Copa.

Pois é, eu acho que ausência, por exemplo, de alguns atores como a universidade, fez com que a gente fosse, montasse a estratégia de atuação nos megaeventos, muito pelo senso comum... né? Senso comum assim, né? Tudo bem, tem lá as *expertises* da, dos parceiros, né? Então vamos focar na exploração sexual, na exploração sexual, okei. Na Copa, quando veio os relatórios e o levantamento foi, o número de crianças, de abordagem em relação à violência sexual foi ínfima. (Ñgov. 6, p.5)

Nesse depoimento, o entrevistado alega que as estratégias de atuação foram estruturadas pelo senso comum, sem dados ou pesquisas como subsídios para planejamento das mesmas. Ainda que houvesse a *expertise* dos parceiros, ressentia-se da ausência da universidade que poderia incidir mais assertivamente nos focos de prioridades. À revelia do grande número de profissionais especializados no comitê, essa fala parece querer expressar de um tipo de conhecimento embasado necessário à produção de um planejamento bem dimensionado.

Alguns fatores podem ser elencados para o entendimento de tal dificuldade de planejamento. Um fator determinante foi a falta de orçamento destinado para as ações coletivas propostas pelo Comitê Rio. Além de não ter existido uma linha de financiamento público das ações formuladas coletivamente, também não houve incorporação das ações propostas nos orçamentos das pastas setoriais envolvidas na articulação. Assim, os recursos financeiros utilizados

foram somente aqueles disponibilizados pelas organizações em ações pontuais de interesse institucional.

Outros fatores podem ser atribuídos à dificuldade de formulação de um plano de atuação em rede, tais como as dificuldades políticas de integração das ações e o que podemos chamar de um hiper-dimensionamento do alcance do Comitê Rio. Cabe-nos dizer que a fragmentação política e os interesses dos grupos de pressão quando divergem e competem sem alcançarem a pactuação dos interesses comuns, reduzem sobremaneira as capacidades de conexão. E também, que parecer ser uma tônica da participação popular na formulação das políticas públicas a inclusão o quanto possível das demandas diversas nos planos e planejamentos das estratégias públicas, o que provoca um superdimensionamento da capacidade executiva dos órgãos com funções táticas e operacionais, sem considerar as reais condições de efetivação das ações propostas.

Entretanto, podemos também aqui questionar o quanto uma rede consegue elaborar um plano de ação fechado, e mesmo, se cabe a formulação de planejamentos públicos tradicionais para uma modelo de gestão em rede, na medida em que o dinamismo com que se desenvolvem as ações depende de muitos elementos para a sua governabilidade. Nesse caso, se consideramos o planejamento algo inerente à administração pública, qual seria o modelo, ou os modelos, que teriam aderência à política pública gerida em rede.

Daí a necessidade de rever o conceito de gestão estratégica à luz da especificidade das redes inteorganizacionais. Para Mandell (1990), no modelo de gestão estratégica intra-organizacional o controle é baseado na autoridade legítima que parte da hierarquia. Com relação à estrutura de poder, as estratégias dependem da habilidade da administração superior para tomar decisões, delegar responsabilidades e controlar o



processo de implementação. Além disso, as ações do administrador estão limitadas a um determinado contexto organizacional. Já na rede inteorganizacional o controle não é uma relação preponderante. Embora seus membros representem os diferentes níveis de governo, isso não implica um relacionamento hierárquico entre eles, de modo que cada nível atua como unidade semi-autônoma. A posição de poder está relacionada à influência de cada membro na viabilidade mesma da rede. Como as organizações confiam umas nas outras para alcançar objetivos próprios, o poder de cada uma delas aumenta à medida que sua participação se torna essencial para a preservação da rede. Além disso, o gestor está envolvido em diversas redes que se sobrepõem ou influenciam mutuamente. (FLEURY e OUVÉRY, 2007, p. 22)

Ainda que o Comitê não tenha conseguido concluir a elaboração de seu plano de ação, este serviu como diretriz das ações e do que se deveria priorizar, à medida que se apresentavam as condições necessárias para a execução dessas ações. E, de alguma forma, contribuiu para a continuidade das ações e a coerência das mesmas com as pactuações em grupo. Mesmo diante de todos os desafios colocados de sustentabilidade das ações na diversidade de sua composição.

Então essa relação, Estado, Município, Sociedade Civil... É óbvio que como uma novidade tinha muitos desafios a romper, mas eu acho que houve uma habilidade muito grande na condução dos trabalhos e mesmo quando a corda estava assim esticando, das tensões e tal, houve habilidade de recondução, de recondução, de não deixar acontecer qualquer tipo de rompimento. E esse é o exercício natural do novo. Do novo e do diferente. Então eu acho que foi um dos Comitês, que no meu entendimento, que mais ganhou, mais avançou, mais se constitui mesmo como uma rede. Haja visto que o plano de trabalho do Comitê do Rio é um plano continuado. É um plano que não se interrompeu. Com mudanças, com mudanças de gestão, com mudança de tudo. Então por mais que houvesse a tensão, ela foi superada com ação, com trabalho. Eu acho que foi um dos Comitês que com mais satisfação final deu pra gente, no sentido de ver que ficou alguma coisa daquela iniciativa. (Gov.1, p.9)

Esse depoimento, para além de afirmar essa característica do trabalho em rede do Comitê Rio, que se organizou de tal forma que garantiu a sua continuidade, mesmo em momento de tensionamento no período eleitoral; ele expressa sobre uma habilidade de condução que foi necessária para não ter havido

rupturas nesse processo. Essa habilidade para a animação da rede será discutida mais a frente quando refletiremos sobre a dinâmica de funcionamento da rede no capítulo V. Mas o que achamos pertinente demarcar é a ideia de que são habilidades que podem ser adquiridas no contexto de aprendizagem colaborativa para a condução dos processos de gestão em rede de políticas públicas.

À medida que avançarmos nos capítulos seguintes, outros elementos do histórico da emergência do Comitê Rio serão abordados. Apresentamos a seguir as categorias adotadas para a análise da morfologia e dinâmica de funcionamento da rede; entendendo que as categorias de interdependência em rede sintetizarão essas duas primeiras.

E para fazer referência a abordagem do tema ESCA no plano de ação, podemos observar no conjunto de atividades realizadas pelo comitê, a predominância de ações voltadas para EVSCA (enfrentamento da violência sexual), com destaque para a exploração sexual. Podemos concluir que esse tema, além de motivador da articulação da Agenda de Convergência, foi o eixo condutor para as ações de abordagem de outros temas, tal como o trabalho infantil que tem a ESCA como uma de suas piores formas (lista TIP). E ainda, atravessou o tema das crianças em situação de rua, como uma das formas de violação a que estão mais vulneráveis, o tema do desaparecimento que tem por trás o sequestro e tráfico de pessoas para fins sexuais; assim como o tema do uso abusivo de álcool e outras drogas como fator de vulnerabilidade para o abuso e a exploração sexuais.

## **Atores Envolvidos e Amplitude de Inserção**

Partindo da premissa de que “o conjunto de ações para as quais se dedica a rede é que vai determinar o conjunto de atores envolvidos e o modo de inserção dos mesmos” (Fleury e Ouverney, 2007, p. ) analisaremos a composição do Comitê Rio sob este aspecto na perspectiva do que verificamos em campo. Contudo, ao nos debruçarmos sobre o processo de composição do Comitê<sup>25</sup>, percebemos que houve critérios *a priori* para a convocação dos atores, quais sejam: todos os atores públicos que compõem o SGDCA e representantes de redes da sociedade civil que atuem com temas de direitos humanos de crianças e adolescentes; mesmo antes do conjunto de ações ter sido definido. Assim, os critérios de elegibilidade tiveram como referência primeira as normativas que definem esse sistema de forma ampla, de modo a abarcar o maior número de atores possíveis para a empreitada que se propunha.

À revelia da convocação dos atores que compõem o SGDCA e do aceite dos mesmos para compor o Comitê Rio, de modo formalizado ou não, o trabalho de campo revelou que somente essa adesão não se fez suficiente para ativar os laços entre os nodos integrantes, de modo a empreenderam ações em cooperação. Vimos no capítulo III (sobre morfologia), quando analisamos a densidade do Comitê, os diversos modos de ausência dos atores (com ou sem adesão e por contraposição), mesmo quando aderidos formalmente. Efetivamente, somente podemos considerar a existência de engajamento de um ator, quando observamos a participação do mesmo na dinâmica de

---

<sup>25</sup> - apresentado no capítulo sobre morfologia quando analisamos a categoria densidade e os critérios de elegibilidade para a composição do Comitê Rio.

funcionamento da rede, ou seja, pela ativação dos laços entre os nodos, pela conectividade estabelecida com os demais atores.

Uma vez constituído o Comitê Rio, a partir da ativação dos laços entre atores estratégicos responsáveis pela articulação e convocações iniciais e, após a instauração de uma institucionalidade necessária à sua criação e ao seu funcionamento; cabe-nos analisar os elementos institucionais do padrão de interdependência em rede, considerando o nível de institucionalidade necessário para que estes se forjem e se apresentem.

Nos espaços interorganizacionais com baixo grau de institucionalidade, as atividades conjuntamente planejadas e realizadas são poucas, específicas e de duração limitada, e em geral aqueles que exercem tais atividades são apenas atores do nível operacional, com pouca capacidade decisória. Quando, porém, o espaço interorganizacional tem maior densidade e envolve um conjunto de atividades duradouras coletivamente planejadas e empreendidas, é necessário haver maior capacidade decisória para evitar frequentes impasses e indeterminações [ver Bueren, Klijn e Koppenjan, 2003; Klijn, koppenjan e Termecer, 1993]. (Fleury e Ouverney, 2007, p.91)

Inferimos com base nessa citação, que o grau de institucionalidade da rede está diretamente associado à construção da ambiência necessária ao desenvolvimento dos padrões de interdependência. Esta ambiência está também relacionada à motivação da instituição-nodo e/ou de seu representante, como vimos no capítulo de morfologia, quando apresentamos os aspectos da representação institucional. Destacamos três aspectos determinantes dos tipos de representação: a política institucional de participação na rede; o perfil, experiência e habilidades do representante, e, as demandas da rede para a representação institucional.

Ao analisarmos a dimensão densidade da rede no capítulo III (sobre morfologia) como sendo a relação entre laços ativados e o total de potenciais

membros da rede (PORTUGAL, 2007) percebemos como importante a investigação do processo que levou a não participação dos atores convocados. Vimos que o critério de convocação foi o reconhecimento como ator estratégico do SGDCA e da política pública em desenvolvimento: estratégias de proteção em megaeventos. Assim, consideramos “o total de potenciais membros da rede”, como sendo todos os atores membros do sistema de proteção, segundo descrição da normativa de número 113 do CONANDA que o institucionaliza; dentre outros considerados pelos entrevistados, como tendo potencial de cooperação para o alcance dos objetivos, que foram agregados ao processo ou que foram sentidos como ausentes.

Nesse sentido, emergiu do trabalho de campo, uma classificação da ausência percebida em três níveis de posicionamento dos atores convocados junto ao Comitê Rio: os atores com adesão formal, os sem adesão formal e os ausentes por contraposição à articulação. Cabe-nos nesse momento uma reflexão sobre essa ausência de engajamento frente à análise da amplitude da inserção, reconhecendo, pois, que difere de acordo com o posicionamento dos atores. Um ator que se encontra inativo, mas que aderiu formalmente ao Comitê podemos considerar que algum movimento ele fez para esse engajamento, os que não aderiram formalmente sequer reconheceram a convocação e os que se contrapuseram a proposta, por sua vez, o fizeram intencionalmente como posicionamento político.

Retomando a premissa de que o envolvimento dos atores e a forma como ele se dá depende das ações para as quais a rede se dedica, inferimos que essa composição por critério de pertencimento ao conjunto de atores reconhecidos como componentes do SGDCA prescindiu ao estabelecimento do conjunto de

ações, foi porque partiu da ideia de convocação de todos os atores para que conjuntamente essas ações fossem planejadas; envolvendo os possíveis atores que fariam parte da execução desde a sua formulação.

Não obstante a intencionalidade de implicação dos atores desde o início do processo de formulação do conjunto de ações que seriam desenvolvidas, como efeito, alguns dos representantes da política setorial ou temática no Comitê Rio não se reconheciam nesse plano de atividades; tampouco tinham poder decisório ou capacidade para propor e executarem ações afins à pasta que representavam; que colaborassem com o objetivo final de fortalecer o SGDCA local como legado desses megaeventos para a política de proteção infanto-juvenil. Esses atores coincidem não por acaso, na sua maioria, com o conjunto de atores percebidos como ausentes pelos entrevistados. Outra parte, de atores presentes, mesmo não necessariamente atendendo as expectativas do Comitê quanto aos setores que representavam, se posicionaram de tal forma que essa “ausência” foi compensada parcialmente pela participação ativa e/ou qualidades pessoais e profissionais do representante.

... aquelas pessoas ali, juntou ali, juntou lá o promotor, juntou não sei quem, juntou o conselho tutelar, assistência social. Depois isso tudo é discutido. Eu lamentei de não ter ido a nenhum. Mas **eu me via um pouco sem papel**. Não sei, não sei. Naquele dia, queria observar... (...) Eu acho que é isso. Foi um avanço incrível. Muito, uma coisa muito legal, e eu acho que tem... que a tendência é que isso tem que acontecer. Infelizmente ainda é assim. (Gov.3, p.12/Gr.2, grifo nosso)

Esse depoimento, ao falar da experiência de cooperação interinstitucional do plantão integrado nos megaeventos empreendida pelo Comitê Rio, a considera um avanço. Contudo, não consegue ver a pasta que representava no comitê com um papel definido nesse plantão, mas expressa seu interesse pessoal/profissional em observar e aprender com a experiência.

Destaque para essa peculiaridade da área dos direitos da criança e do adolescente – a existência de disposição legal, normativa e prática operacional de um sistema de proteção constituído por um conjunto de atores, com atribuições legais definidas que se complementam – que impõe, *a priori*, o reconhecimento da importância de todas as partes do sistema para o alcance do objetivo da proteção integral. Desta forma, quando evidenciamos essa estratégia de elegibilidade para a convocação inicial para a composição do Comitê, é para analisar o efeito produzido nos atores, principalmente naqueles que historicamente não se engajam na política de garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, em geral, inserida e setorializada na pasta da assistência social.

Nesse sentido, nos esbarramos também nos efeitos da setorialização dos direitos humanos e da política de proteção especial desses direitos em situações de ameaça ou violação constatada no setor da assistência social. Partindo da premissa legal de complementaridade intersetorial, como efeito, temos a não observância da perspectiva dos direitos humanos pelas outras pastas setoriais. E quando o Comitê Rio convoca, insere e demanda desses setores, nos esbarramos na ausência de implicação e reconhecimento das preocupações com os problemas públicos nesse campo. Assim, o Comitê ao reconhecer a larga amplitude de atores para sua formação, se depara com a demanda por estratégias de engajamento efetivo desses setores historicamente não implicados.

À título de ilustração, poderíamos nos questionar: O quê o setor Cultura tem a ver com a proteção dos direitos infanto-juvenis no contexto dos megaeventos? Quais as estratégias de políticas públicas nesse campo poderiam ser

invocadas para a atuação intersetorial? Quais outras estratégias poderiam ser formuladas, planejadas e executadas que concorressem para a proteção em rede nos megaeventos? Esses, são apenas alguns dos questionamentos que atravessam esse exercício de construção de referências de garantia dos direitos humanos infanto-juvenis por esses setores. Isto é, inserir essa pauta na agenda desses setores.

Já vimos no capítulo I como se dão os processos de formulação de agenda pública por meio de janelas de oportunidades (KINGDON, 2011) e como os megaeventos esportivos mundiais na cidade do Rio de Janeiro conferem holofote e megafone para a cidade e setores envolvidos na produção dos jogos. Assim, a formação do Comitê Rio produziu um movimento de demanda de atuação e engajamento de setores historicamente distantes da pauta da proteção integral infanto-juvenil. O acolhimento e tratamento dessas demandas diferiram de setor a setor. Por exemplo, no campo da segurança pública houve demanda por ampliação do atendimento da DCAV para além do horário comercial (atendimento 24 horas); no campo do turismo, demandou-se por engajamento do *trade* turístico nas ações de enfrentamento da exploração sexual infanto-juvenil; e assim por diante. Nos dois casos citados não houve avanços.

A forma como se processou o engajamento dos atores, a produção de demanda e respostas a essas demandas, vemos como importante sinalizador de como se organizam e se estruturam os diferentes setores na perspectiva dos DHCA. Assim, lançar luz nessas instâncias obscuras do SGDCA pode produzir questionamentos que nos levem à formulação de estratégias alternativas de fortalecimento da perspectiva da interdependência em rede.



Podemos dizer então, que essa deve ser uma preocupação de qualquer um que se disponha a produzir gestão em rede de políticas públicas de proteção dos direitos humanos infanto-juvenis. Aprofundaremos essa reflexão quando analisamos a dimensão Instâncias Estratégicas de Coordenação Interorganizacional da interdependência em rede no capítulo V.

Outra dinâmica importante a ser observada, diz respeito a uma peculiaridade da área dos direitos da criança e do adolescente, a paridade de composição entre membros no governo e da sociedade civil das instâncias colegiadas do SGDCA, mais especificamente representada na lógica de composição dos Conselhos de Direitos, mas também presente em outras instâncias de articulação entre esses dois segmentos. Essa lógica parte da concepção de complementaridade entre as ações do governo e da sociedade civil e da normatização da participação da sociedade civil organizada na gestão da política de atendimento dos direitos advinda do período de redemocratização do Estado brasileiro, consolidada no ECA (1990). Essa “regra” não ganhou sentido na composição do comitê, que valeu-se de outras diretrizes para sua composição.

Não vou aqui aprofundar na discussão da relação histórica entre Estado e sociedade civil na gestão das políticas públicas para a infância e adolescência, mas fazer referência a essa relação de certa co-dependência da paridade entre esses dois segmentos da área; tratada recorrentemente como relação de antagonismo, disputa e animosidade; como se assim devesse ser para fazer o contraponto aos interesses de grupos governamentais no poder, que se contraponham ao desenvolvimento dos direitos humanos infanto-juvenis. Ou seu inverso também procede, quando o segmento da sociedade civil é

cooptado pela gestão governamental por interesses quaisquer – políticos, econômicos ou privados – passando a ter uma participação acrítica e conservadora do *status quo*, ou mesmo defensora do governo. Mas entre esses dois lados, recorrentemente tidos como opostos se apresentam inúmeras possibilidades de inter-relação entre as organizações civis e as gestões governamentais.

A postura assumida pelo governo ou pela sociedade civil organizada define o modo como se relacionam, em cooperação ou em disputa, o que preferimos analisar na perspectiva de uma relação paradoxal. Se por um lado temos a prerrogativa da autonomia dos entes que compõem a rede no cumprimento de seus papéis institucionais, por outro temos a necessidade de cooperação e de coordenação interorganizacional para que a rede funcione tratando da diversidade dos interesses dos membros e grupos formados em seu interior. No Comitê Rio encontramos pelo menos duas posturas diferentes de segmentos da sociedade civil. Um grupo de organizações que se contrapõem à formação do Comitê coordenada por entes governamentais, como foi a postura do Fórum DCA e de seus representantes no CEDCA que reivindicavam pra si o direito de liderança do processo de articulação da rede de proteção nos megaeventos; enquanto que outro grupo assume um posição de cobrança do governo para formulação e execução de estratégias públicas neste cenário de produção dos megaeventos, participando esse grupo do processo em cooperação crítica junto ao governo.

Numa rede de políticas públicas (RPP) de direitos humanos de crianças e adolescentes (DHCA) não se pode prescindir do governo como ator responsável pela formulação e implementação de políticas públicas, em

cooperação com a sociedade civil organizada, que conquistou esse direito de forma legal. Os Conselhos de Direitos são expressão máxima da institucionalização dessa conquista, onde esses dois segmentos sentam à mesma mesa para formulação e controle das políticas públicas. Outra expressão dessa premissa são os Conselhos Tutelares, cujos conselheiros são escolhidos em processo aberto à todo cidadão com direito de voto.

Numa RPP de DHCA essa configuração se apresenta de forma diferente, ela transcende à lógica governamental e não governamental no âmbito do Executivo, pode abarcar os demais Poderes: judiciário e legislativo; assim como integra os organismos internacionais e instâncias interorganizacionais e interfederativas. Se tomarmos o Comitê Rio numa concepção de RPP, ao analisarmos a sua composição, cerca de 50% são de órgãos do Executivo (municipal, estadual, federal e interfederativo), 30% de organizações não governamentais (interorganizacionais), 15% de órgãos jurisdicionais e 5% de outros órgãos (legislativo e de agência internacional). Na perspectiva da proporcionalidade entre instâncias públicas e privadas, as organizações sociais representadas corresponderam à média de 30% do total de participantes, temos então 70% de órgãos públicos, com atribuições definidas em lei e em outras normativas.

Numa análise dessa composição podemos dizer que a ampla convocação dos atores do SGDCA conferiu legitimidade ao processo e reconhecimento das organizações convocados, que, posteriormente na inter-relação, foi se produzindo um sentimento pertencimento entre os atores engajados. Veja abaixo o depoimento de um entrevistado como membro do comitê, quando arguido se ele se reconhece como pertencente a uma rede:

Pertencente a essa rede e saber que eu vou contribuir... Eu posso contribuir e saber que o outro pode contribuir comigo. Entendeu? Então eu acho que foi isso que fez com que as pessoas ficassem. Porque não teve dinheiro. Porque normalmente muita coisa que faz com que na rede fiquem é a possibilidade de dinheiro. Não teve isso. Então aquelas pessoas ali, se identificaram naquela rede, todo mundo aqui está comigo. Fala as mesmas coisas que eu. Eu posso contribuir, elas podem, a gente pode formar, eu posso acessar essa rede de alguma forma. Nós fazemos parte desse Comitê. Eu acho que teve um pertencimento a isso. (Gov.3, p.8,9/Gr.2)

Esse depoimento nos confere concretude a esse sentimento de pertencimento, ressalta o entrevistado: a cooperação mútua, a troca de recursos, a identificação com o grupo, a confiança de apoio, a linguagem comum, a disponibilidade para contribuir para com o grupo e a certeza de poder acessar a rede quando preciso. Também ressalta o entrevistado que não são os recursos financeiros ou a possibilidade dele que garante a permanência das pessoas na rede e a experiência do comitê nos trouxe essa constatação.

Mesmo com sua composição e participação oscilante dos seus membros, com períodos de vacância de uma ou outra representação, conseguiu manter um espectro amplo de instituições atuantes. Sem considerar o nível de engajamento e participação dessas instituições, podemos considerar que o Comitê obteve uma ampla representatividade para o seu propósito de convergência de agendas públicas.

Essa composição ampla e diversa do Comitê Rio; de atuação intersetorial, temática e interfederativa concomitantemente; com critérios de participação flexíveis às demandas emergentes; permite-nos observar também um espectro amplo de diferentes modos de inserção na dinâmica de ações interdependentes. Se continuarmos considerando a média de 40 participantes no total, destes, cerca de 75% aderiram formalmente (por ofício) ao Comitê Rio

e cerca de 25% não o fizeram, nenhum destes se fizeram ativos no Comitê (foram classificados como inativos ou pouco ativos).

Ao analisarmos essa dimensão sob a perspectiva da abordagem do tema ESCA, levamos em consideração que são as ações que determinam os atores que nela se envolvem e o modo de inserção dos mesmos. Assim, em face do grande número de ações voltadas ou que atravessam o tema ESCA, podemos concluir sobre a grande inserção dos atores envolvidos que atuam nessa área, assim como a qualidade dessa inserção em face da *expertise* que essas organização detém.

### **Nível de Formalização**

Essa é uma dimensão de análise do padrão de interdependência importante para se garantir a sustentabilidade das condições de atuação interorganizacional. Requer um equilíbrio entre o estabelecimento de regras necessárias à institucionalização do trabalho coletivo e a flexibilidade própria da atuação em rede.

A questão central a ser definida é o papel das regras como elemento fundamental na composição da estrutura da rede, ou seja, o processo de institucionalização. Este, no entanto, desenvolve-se por meio de interações constantes que, ao adquirir certo padrão de sustentabilidade, dão estabilidade à rede pela definição de regras formais que se apresentam como parâmetros mínimos de interação e ação coletiva (Fleury e Ouverney, 2007, p. 93-94).

Ao mesmo tempo, que se faz necessário o estabelecimento de regras mínimas para que o trabalho coletivo se faça possível, estas, numa perspectiva de rede, se constroem na interação entre os atores na medida que se apresentam as necessidades por estabelecimento de parâmetros

para o grupo atuar de forma coordenada e planejada no alcance dos objetivos comuns; se tornando inadequado qualquer modelo de imposição de regras pré-estabelecidas.

A construção coletiva e interativa de regras formais e informais constitui um processo dinâmico a partir do qual a estrutura de rede se desenvolve como institucionalidade mínima destinada especificamente a fornecer suporte organizacional ao planejamento, decisão e ação coletivos [ver Klijn, 2001; Keast, 2004]. Esse arcabouço normativo mínimo que constitui a estrutura da rede é um dos principais elementos que a distingue de outros arranjos interorganizacionais [ver Mandell e Stelman, 2003]. A instituição de regras é pois uma condição essencial para a institucionalização da rede e que possibilita o seu desenvolvimento como estrutura singular, capaz de se auto-regular e se transformar rapidamente. (Fleury e Ouverney, 2007, p.94)

O estabelecimento das regras é determinante dos modos como os atores interagem e produzem coletivamente, se estas estão a serviço da promoção da interdependência em rede, mais facilmente os atores assumirão posturas de cooperação e troca de bens e serviços; mas se as regras forem rígidas e estabelecidas à revelia do grupo, o processo de trabalho se distanciará do propósito de atuação em rede. Assim, as regras podem ser consideradas a estrutura da rede, que possibilitam as bases para sua atuação, mas devem ser flexíveis suficientes para se acompanhar a dinâmica instável própria das redes.

Assim, enquanto nas formações interorganizacionais com baixo grau de institucionalidade o papel das regras se restringe a conteúdos informais e sem estabilidade, o caráter predominantemente coletivo na busca de objetivos comuns que é peculiar ao desenvolvimento das redes produz estabilidade e aprofunda a interdependência existente mediante a construção de regras mínimas de organização do trabalho coletivo e de construção de governança. (Fleury e Ouverney, 2007, p.94-95)

Alerta os autores acima para a não aplicabilidade das regras aos processos eminentemente operacionais relacionados ao processo diário de produção

das redes, que requerem constante construção e reconstrução, de acordo com a dinâmica de formulação dos objetivos. Pois, “uma vez que a ampliação do caráter formal das regras no tocante aos aspectos operacionais mais específicos implica na adoção de padrões burocráticos de regulação do trabalho conjunto incompatíveis com a dinâmica das redes” (Fleury e Ouverney, 2007, p.95). O risco da burocratização da rede e seu enrijecimento, assim como a insuficiência de regras e de institucionalização necessária ao trabalho coletivo, são limites opostos que devem ser evitados na gestão em rede.

Esse equilíbrio entre a necessidade de formar uma estrutura capaz de oferecer o suporte organizacional indispensável ao planejamento, decisão e ação coletivos e a necessidade de manter uma dinâmica flexível impulsionada pela autonomia das partes é que torna a rede um meio especialmente apropriado para a resolução de problemas complexos de política pública e com maior capacidade resolutiva de que as organizações burocráticas centralizadas e os mercados instáveis. (Fleury e Ouverney, 2007, p.95)

Essa característica de estruturas flexíveis voltadas para a gestão coletiva é que confere às redes o potencial de adaptabilidade as constantes transformações do cenário político, tornando-a, portanto, mais capaz de lidar com os problemas complexos de políticas públicas, que não pode prescindir da implicação dos diversos segmentos autônomos envolvidos ou preocupados com os problemas públicos às quais se pretende intervir.

Vejamos então como se deu o processo de formulação e institucionalização de regras no *Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro*, analisando-o na perspectiva do padrão de interdependência em rede. Faz-se importante destacar logo de início, que o Comitê Rio não possui o seu conjunto de regras internas sistematizadas ou normatizadas em documentos específicos. Assim, buscarei identificar no seu processo de emergência e consolidação do trabalho no período que vai até a avaliação da Copa do Mundo após a sua

realização, as regras que nortearam a sua estruturação e consequente institucionalização.

Partimos da ideia de proposição dos Comitês Locais pelo Comitê Nacional da Agenda de Convergência. Como vimos no capítulo II, a formação dos Comitês Locais foi uma estratégia proposta em instância nacional para capilarizar as ações nas cidades-sedes da Copa do Mundo 2014. Temos então um movimento que precede à sua formação e que lhe deu origem, que, ao propor para os estados e municípios a formação dos comitês locais, o faz indicando um conjunto de orientações que, em parte, foram seguidas como regras pelos atores locais do SGDCA. Podemos dizer então que, o conjunto de regras em que se baseou o Comitê Rio primeiramente para sua formação, foram aquelas discutidas e estabelecidas no âmbito do Comitê Nacional pelas redes de redes das organizações civis em conjunto com o governo federal, que deram corpo à chamada Agenda de Convergência.

Citamos abaixo o extrato do documento preliminar da Agenda de Convergência em que o Comitê Local teve acesso à época de sua formação, que serviu de base para sua constituição. Destaque para o conteúdo que faz referência direta aos Comitês Locais:

- Instalação de **Comissões locais** para implementação da Agenda Criança e Adolescente nos polos da Copa das Confederações e Copa do Mundo, valorizando as datas de enfrentamento à violação de direitos de crianças e adolescentes.
- **Planejamento local** integrado para a intervenção em situações de violação de direitos humanos de crianças e adolescentes, a partir do diagnóstico local.
- **Formulação de protocolos e fluxos** para proteção de crianças e adolescentes, com alinhamento e garantia dos serviços apropriados às demandas locais.
- **Seminários** locais para discussão das políticas públicas de proteção à crianças e aos adolescentes, disseminando boas práticas.



Esse documento base da Agenda de Convergência indicava além do eixo estratégico de formação dos Comitês Locais, os seguintes eixos: Diagnósticos Locais, Sistemas de Informação, Capacitação, Atendimento, Protagonismo e Campanhas. Apesar de esse documento ter sido apenas uma referência para a constituição dos Comitês Locais, não se apresentando como uma regra a ser seguida, o mesmo foi considerado pelo Comitê Rio em sua integralidade. Assim, ele se fez importante para o estabelecimento coletivo de parâmetros de trabalho.

Nesse bojo, essas diretrizes nacionais, bem como àquelas formuladas no âmbito local, impactaram na forma como o comitê se organizou:

- a convocação dos atores do SGDCA para sua composição como uma regra, inclusive a definição das redes de ONGs para representar a sociedade civil;
- o fortalecimento do SGDCA como escopo de atuação do Comitê voltado para o legado desses megaeventos; assim como para a convergência das agendas voltadas à proteção;
- a coordenação conjunta entre os governos do estado e do município, suas atribuições e sistemática de reuniões; o Comitê Local por sua vez incluiu a sociedade civil;
- a secretaria executiva e suas atribuições de convocação das reuniões, registros das atas e gestão do correio eletrônico;
- a regularidade das reuniões ordinárias mensais e das extraordinárias a qualquer tempo que se faça necessário;
- a estratégia de formalização por ofício da representação junto ao Comitê Rio de um titular e um suplente;
- o estabelecimento dos objetivos geral e específicos; assim como de todo plano de ação com eixos correspondentes aos objetivos;
- os grupos de trabalhos (GTs) por eixos do plano e posteriormente por tipos de violações para o estabelecimento de fluxos e protocolos de atendimento;

Essas e outras estratégias e regras gerais definidas coletivamente nas reuniões gerais, como podemos averiguar, mais se aproximam das

dimensões estratégica e tática. As estratégias e regras operacionais eram definidas com os envolvidos nas ações em operacionalização; em geral nos grupos de trabalho ou nas instâncias da secretaria executiva e coordenação compartilhada. Nesse sentido, o nível de formalização do Comitê muito se enquadra no padrão de interdependência em rede, de “regras gerais instituídas coletivamente e regras operacionais, interativamente”. Ao mesmo tempo em que não podemos dizer de poucas regras, pois as mesmas eram definidas de acordo com as demandas; assim como não notamos regras rígidas e nem excessivas, pois as mesmas também iam se moldando em função das mudanças de objetivos e metas.

Outros aspectos da formalização que podemos explorar dizem respeito à oficialização da adesão da instituição ao Comitê Rio e do firmamento do Termo de Cooperação entre os entes federativos. O primeiro aspecto expressa a vontade institucional de adesão à constituição do Comitê Rio e engajamento em suas ações – um ato simples de indicação formal dos representantes institucionais; mas que se mostrou um interessante analisador do movimento institucional e da definição de estratégia de posicionamento institucional frente ao Comitê.

E no que se refere a abordagem do tema ESCA nessa dimensão de estabelecimento de regras para o estabelecimento das condições necessárias à institucionalização do trabalho coletivo, reafirmamos a tendência da formalização de parcerias para o desenvolvimento de ações conjuntas em ESCA/EVSCA a partir da disponibilidade concreta de recursos para a promoção dessas ações, se estabelecendo regras de acordo com as necessidades que se apresentavam; não constatamos convênios ou contratos nessa dimensão de parceria, somente na contratação de prestadores de serviços. Podemos dizer que esse nível de formalização de regras foi adequado aos objetivos propostos e conferiu flexibilidade própria da atuação em rede.

## Recursos Envolvidos

Baseado na categoria “Recursos Envolvidos” de Fleury e Ouverney (2007), distingue os níveis de disponibilidade: 1) Poucos recursos; gestão dispersa, 2) Nível médio de recursos; gestão compartilhada, ou 3) Alto nível de recursos em mãos de um determinado ator ou de poucos atores.

Uma rede pode comportar diferentes modos de cooperação dos seus recursos, mas quais recursos são esses quando falamos de gestão em rede? Não nos referimos apenas aos recursos financeiros, Klijn (1995 e 1996, *apud* FLEURY, 2002) faz referência aos diversos tipos de recursos circulantes numa rede: Poder, Status, Legitimidade, Conhecimento, Informação e Dinheiro. Assim como são diversas as formas de incidência de cada ator sobre os recursos.

*O Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro*, não contou com orçamento disponível para as suas ações próprias, o seu funcionamento dependia da disponibilização dos recursos pelos seus membros, como traduz a fala de um entrevistado: “Era tudo mesmo assim, o que você pode contribuir junta daqui, junta dali. (Gov. 5, p.7). Esses recursos eram acionados na medida em que as demandas se apresentavam.

Mas o que realmente faltou pra gente lá, na nossa organização, primeiro foi a questão do orçamento. Da onde vem o dinheiro pras coisas que se faz? Ficavam lá, FIA ora fazia, ora a Secretaria [de Desenvolvimento Social]. Então essa questão ficou falha, mas ao mesmo tempo, eu vejo assim, que houve... era... o recurso que foi usado, foi pequeno, mas as pessoas...as instituições, não as pessoas, representadas ali por pessoas, elas contribuíram de alguma maneira. (Gov.3, p.8)

Recursos não teve, né... Poder público quase não destinou recurso. Eu não me lembro se a prefeitura destinou. Agora o Estado não destinou. (Gov. 5, p.7)

O depoimento acima faz referência à destinação de recursos orçamentários para as ações que estavam sendo propostas pelo Comitê, tal como fica mais claro no depoimento abaixo:

E uma questão que eu acho que foi muito importante e que contribui pra, eu não diria, pras dificuldades do Comitê, é a questão do orçamento... o Comitê não tinha orçamento, né? O comitê não ter orçamento significa que as pessoas estavam, ali usando sua força de

trabalho, né? Usando suas horas de trabalho, das suas Instituições. Então tinham coisas que elas podiam bancar e tinham coisas que elas não poderiam... Então muita coisa, e acho até que esse esvaziamento em alguns momentos se dava justamente por causa disso, né? Eu acho que se o Comitê tivesse se preocupado, também não sei se isso seria possível, mas eu acho que isso, se tivesse uma questão na pauta, na época, de orçamento, se a gente tivesse um orçamento que pudesse garantir algumas presenças constantes, assim, é, eu acho que teria tido outro funcionamento talvez... (ÑGov. 6, p.4)

O depoimento acima traduz certa queixa pelo fato do Comitê depender dos recursos das instituições que o compõe, sinaliza que deveria ter sido dado maior atenção a essa questão do orçamento para as ações planejadas. Mas como dito anteriormente, os recursos da rede são bens disponibilizados pelos seus nodos, então buscamos analisar os diferentes tipos de recursos compartilhados no Comitê. A partir dos depoimentos, classificamos esses recursos em **quatro tipos**, abaixo descritos:

- **Humanos** – disponibilização de recursos humanos para as ações da rede, nos níveis estratégico, tático e operacional. Na experiência do Comitê Rio, identificamos vários exemplos de compartilhamento de recursos humanos dos nodos, que vai desde a cessão de pessoal técnico e de apoio para realização dos plantões integrados de atendimento realizados no período dos jogos, até a cessão de especialistas para a elaboração de planos estratégicos e realização de aulas em cursos de capacitação, passando pela cessão de pessoal para a produção de oficinas de elaboração de fluxos e protocolos; dentre outros.

- **Materiais** – disponibilização de recursos materiais para as ações da rede.

No Comitê Rio também identificamos vários exemplos, tais como: a cessão de material impresso de campanhas e o empréstimo de balão sinalizador do posto de atendimento do plantão integrado, dentre outros.

- **Imateriais** – disponibilização de bens imateriais para as ações da rede. Encontramos em nosso estudo, diferentes exemplos, tais como: o acesso à informações privilegiadas e à fonte de dados de difícil acesso, influência político-institucional, acesso a meios de comunicação e articulação com autoridades em cargos estratégicos, dentre outros.
- **Financeiros** – disponibilização de recursos financeiros para as ações da rede, que no caso do Comitê foram poucos, mas pontualmente podemos citar exemplos, tais como o apoio financeiro para a confecção de mais um balão sinalizador do posto de atendimento do plantão integrado e outras despesas decorrentes; bem como o revertimento dos valores de multas aplicadas em ações trabalhistas para a estruturação dos CTs (neste caso, essa ação foi em função das relações estabelecidas a partir do Comitê, mas não se constituiu como uma ação deste).

Percebemos então, uma diversidade de recursos disponibilizados pelos atores envolvidos nos trabalhos do Comitê Rio. Contudo, foi consenso nas entrevistas a falta dos recursos orçamentários para o empreendimento das ações coletivas que não encontravam recursos nas ações conduzidas pelas organizações membros. O Comitê buscava identificar para implementação das ações planejadas se havia nas organizações e pastas públicas alguma atividade já orçada que pudesse agregar e garantir parte dos recursos de uma ação maior.

Por quem 'tava lá, por quem 'tava a fim de trabalhar bem, algumas coisas a gente não conseguiu avançar, eu me lembro que a gente pensava em algumas coisas, pensou em capacitação, pensou em, eu acho que por falta de pernas, por falta de infraestrutura, por falta de recurso, né? Algumas coisas ficaram, poderiam ter trabalhado melhor, principalmente no quesito formação, capacitação, eu acho que a gente ficou de, o Comitê ficou de fora de alguns eventos que eu sei que aconteceram, de formação, mas que o Comitê não teve entrada pra estar contribuindo. (NGov.6, p. 9)

Esse depoimento aponta algumas limitações do Comitê em empreender ações planejadas – principalmente no que se refere à formação /capacitação. O plano de ação previa ações de formação para os operadores dos diversos segmentos da política de atendimento: segurança pública e privada, saúde, assistência social e direitos humanos, voluntários dos eventos, empresas da cadeia produtiva dos megaeventos; dentre outros segmentos públicos e privados. Por mais que as instituições tenham recursos previstos para ações de formação, carecia de alocação de recursos específicos para alcançar todo público que se pretendia.

Eu gostei bastante do trabalho do Comitê, assim, embora eu acho que faltou da nossa parte. Da parte de todo mundo, recurso pra gente fazer coisas mais concretas, então ficávamos sempre limitados a esse problema. Acho que poderíamos ter feito muito mais coisas de prevenção se tivéssemos dinheiro. (ÑGov 5, p.1)

A falta de recursos limitou ações que poderiam ser feitas, principalmente ações de prevenção, previstas para serem realizadas anteriormente aos megaeventos, atingindo a população em geral com as campanhas, mas também os operadores do SGDCA que atuam diretamente nas ações operacionais durante os megaeventos.

Porque sem recurso a gente fica enxugando gelo. Ninguém ali tem dinheiro. O governo tem que entrar com dinheiro. Os órgãos tem que entrar com dinheiro sim. Esse foi o nosso maior erro, na minha opinião, que os recursos da Copa não chegaram pro Comitê. Então como que isso aconteceu. Isso foi um grande... inexplicável. Porque havia dinheiro, na Copa houve dinheiro. Porque ele não chegou pra lá é que eu não sei. (ÑGov 5, p.1)

O depoimento acima ressalta o fato do Comitê Rio atuar sem recursos orçamentários e financeiros, critica que os recursos da Copa não foram direcionados para a área de proteção dos direitos infanto-juvenis. Esse fato coaduna com a preocupação que deu origem ao movimento das redes da

sociedade civil pela garantia dos direitos infanto-juvenis para a formação da Agenda de Convergência, a falta de preocupação dos gestores dos megaeventos esportivos com a questão da infância e adolescência. Não houve previsão de recursos para prevenção e mitigação dos impactos da Copa do Mundo sobre a proteção das crianças e adolescentes.

Então acaba que era necessário que todo mundo desse do seu tempo de trabalho e não houve recurso pra contratar uma equipe pra fazer a comunicação, fazer o planejamento e a ação da formação de agentes e etc, etc e etc. (NGov 5, p.6)

Esse depoimento sinaliza que o recurso era proveniente do tempo de trabalho dos componentes, não houve recursos financeiros para contratação de prestadores de serviços para execução das ações planejadas. Destaca as questões da comunicação e da formação, como eixos estratégicos dos planos que não foram viabilizados ou ficaram prejudicados pela falta de recursos próprios para esses fins. Mas parece que isso não foi impeditivo para a atuação do Comitê Rio, como aponta o depoimento abaixo.

Em pouco tempo, com recurso zero, as pessoas conseguiram se organizar e fazer um trabalho bem interessante. A ponto de virar referência, né... To falando errado? Virou referência. (...) Então, assim mostra como a vontade política das instituições, os órgãos envolvidos, a sociedade civil. Como é importante essa vontade. Pode fazer coisas que transcende, por exemplo, a questão de governo. O governo às vezes não tem nem essa vontade política toda, né. Mas as pessoas reunidas conseguem formular propostas, políticas públicas mesmo de mudanças que façam mesmo a diferença. (Gov 5, p.14)

O depoimento atribui à vontade política de fazer como tendo sido o diferencial para que o trabalho do Comitê pudesse ter sido empreendido e pudesse ter obtido resultados, à revelia da vontade política do governo. Mas no nível operacional, o depoimento abaixo mostra que recursos puderam ser mobilizados para a viabilização do plantão do Conselho Tutelar.

O meu colegiado, o meu colegiado por exemplo que atendia o Maracanã, elogiou muito a atuação do Município, o secretário do desenvolvimento social que nos deixou a vontade. Tudo que nós requeremos, nós fomos atendidos. Uma das coisas que enquanto [nome da instituição] nós exigíamos, que os conselheiros tivessem guaritas foi a Guarda Municipal. (NGov 1, p.9)

O depoimento faz alusão ao trabalho da coordenação do Comitê Rio, em particular, o segmento do governo municipal. Destaca que tudo que foi requerido pelo órgão pelo órgão para viabilizar a realização do plantão de atendimento foi atendido, tal como foi a cobertura da guarda municipal para garantir a segurança no trabalho. Porém, o contrário também ocorreu, como revela a fala abaixo, que expressa a vontade do entrevistado e ter participado dos plantões integrados nos dias de jogos da Copa do Mundo.

...por exemplo, eu gostaria de ter ido, mas não tinha transporte. Sair daqui de Niterói, num dia daqueles, de movimento e até de esvaziamento da cidade. Não fui, gostaria de ter ido se tivesse. Se o Estado tivesse dado meios pra eu chegar lá. Eu era representante dele, dentro da secretaria de [nome], mas infelizmente.... (Gov 5, p.9)

Nesse caso expresso no depoimento, temos a alegação de que o poder público teria como viabilizar o recurso do transporte oficial para locomoção do profissional nos dias em que se dispunha a participar de uma atividade oficial do governo. Esse caso é um daqueles em que a pasta não delegou importância à participação de seu representante nas ações do Comitê Rio.

Sempre foi um problema recursos. Agora, quando eu ia às cidades, as pessoas sempre falavam assim, mas o quê que vocês têm pra oferecer? O que o governo federal tem pra oferecer? Bom, do ponto de vista da Secretaria de Direitos Humanos, tem... tinha a adesão ao PAIR, a equipagem dos Conselhos Tutelares, tinham iniciativas muito pontuais, que são relacionadas a nossa política do cotidiano, mas que era adequadamente apropriada, fortalece a ação no local. (GOV.1,p.13)

O trabalho de deflagração da formação dos Comitês Locais e de sua implementação também não contou com recursos do âmbito do federal. A



estratégia criada pela SDH foi favorecer os gestores locais para o acesso aos recursos dos programas federais continuados, que por ventura não tenham sido implementados na localidade, ou fortalecer esses programas quando já implementados. Reconhece que eram ações pontuais, mas diziam respeito às políticas que se propunham ser incrementadas pelos comitês locais.

Mas nós tivemos, tanto o Ministério da Saúde, quanto o Ministério do Desenvolvimento Social uma disponibilização, uma readequação dos recursos também que ficou ali disponível. Mas essa relação federativa, ainda é uma relação que precisa de uma gestão mais competente. Porque às vezes tem o recurso, mas esse recurso não chega porque às vezes a gestão não se aproxima, não está preparada, não agiliza, tem o aspecto burocrático. Então a gente tem aí algumas questões nessa relação que se nós tivéssemos uma rede mais organizada como um sistema, ela obviamente seria mais facilitada. (GOV.1,p.13)

Nesta fala, citam-se dos ministérios que readequaram recursos para ações propostas (sem discriminar quais foram esses recursos); pontua algumas dificuldades de acesso aos recursos federais pelos estados e municípios, tais como: falta de articulação e falta competência gerencial, que impedem a transposição da burocracia do governo. Refere-se à falta de organização da rede de forma sistêmica, de modo a facilitar e acessar os recursos federais. Mas, como dito, a falta de recursos orçamentários e financeiros não impediu o estabelecimento de parcerias e troca de bens.

Então eu acho que foi uma via de mão dupla, que serviu tanto para a instituição e para o [nome das instituições] como representações, como serviu pro Comitê. Alguém uma vez disse assim, um convênio tem que convir a ambas as partes. Não foi um convênio formalizado, mas foi uma parceria, e uma parceria, você ser parceiro. Então todos os que estão envolvidos, eles tem que se beneficiar ou fazer bom uso dessa parceria. Eu acho que a gente conseguiu fazer, ou está fazendo um bom uso dessa parceria. Tanto fizeram de nós, quanto nós pudemos fazer disso. Inclusive encontrando várias instituições do sistema de garantia de direitos, que fazem parte do sistema de garantia de direitos e que precisam saber do [nome do serviço da instituição]. Então isso nos facilitou enormemente. Assim como nós facilitamos quando estivemos lá trabalhando junto ao Comitê. (ÑGov.2, p.5)

O Comitê funcionou como uma “vitrine” junto ao SGDCA. Expressa o depoimento também que a participação deve interessar às partes envolvidas, pois dever ser uma relação de troca, de benefício mútuo. Nesse sentido, a fala abaixo propõe uma estratégia para esse compartilhamento dos recursos existentes.

Sabe o que eu acho que faltou assim, como ONG que vivo atrás de dinheiro, eu achava que a gente podia ter tido uma coisa assim de não só ter dinheiro para as ações do Comitê, mas também para... sabe, de que maneira que meu recurso podia ajudar o CMDCA naquela região, conselho tutelar, entendeu? O mesmo recurso... Estratégia de captação e estratégia de uso de recurso já em caixa. Entendeu? Se você... vamos abrir as contas. Eu tenho dez. Ah, eu tenho cinco pra isso. Eu tenho tanto pra aquilo. Se esse dinheiro já é nosso o quê, como a gente pode capitalizar, capitanear, não sei qual o termo, mas articular pra que a gente possa gastar o dinheiro de forma que ele atinja mais um campo maior, entendeu? (NGov 5, p.12,13)

A proposta sugerida nesta fala é de abertura dos recursos existentes pelas instituições que integram a articulação. Um trabalho de levantamento no orçamento de cada organização de recursos que poderiam ser alocados nas ações propostas pelo Comitê Rio; de modo que reunidos poderiam potencializar mais as ações do que se fossem aplicados de maneira dispersa – uma dinamização da execução dos recursos já alocados nas organizações. Mas a fala abaixo abre uma questão a ser observada caso o Comitê tivesse recursos próprios.

E eu não sei se o Comitê se ele fosse uma organização, e tivesse um recurso, eu não sei como seria isso também. Eu acho que o ideal é que cada organização no Comitê, realmente, assuma de alguma forma, e aí eu sinto falta de ter alguém com mais poder, no caso assim eu falo: Eu não tenho nenhum acesso a orçamento aqui que pudesse de alguma forma pela Saúde... (Gov.3, p.8)

Essa fala levanta uma questão importante de como seria a alocação de recursos para as atividades próprias do Comitê Rio, isto é, em ações interorganizacionais, intersetoriais, interfederativas, que envolvem diferentes

fontes de orçamento e outros recursos; assim como de organizações executoras. Seria o caso do Comitê se constituir como uma organização com personalidade jurídica capaz de viabilizar a gestão de recursos? A entrevistada defende que não. Constituir-se uma organização com recursos próprios não era o caso, isso implicaria num nível de institucionalização, de burocratização, não desejável aos padrões de interdependência em rede.

Essa situação faz-nos refletir sobre a questão da intersetorialidade no orçamento público, na gestão de fundos para fins específicos de execução de ações entre organizações autônomas. Situação essa não prevista na organização de orçamentos que necessariamente devem ser alocados nos diversos setores que compõem a administração pública. O que seria pensar num orçamento intersetorial para ações intersetoriais? Mas essa não é uma questão que nos propomos a aprofundar aqui. Interessa-nos levantar aqui questões do tipo: Qual o lugar do dinheiro na gestão em rede de políticas públicas? Potencializa? Dificulta? Quais as formas de aplicação na perspectiva da interdependência em rede?

O depoimento que segue responde a um questionamento ao entrevistado sobre como ele avaliaria se o Comitê Rio possuísse recursos orçamentários e financeiros próprios, qual o impacto que isso teria na dinâmica de trabalho.

Confusão. – Outras disputas mais fortes. Então quando você conta com aquilo (...) que cada instituição pode contribuir... pode oferecer. E nesse sentido, eu acho que valeria um investimento maior talvez, da própria... aqui da Secretaria do Desenvolvimento Social e da própria FIA de um pouco cutucar mais as suas, os seus atores presentes dentro desse Comitê, talvez. (Gov.3, p.8)

Essa fala inicia expressando que haveria confusão, disputas mais fortes, caso o comitê possuísse recursos próprios para definir onde e no quê investir. Ao

mesmo tempo em que os recursos viabilizam as ações, podem eles gerar disputas de poder, instalando-se uma dinâmica que pode não favorecer a interdependência em rede. Tal situação requereria estratégias de partilha de poder na definição da alocação dos recursos. Conclui o depoimento o entrevistado atribuindo o papel de mobilização e disponibilização de recursos para membros que compunham a coordenação, acreditando que com essa atitude poderiam provocar os demais atores do comitê a fazerem o mesmo.

E eu não sei se o Comitê... se ele fosse uma organização, e tivesse um recurso, eu não sei como seria isso também. Eu acho que o ideal é que cada organização no Comitê, realmente, assuma de alguma forma, e aí eu sinto falta de ter alguém com mais poder, no caso assim eu falo: Eu não tenho nenhum acesso a orçamento aqui que pudesse de alguma forma pela Saúde contribuir, disponibilizar. Entendeu? Isso ficou um pouco falho. (Gov.3, p.?)

O entrevistado nesse depoimento expressa receio quanto ao processo de institucionalização do comitê na gestão de recursos, caso houvesse os mesmos. Aposta num modelo de gestão em que cada organização se dispõe a alocar recursos próprios nas ações coletivas, nesse sentido, o entrevistado reconhece que a representação tenha poder de acesso e ingerência sobre o orçamento de sua organização, com poder para o estabelecimento desse compromisso junto ao comitê, avalia que lhe faltava esse poder em sua representação institucional.

Em face da falta de recursos, orçamentário e financeiro, para ações interorganizacionais não pudemos observar disputas de poder para controlá-los e acessá-los; mas podemos levantar algumas questões sobre a relação da distribuição dos recursos com “foco de poder” numa rede, abordadas por Fleury

e Ouverney (2007). Para os autores, essas duas dimensões devem ser analisadas de forma conjunta “por estarem diretamente relacionados com o padrão de interdependência subjacente à estrutura da rede” (*ibidem*, p. 95). Defendem os autores, que a institucionalidade da rede é conferida de acordo com a distribuição dos recursos que formam sua base estrutural – “nível onde se organiza o processo político que fornece legitimidade às decisões sobre alocação de recursos para a realização de metas coletivas”.

A estrutura de interdependências organizacionais numa rede é definida pela distribuição de recursos entre os membros da rede. Os recursos à disposição do processo de construção das políticas – autoridade legal, financiamento, organização, materiais, serviços de suporte, *expertise*, informação e experiência – estão distribuídos entre muitas organizações (...). Cada parte possui algum tipo de recurso que irá contribuir para o funcionamento de uma política. Assim como as organizações podem adaptar suas estruturas ao ambiente em que operam (...), da mesma forma os gestores das redes moldarão sua estrutura e composição de acordo com a dependência de recursos existente. (McGuire, 2002, p.605, *apud* Fleury e Ouverney, 2007, p.96)

Ao reconhecermos que os recursos necessários ao funcionamento da rede são de diferentes tipos e se encontram sob o poder das diversas organizações que a compõe, a forma de distribuição de poder deve acompanhar também a forma da distribuição dos recursos. Assim, os movimentos de acesso e disponibilização de recursos numa rede podem modular os seus contornos e formatos. Faz referência ao que ele chama de “**centralização**”, que definimos como sendo o movimento de formação do *cluster* de recursos e informações, por um ou mais atores, em face da capacidade de incidência sobre o grupo.

Esse movimento de centralização nos parece ser uma tendência a ser tratada numa rede que zela pela democratização dos recursos ou admitamos que os

recursos sempre sejam centralizados de algum modo, tomando isso como um movimento inerente a qualquer rede. Mas se o caminho for de construção de um padrão de *interdependência* em rede, onde pressupõe a partilha de recursos, podemos também tomar esse efeito da centralização como uma ameaça à própria existência da rede, ou ao menos, um enfraquecimento de sua dinâmica de rede. De todo modo, reconhecemos a existência de um campo de tensão entre a partilha e a centralização dos recursos e informações.

No Comitê Rio, identificamos duas instâncias de poder decisório que teriam o potencial de atuar como “núcleo duro”, detentor das informações e demais recursos, que podem atuar no sentido da partilha ou da centralização, pois detém o poder para tal; são eles a Coordenação Executiva e a Secretaria Executiva. Em nosso roteiro de entrevista interrogamos sobre as dinâmicas de condução dessas duas instâncias e a grande maioria dos entrevistados fazem referência à essas atuações como tendo sido promotoras do trabalho de cooperação em rede no período estudado, o que nos leva à inferir sobre um determinado nível de democratização dos recursos informacionais e materiais.

Pois é... às vezes assim, em geral acho que o Comitê 'tava assim muito democrático, o que é bacana, né? É, eu acho que tinha ali um grupo que é esse núcleo duro assim que eu acho que tomava as decisões, assim meio que no grupo mesmo, “ah, gente, o que que vocês acham da gente fazer GTs pra discussão?”, todo mundo: “ah, acho legal”, então assim, tinha um grupo ali que se posicionava e tinha um restante que dizia okei, meio que se dissesse, “vamos ver no que isso vai dar”, né? Mas que 'tavam dentro. (ÑGov 6, p.4)

O depoimento acima fala da dinâmica de tomada de decisões em grupo, que validava ou não as propostas levadas pelo “núcleo duro”, entendido aqui como os membros que se destacavam na liderança dos processos, a exemplo dos componentes da coordenação executiva. Em geral, havia concordância dos demais membros em relação às propostas que eram encaminhadas pela

coordenação, como uma aposta para saber onde dariam essas propostas. A postura predominante de concordância com as propostas e encaminhamentos realizados, esses membros se engajavam nos processos.

Isto posto, inferimos sobre os recursos envolvidos no que se refere ao nível de institucionalização do Comitê Rio, segundo o padrão de interdependência em rede proposto por Fleury e Ouverney (2007).

Uma vez que os recursos essenciais à formação da estrutura da rede são de diversos tipos e encontram-se dispersos ao longo de uma série de organizações e atores, a configuração do campo de poder tende a reproduzir a distribuição apresentada pelo cluster de recursos. Da mesma forma, o exercício de poder se manifesta de forma dispersa e reflete as possibilidades de cada ator de acordo com as assimetrias de posse de recursos. (...) Esse padrão de configuração do campo de forças e do exercício do poder é muito comum nas formações interorganizacionais com baixo grau de institucionalidade, uma vez que as atividades interorganizacionais envolvendo intercâmbio de recursos são resultado de relações diretas envolvendo apenas parcerias de duração limitada (McGuire, 2002:065). Já nas formações interorganizacionais compostas por relações de intercâmbio em rede esse padrão de configuração do campo de forças e de foco disperso de poder tende a convergir para formas e estratégias de compartilhamento decisório, em detrimento da dispersão de poder. (Fleury e Ouverney, 2007, p.96).

A própria dinâmica dispersa de poder e de recursos num arranjo interorganizacional em rede, tende à uma baixa institucionalização da base de recursos. O Comitê Rio parece ter seguido essa tendência. Mas faremos aqui uma distinção entre os recursos orçamentários e financeiros e os demais recursos envolvidos, como já nos referimos: informação, conhecimento, legitimidade, *status*, poder decisório, dentre outros. No que se referem aos recursos orçamentários específicos, esses foram inexistentes e aos recursos financeiros, esses foram poucos; seguindo a tendência posta de gestão dispersa dos mesmos. No que se referem aos demais recursos, estes foram significativos, mas não temos como aqui mensurá-los; porém podemos dizer

que a gestão foi compartilhada. Assim, temos uma configuração de baixa institucionalidade no que se refere aos recursos orçamentários de financeiros e de institucionalidade de interdependência em rede no que se referem aos demais recursos. Num padrão de alta institucionalidade teríamos “alto nível de recursos em mãos de um determinado ator ou de pouco atores”.

E no que se refere à abordagem do tema ESCA na análise dessa dimensão dos Recursos, as ações nesse campo seguiu a mesma tendência das demais ações, foram dependentes da disponibilização dos recursos de cada ente envolvido na parceria para promoção destas. O padrão de baixa institucionalidade também foi notado nessas ações quanto aos recursos, não havendo o Comitê lançado mão dos recursos do governo federal com o programa PAIR e outros que abordam essa temática.

Adentramos assim, na próxima dimensão do padrão de interdependência em rede que diz respeito ao Foco de Poder. Como dito sobre a indissociabilidade entre as dimensões recursos envolvidos e foco de poder, continuaremos também adiante a abordar essa correlação sempre que pertinente.

### **Foco de Poder**

Esta categoria, baseada também nas formulações de Fleury e Ouverney (2007) é tomada aqui em nosso estudo como referente ao modo como se dão os processos decisórios dentro da rede, um elemento em que consideramos bastante importante para nossa análise, pois, a partilha de poder decisório



sobre a direção e os bens é uma premissa das estruturas horizontalizadas de poder.

Fleury e Ouverney (2007), na análise dos elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede, distinguem três níveis de partilha poder, de acordo com os graus de institucionalidade conferida à rede. No caso de baixa institucionalidade o poder é disperso e exercido de forma direta, tende a enfatizar as possibilidades de cada ator de acordo com as assimetrias de posse de recursos. Numa rede com alta institucionalidade, o poder é centralizado. E num padrão de interdependência em rede, o poder é descentralizado e compartilhado, com estratégias de compartilhamento decisório.

Ao considerarmos que os recursos determinam a estrutura da rede e que esses recursos podem ser de diferentes tipos, tais como: autoridade pública, recursos financeiros e materiais, estrutura organizativa, serviços de suporte, conhecimento especializado, informação e acúmulo de experiência. E, que esses recursos encontram-se dispersos entre os nodos da rede. Podemos dizer que, a forma como se exerce o poder tende a se assemelhar à configuração do *cluster* de recursos, também manifesto de forma dispersa, de acordo com a posse assimétrica de recursos dos nodos. Mais do que a quantidade de recursos detidos pelos atores da rede, importa a dependência da rede desses recursos para o alcance dos seus objetivos e metas comuns.

Esse padrão de configuração do campo de forças e do exercício do poder é muito comum nas formações interorganizacionais com baixo grau de institucionalidade, uma vez que as atividades interorganizacionais envolvendo intercâmbio de recursos são resultado de relações diretas envolvendo apenas parcerias de duração limitada. Já nas formações interorganizacionais compostas por relações de intercâmbio em rede esse padrão de configuração do campo de forças e

de foco disperso de poder tende a convergir para formas e estratégias de compartilhamento decisório, em detrimento da dispersão de poder (Fleury e Ouverney, 2007, p.96).

Numa rede se exercitam dinâmicas democráticas de tomada de decisão e quanto mais seus membros se sentirem contemplados em seus anseios e participantes dos processos decisórios, mais estarão engajados e investindo seus próprios bens no empreendimento coletivo. Para tanto, a rede deve comportar mecanismos de negociação e pactuação entre seus membros, espaços de acomodação dos interesses particulares com os interesses coletivos. Segundo Loiola e Moura (1996, p?), “os processos de negociação nas redes de políticas públicas estão associados à democratização dos processos decisórios”.

Na rede analisada, identificamos uma organização um tanto quanto complexa para a tomada de decisões. Esta questão foi levantada no roteiro de entrevista e notamos uma diversidade de entendimentos e de formas de pensar processos decisórios. De todo modo, podemos fazer uma síntese entre a dinâmica de funcionamento da rede expressa nas entrevistas, os documentos que fazem referência às instâncias decisórias e nossas observações. Assim, identificamos as instâncias em que se dão processos decisórios nos seus diferente níveis.

O espaço da **reunião geral** é o que podemos chamar de instância máxima de deliberação. Com periodicidade mensal, reúne todos os membros da rede e é por onde pressupõe passar todos os assuntos que carecem de deliberações que afetam o coletivo.

Bom, a instância decisória era a nossa reunião geral do Comitê. Existiam reuniões outras que eram dos grupos de trabalho e depois também teve oficinas, mas daí já numa outra instância, mas a instância

que eu considero de decisão maior era do... dessa reunião geral. Que era feita praticamente uma vez por mês. (ÑGov.2, p.6)

O significativo número de atores que participavam dessa instância de deliberação, a reunião geral, impunha um desafio de coordenação, de modo a favorecer a atuação interdependente em rede e à manutenção da participação e da assiduidade.

Eu achei que reunir, conseguir reunir aquele número de Instituições foi fantástico. Só não faz nada em rede ali quem não 'tá aberto pra isso, eu acho que favoreceu muito, porque também você construir a sua rede é extra aquilo ali... ali é a oportunidade de você conhecer. Se você carrega essas pessoas pra além dali, né? É outra coisa, né? É você puxar pra sua prática todo aquele conhecimento que você viu ali. Então o fato, eu que, eu acho que a credibilidade da [nomes da instituição, direção e assessoria] fizeram com que aquelas pessoas fossem. (Gov. 4, p.20)

O depoimento acima se refere ao Comitê Rio como um ambiente favorável, mas dependente da disponibilidade das pessoas por atuarem em rede. Fala da possibilidade de incorporar o conhecimento adquirido nesse espaço à sua prática e também da credibilidade institucional e pessoal dos mobilizadores da rede para com que as pessoas atendessem ao chamado e mantivessem a participação.

Eu acho que foi uma boa forma de trabalho, porque as pessoas, pelo menos as pessoas, quer dizer, várias outras instituições foram chamadas e não compareceram. Mas as instituições que foram chamadas ou que estiveram ali, que compareceram, havia um consenso desde sempre, e uma concordância de que ali estava funcionando bem, com essa representação. Não houve uma contraposição a isso. (ÑGov.2, p.7)

... mas eu acho que no geral, assim, as reuniões são bastante participativas. (Jus 4, p.7)

Era bem democrático. Todo mundo tinha oportunidade de propor, de falar, discordar e alguns discordavam com muita veemência, que era o caso daquela nossa companheira que faleceu, né? Eu senti muita... muita vontade de participar, mas ao mesmo tempo um pouco de, vontade de se respeitar por parte dos conselheiros tutelares, que se sentiam pouco respeitados. Não era nem dentro da reunião, era coisa que vinha externa e enfim, eu acho que era bem democrático. A juíza

que participava e eu que não sou ninguém a gente respondia, e falava e tinha o mesmo espaço. Bem interessante. (Gov 5, p.6)

Ah, sim, acho que foi bem consensual, é. Assim, a gente, não vou te dizer que a história é fácil, não é fácil. (ÑGov 7, p.7)

A gente tinha muitas reuniões e muitas decisões eram coletivas. Pode ter um momento ou outro que os representantes, [nomes dos coordenadores] tivessem que dar o seu aval como coordenador e gestor, é óbvio, mas eram muitas decisões, encaminhamentos de grupo, né. Olha, achamos melhor isso. Não é melhor assim. A sugestão sempre era aberta à todos presentes. Nunca ouvi ninguém ser cerceado de uma sugestão que tenha sido...sobre um determinado assunto. (ÑGov.1)

Em relação às decisões, tinham decisões que eram políticas, mas eu acho que a maioria delas foi discutida com todo o grupo. (Gov.3, p.5)

Os atores entrevistados, de modo geral, reconhecem esse espaço decisório como aberto à discussão democrática, onde as decisões eram consensuadas e consideraram as posições de todos os presentes, inclusive dos participantes não oficializados. Entretanto, o último depoimento destacado acima faz uma distinção entre decisões políticas e àquelas discutidas pelo grupo, fazendo-nos refletir. Interpretamos que essa fala traz uma dimensão das decisões que passavam pelo crivo dos interesses políticos dos grupos envolvidos, em especial, os interesses partidários que atravessam as gestões governamentais. Em face da coordenação do Comitê Rio ser compartilhada entre os governos estadual e municipal e a sociedade civil, para esse espaço se convergiam questões que tensionavam a relação entre esses entes e outros de poder relevante, integrantes ou não do comitê. Admite-se então, a existência de decisões tratadas de forma restrita, ainda que a predominância foi pela tônica das decisões compartilhadas com todo o grupo. Sem obstar, deixar de considerar os conflitos e interesses divergentes presentes. Vejamos o que os depoimentos apontam.

Das reuniões era... tinham aqueles embates né. Mas é o que, num tipo desse de... de encontro... de espaço, tem que ter mesmo (...) Na

verdade, ainda que tenha havido alguma exaltação em algum momento foi pro crescimento do grupo, pra aprender a trabalhar em rede. Porque nós não estamos acostumados ainda com isso. Então eu acho que foi positivo. (...) discordância ou concordância é mais pra crescimento do grupo como um todo. Eu vejo como positivo. (Jus. 2, p.10,11)

Esse depoimento se refere ao espaço das reuniões gerais como arena de debate. Ressalta como positivo o espaço do conflito, como algo que permite o amadurecimento do grupo, como um processo de aprendizado para o trabalho em rede, pois reconhece que não há costume em se trabalhar dessa forma. Outro aspecto a ser ressaltado foi a oscilação da presença nas reuniões, ainda que de maneira sazonal.

...mas tinha uma boa representação, em alguns momentos menos, talvez não as representações todas que a gente gostaria que estivesse e em alguns momentos se esvaziou, dependendo com o término, por exemplo, da Copa do Mundo, depois quer dizer, nos seminários a gente teve, nós fizemos seminários, teve boa... eu acredito que tenha tido boa representação, então eu acho que essa foi a instância principal. (NGov.2, p.6)

O depoimento acima, além de ressaltar a amplitude das representações, nos remete às estratégias de mobilização e motivação contínuas destas para a convergência das ações, que incluíam a realização de eventos e outras atividades integrativas com objetivos específicos.

Quanto ao espaço da **Coordenação Executiva**, como o termo expressa, coordena a execução das decisões tomadas nas reuniões gerais. Inicialmente essa coordenação foi formada com representantes do governo estadual e do governo municipal das pastas de direitos humanos de crianças e adolescentes, posteriormente incorporou também um representante da sociedade civil, escolhidos entre os representantes desse segmento.

Tinha uma executiva que era feita, que era representado, eram representantes do estado que era a FIA, do município que era o órgão de direitos humanos, a coordenadoria de direitos humanos da prefeitura. E depois entrou o ECPAT Brasil como representante da

sociedade civil. Essa era uma instância de articulação, de pensar, fazer alguns encaminhamentos, mas as decisões maiores foram tiradas em é... assembleias. (ÑGov.2, p.6)

Aliás, falar em composição de Coordenação, eu esqueci de falar da Sociedade Civil, né. Porque é mais ou menos a [nome] representava a Sociedade Civil. Esse era um outro embate que também aconteceu muito, o tempo todo, essa disputa aí. No início inclusive a [nome] falava assim: Não, mas que trouxe essa discussão foi a sociedade civil. Então, então eu acho que acabou dando um caldo bom, sem... (Gov. 3, p. 6)

O depoimento acima, ao se referir à composição da Coordenação Executiva, fala da participação da representação da sociedade civil nessa instância, demarcando posição de controle social, que recorrentemente se apresentava como embate. Daí a ideia da coordenação como espaço de pactuação interna. As falas seguintes indicam a ampliação da coordenação colegiada.

Fiquei pensando assim, talvez, se essa coordenação tivesse sido dividida com outras Instituições, talvez a gente pudesse ter garantido outros espaços, é, o que quê aconteceu? Vamos imaginar que na época da Copa, então, quais são os espaços que a gente pode estar lá para a proteção das crianças? Aí era sempre os espaços, ou da FIA ou da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social. Então, montar um fluxo que envolvesse o Judiciário, por exemplo, era muito difícil. (...) E aí me passou agora, se talvez esse Judiciário, representação, fizesse parte dessa coordenação, eles convocavam mais, né? (ÑGov 6, p.5)

...a Secretaria de, Municipal, que eu acho que nessa coordenação teria que existir, agora vai entrar, o Conselho e os Conselhos de Direito, tanto o Estadual quanto o Municipal, isso sempre senti falta. Quando eu cheguei lá a coordenação 'tava montada, agora eu creio que vai ser montada uma nova coordenação e nós já colocamos que o Conselho de Direito Municipal, apesar que eu 'tô indo embora dele, mas que a gente gostaria que ele estivesse lá. (ÑGov 7, p.8)

... eu acho que o Comitê vem passando por algumas mudanças interessantes, por exemplo, a última proposta da última reunião foi, que essa coordenação seja composta de Judiciário, Prefeitura, Estado, CMDCA, [...] ótimo, eu acho que é isso mesmo, né? Então eu acho que pode aí tomar uma, tomar uma nova, fazer novas interfaces aí que podem ser bacanas. Eu acho que o Comitê tem um, o legado do Comitê, ao contrário do que se imaginava, que se dizia, “ah vamos”, qual legado, nunca se pensou do legado do Comitê, se pensou que o Comitê pudesse interferir num legado. (ÑGov 6, p.12)

O primeiro depoimento sugere que a partilha do poder de coordenação poderia ter garantido maior envolvimento de outros segmentos, como por exemplo, o

Judiciário. O segundo depoimento reclama a participação dos Conselhos de Direitos na Coordenação. O terceiro depoimento traz uma dimensão do legado dos megaeventos, aquele produzido pelo próprio Comitê. A incorporação de um representante do Judiciário e do Conselho Municipal DCA se deu somente após a Copa do Mundo.

Ah, eu vejo assim, como um trabalho que 'tá se desenvolvendo bem, eu acho que o Comitê tem tido uma adesão, uma participação muito grande, as reuniões todas têm tido bastante participação, tanto dos órgãos público como da sociedade civil, né? O Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil, Unicef tem participado bastante, a ABMP, então assim, eu acho que essa integração dos órgãos eu acho que tem sido uma coisa bem positiva desse Comitê, de conseguir agregar tantos órgãos, né? (Jus 4, p.10)

Mas de uma maneira geral eu achei boa, porque conseguiu congrega um bom número de, e diversos, né? Tinha Secretaria de Esporte e tal, não só do Governo como a sociedade civil. (ÑGov.6, p. 10)

Os depoimentos acima avaliam o trabalho da coordenação pelos seus resultados de mobilização e articulação. De fato, o Comitê Rio no cenário nacional foi reconhecido por seu amplo poder de mobilização e engajamento dos atores.

Eu senti que era uma relação respeitosa.... É... que procurava, assim também respeitar bastante o grupo e propositiva. Era bem propositiva. Os grupos de trabalho por exemplo, a maneira como foram organizados. Achei um trabalho muito interessante. (Gov 5, p. )

Esse depoimento destaca uma dinâmica de relacionamento pautada na relação respeitosa impressa pela coordenação. Essa dinâmica parece ter sido algo valorizada pelos membros do grupo.

Da coordenação? Isso que eu falo, acho que teve de positivo de puxar, de tentar articular. Porque várias instituições realmente foram. Tem o ponto positivo de ações específicas né, que se concretizaram. Conseguiram seminários, capacitando as pessoas para, por exemplo, abordagem de rua, pra isso, pra aquilo. Seminários que trouxeram as questões à tona. Agora eu acho que talvez tenha faltado em algum momento, não são todos os momentos, faltou objetividade. (Jus 2, p.8)

Já esse depoimento ressalta os aspectos positivos da coordenação de mobilização dos participantes para as reuniões, de concretização de ações específicas, de realização de seminários, de capacitação para a abordagem de rua. Mas coloca como negativo a falta de objetividade em algumas reuniões.

Outra instância, já citada, que abordaremos a partir daqui, é a **Secretaria Executiva**, suporte técnico-administrativo de encaminhamentos das decisões, comportando simultaneamente a operacionalização das ações e a dimensão técnica do comitê. Assumida por um dos membros da Coordenação Executiva, inicialmente pela FIA/SMDS (governo do estado) e após a Copa do Mundo, assumida pela CGDH/SMDS (de Coordenadoria se transformou em Subsecretaria, passando sua sigla para SSDH/SMDS).

Para ilustrar questões de organização e funções da Secretaria Executiva, destacamos os depoimentos abaixo:

...nos seus primeiros anos a **Secretaria Executiva** sendo realizada pela FIA, pela assessoria de projetos da FIA na pessoa do [nome], é, foi quem assumiu essa tarefa organizativa, essa tarefa de, é, articular a convocação das entidades, isso foi bem interessante, a gente conseguiu, como eu falei anteriormente, ter uma boa representação, é, esse foi um espaço importante. (Gov.2, p.2)

O depoimento acima destaca o trabalho da Secretaria Executiva na mobilização das organizações do SGDCA e na comunicação por meio de correio eletrônico. Destacamos essas duas funções de mobilização e comunicação como estruturantes do trabalho do comitê.

O que eu avalio, é que era muito trabalho, assim, porque é um senhor trabalho e as vezes eu via que isso ficava sobrecarregado pra uma pessoa, ou pra duas pessoas. (...), que eu percebia que a atividade maior ficou com uma secretaria dentro da FIA, (...) É um trabalho constante de articulação e de, assim, de muita documentação. Você precisa enviar ofícios, e precisa ficar articulando, precisa ficar telefonando. (...) todo um desenvolvimento, é um profissional bastante



gabaritado e com uma experiência de rede e de articulação, e de presença, e de fala também de pronunciamento importante, que era o [nome] e precisaria ter uma colaboração efetiva pra cuidar da parte burocrática. Mas às vezes, (...) as atas não eram feitas e não passavam. Passavam assim, grandes documentos, como um plano de ação do Comitê e aí isso era passado. Mas acaba que as atas, não havia, acho que tempo hábil, pra fazer tudo isso. Eu acho que essas informações são importantes pra gente acompanhar. Mesmo quem não podia ir a reunião, acompanhar o processo. E acabava ficando, porque eram poucas pessoas, ou uma pessoa pra dar conta de tudo isso. (ÑGov.2, p.7)

Esse depoimento expressa a densidade do trabalho da Secretaria Executiva, voltado para o encaminhamento das decisões da Reunião Geral e da Coordenação Executiva; o trabalho constante de articulação; a elaboração e organização de documentos; a elaboração e distribuição de atas (memória das reuniões); dentre outras atribuições. Outro aspecto importante que o depoimento aponta é o que podemos dizer de perfil do trabalho de secretariado executivo; experiência de rede e de articulação; participação efetiva nas reuniões e capacidade de expressão e síntese para encaminhamentos. E por fim, destacamos no depoimento o apontamento da necessidade de suporte para a organização burocrática, a elaboração das atas (memórias das reuniões) nem sempre eram feitas e distribuídas por falta de condições de trabalho.

Eu tive oportunidade, enquanto Futura, de conhecer experiência de outros comitês, de outros estados brasileiros. Eu vejo que no Rio de Janeiro a experiência está bem a frente, comparado a experiência de outros estados, não fazendo juízo de valor. Não só em ações, mas conseguir executar ações, mas também de estrutura, de ter essa pessoa mediadora nesse momento. Eu acho que foi bem positivo sim. (ÑGov 4, p. 5,6)

Comparativamente com outros Comitês, esse depoimento exalta a experiência do Rio de Janeiro nas ações, no poder de execução, na estrutura de profissional com essa função de secretariado capaz de realizar a intermediação.

Ainda que a instância da Secretaria Executiva tenha contado com uma frágil estrutura técnico-administrativa, funcionou como suporte de coordenação interinstitucional, dessa forma podemos concluir que sua atuação concorreu para o fortalecimento da interdependência em rede do Comitê Rio.

Outra instância de certo nível decisório na dinâmica de trabalho do Comitê Rio são os **Grupos de Trabalho**. Até a Copa do Mundo, o Comitê Rio se valeu dessa estratégia de formação de GTs em dois momentos, no primeiro com o propósito de discussão e elaboração dos eixos estratégicos do plano de ação e no segundo para a avaliação das ações da Copa por temáticas de violações de direitos. Esses grupos seguiam as orientações das instâncias decisórias e executivas, citadas anteriormente, para fazerem o planejamento tático e operacional das ações deliberadas. Constituídos por membros, indicados na reunião geral, com afinidade e interesse nos assuntos de cada GT. É onde as propostas eram aprofundadas e sintetizadas para serem apresentadas e deliberadas na reunião geral.

As pessoas desenvolviam o, as ideias e os trabalhos nos Grupos de Trabalho, faziam algumas sugestões de encaminhamentos e traziam pra reunião geral, reunião ampliada com a presença de todos os membros, que era uma reunião com muita gente, né? Com todas as pessoas, e era bem complicado... [riso leve]... porque é muita gente, muita gente que fala pra caramba que nem eu, e a gen..., ...[fala rindo]... e eu nem era, nem sou a que fala mais, entendeu? (NGov.6, p. 8)

Os Grupos de trabalho possibilitavam maior espaço de discussão e participação dos atores, conforme se refere o depoimento acima. Supria, em parte, a demanda por aprofundamento de assuntos que não era possível nos espaços da reunião geral, pois este agregava muitas pessoas e não permitia tempo para discussões mais exaustivas que se faziam necessárias para o processo de construção de entendimento para a tomada de decisões.

Os grupos de trabalho eu acho que deram essa focada. (...) nas vocações né, das organizações que compõe o Comitê. Porque eram conversas um pouco mais focadas. Não só na identidade, mas na contribuição que cada uma dessas organizações podiam trazer. Obviamente esses espaços não só como espaços, né, de construção e de agenda de trabalho, mas um espaço de troca também, de experiências e de sinergias ali. Então eu acho que esses espaços dos grupos de trabalhos, promoveram sim esses diálogos, essas sinergias. (ÑGov 4, p. 4)

Esse depoimento traz uma dimensão dos GTs como espaços onde se era possível o aprofundamento das discussões, pois imprimia foco nas especificidades dos temas e nas *expertises* das organizações que lhe compunham. E, sobretudo, constituíam-se espaços de troca de experiências e de estabelecimento de sinergias para melhor atuação.

tiveram diversos GTs e alguns, é, foram bem atuantes, né? Com a participação inclusive de outros órgãos que não fazem parte do Comitê... né? Pra que pudéssemos, assim, estar, é, tomando algumas decisões, né? A partir do olhar de outros atores também que nem fazem parte desse, desse Comitê.

Esse depoimento destaca o GT como espaço de tomada de decisões. Destaca também o GT como espaço em que se permitia perceber outros olhares, em face da inserção de outros atores que não compunham o comitê.

Os grupos, eles operacionalizavam aquilo que a gente decidia no grupão. Não via assim, não era o espaço deles de decisão. Eu não via assim. Não sei, não sei. Os grupos que eu participei, eu via fazendo coisas que a gente tinha decidido coletivamente. (GOV.3, p. 6)

Já esse depoimento reflete a visão do GT como espaço de discussão e execução de ações deliberadas nas reuniões gerais, não os reconhecendo como espaços decisórios. Embora os GTs tenham como objetivos construir subsídios para a análise e tomada de decisões pela instância da reunião geral, sua dinâmica comportou certo nível decisório, ainda que restrito ou condicionado ao referendo de instância maior.

... chegou-se a criar alguns grupos de trabalho, mas esses grupos de trabalho que acabou assim, o desenvolvimento não sendo, não sei se talvez pela falta de tempo, de todas as pessoas que participam, porque são muitas questões e muitas atribuições, então a gente tem as pessoas de cada Instituição, participação em outros grupos, então talvez não tenha... não tenha sido, o tempo talvez necessário, o tempo adequado, né? De cada órgão... (Jus 4, p.7)

O depoimento acima transparece certa insatisfação com os resultados dos Grupos de Trabalho, atribui à falta de tempo como um fator limitador para o desenvolvimento do trabalho.

Concluimos então que, os Grupos de Trabalho comportaram certo nível de poder decisório em consonância com as demais instâncias e que cumpriram a função proposta de aprofundamento dos assuntos e encaminhamentos de subsídios; assumindo assim um lugar de suporte à coordenação interinstitucional.

O Comitê Rio também criou estratégias eventuais para discussão, negociação e deliberação sobre assuntos que demandavam processos complexos, como foi o caso dos **Seminários de Avaliação e Planejamento**, que aconteceram ao fim dos anos que antecedeu e sucedeu à Copa; como produto desses seminários se extraíram as bases para a construção do plano de ação do comitê, bem como para sua atualização.

Sim, eu acho que o Seminário sempre traz assim, traz conhecimento, né? Traz informação, né? Que informação é extremamente importante na, na hora de tomar uma decisão. (ÑGov.6, p.4)

Esse depoimento destacam os seminários mais como espaços de informações para tomada de decisões, do que como espaço decisório propriamente dizendo.

Nesses encontros foram listadas, foi construído um plano de trabalho e a partir desse plano de trabalho foi apresentado ao coletivo, na assembléia do Comitê, né. E o que foi validado foi executado, dentro dos limites e

possibilidades que o grupo teve. Mas foi a partir desses encontros, sim. Sempre pensando coletivamente como seriam essas... e quem poderia fazer o quê, quem poderia disponibilizar o quê. (NGov 4, p. 6)

O depoimento acima fala da dinâmica de funcionamento do seminário por meio de grupos de trabalho dos eixos do plano de ação.

Assim, podemos concluir que os seminários, ainda que eventuais, foram investidos de poder decisório, principalmente no que tange às diretrizes gerais expressas nos objetivos e eixos estratégicos do plano de ação, ainda que inconcluso. Dessa forma, também atuando para a interdependência insitucional.

Por fim, outra estratégia decisória foram as **Oficinas Temáticas** de avaliação e elaboração de fluxos e protocolos, que ocorreram após a Copa do Mundo, com o intuito de aprofundar dos fenômenos de violação de direitos durante esse megaevento e extraírem subsídios para a reelaboração dos fluxos e protocolos de atendimento. Para essas oficinas, além da participação dos membros do comitê, buscou-se priorizar a participação dos agentes que estiveram na ponta, na lida com o atendimento direto e em outras funções operacionais.

Entendemos que todas essas instâncias e estratégias geram, alimentam e finalizam processos de tomada de decisão, em diferentes níveis de responsabilidade, complexidade e autonomia. Mas cada qual com seu grau de poder decisório próprio e particular. Esses espaços são o que Fleury e Ouverney (2007) chamaram de “espaços internos de pactuação”.

Após descrevermos e analisarmos as instâncias de tomada de decisões do Comitê Rio nos detemos na construção do plano de ação, como uma estratégia privilegiada para nossa análise sobre os processos decisórios, pois este foi o

documento norteador das ações. Já vimos em (x) sobre o planejamento, mas destacamos aqui o processo decisório de elaboração do Plano de Ação, a começar pela identificação e priorização das situações de violações que deveriam ser alvo da atuação do Comitê Rio.

Olha, muitas das coisas, nós éramos norteados pela Secretaria Nacional. A gente tinha uma diretriz vinda de cima. (ÑGov 1, p.6,7)

Esse depoimento aponta o alinhamento político e metodológico do Comitê Rio com o Comitê Nacional da Agenda de Convergência, coordenado pela SDH, à época ainda com status de ministério<sup>26</sup>. Destacamos então essa forma de processo decisório em que acata **diretrizes** de outras instâncias reconhecidas

Eu acho que assim, que, é, por indicações, né? Eu acho que da própria organização da, por exemplo, da Copa do Mundo, né? É, todo mundo tinha o discurso, é, de que haveria, né? No país um alto índice de violência sexual. Né? Então isso aí, foi apostado nisso, né? Porque era uma indicação, e foi trabalhado realmente pra esse viés, né? Da, do, da violência sexual, né? Ao longo do processo, se viu que álcool e droga também eram algo que, é, estava acontecendo e mais o trabalho infantil, né? (ÑGov.6, p.7)

O depoimento acima aponta que a priorização dos problemas que seriam alvo de estratégias públicas junto à organização da Copa, se deu de forma processual por **indicações**. Refere-se ao alarde de que a Copa do Mundo poderia aumentar sobremaneira o índice de casos de violência sexual, sendo então o primeiro tema levado em consideração. Outros temas vieram ao longo do processo, como citado no depoimento, os temas venda e uso de álcool e outras drogas e do trabalho infantil; mas também agregaram com prioridade os temas situação de rua e crianças desaparecidas. As demandas foram se apresentando ao longo do trabalho e sendo reconhecidas como alvo de ação do Comitê.

---

<sup>26</sup> - Esse ministério com o governo interino de Temer (maio de 2016) foi rebaixado à uma secretaria do Ministério da Justiça.

you começa, às vezes a gente pensa ... uma determinada situação, e aí quando a gente se reúne, né? E faz um trabalho junto, a gente vai ver que aquilo que foi decidido ou que foi pensado, não atende ao outro, e que a gente tem que mudar o plano, né? Mudar as diretrizes. Eu acho que é extremamente importante. (ÑGov.6, p.5)

O depoimento acima endossa uma dinâmica flexível de tomada de decisões, permitindo o alinhamento das decisões à medida que se ampliava o rol de atores partícipes do processo de planejamento.

Veio uma tal ficha, uma vez, sugerida por eles que na hora de ser debatida, eu discordava de muita coisa. Porque quando você tá... mas acabou eu me venci pelo cansaço nesse dia. Tinham três pessoas que achavam que a ficha tinha que ter mais informações, mais informações, mais informações... (...) mas sempre foi tudo muito em conjunto. Eu me senti vencida porque eram mais de uma contra a minha fala, entendeu? (...) Agora, com relação a ficha, eu acabei recuando pelos demais mesmo. Eu me senti, como eu falei, vencida. (ÑGov 1, p.7)

Destacamos nesse depoimento a referência a um processo democrático de decisão. Mesmo discordando, a entrevistada sentiu-se vencida pela maioria. O que também nos aponta outros depoimentos, na dinâmica de tomada de decisões quando não havia consenso, em geral alguém cedia ou desistia. Não temos registro de que o recurso da votação, em que ganha a maioria, foi acionado nesse período do Comitê Rio.

O processo de institucionalização da rede demanda pela ampliação dos esforços e dos vínculos institucionais para que as ações de resolução dos problemas públicos sejam implementadas. Para que haja engajamento dos atores nesse processo, torna-se necessário o compartilhamento do poder e dos recursos que sustentam essa institucionalidade, uma vez as organizações que compõem a rede são autônomas e a qualquer momento podem recusar-se à participação, quando não se julgarem contempladas em processos decisórios conduzidos por atores com maior poder dentro da rede. Inversamente ocorre

quando o processo de institucionalização segue no sentido da hierarquização do foco de poder, fragilizam-se os vínculos e diminuem-se os esforços.

Desta forma, a intensificação do processo de institucionalização dos vínculos estabelecidos numa formação interorganizacional em rede resulta em relações de coerção, onde os atores com maior quantidade de recursos estabelecem as diretrizes em detrimento dos demais, o que é incompatível com a dinâmica de estruturação da rede (Fleury e Ouverney, 2007, 98).

Destacamos nessa citação, a coerção exercida pelos membros com mais recursos numa rede na tomada de decisões que desconsideram os demais. A coerção, desse modo, se apresenta como efeito da hierarquização das relações, distanciando-se de um padrão de interdependência em rede.

O Comitê Rio, ainda que tenha contado em sua composição com uma gama diversa de atores com recursos institucionais proporcionalmente diversos; criou instâncias que promoveram a descentralização do poder decisório e compartilharam estratégias de construção coletiva dos objetivos e ações. Concluímos então, a partir de nossas análises, que o foco de poder decisório esteve distribuído por suas diversas instâncias organizacionais; aproximando o comitê de um padrão de interdependência em rede.

Mas no que tange à abordagem no tema ESCA, observamos que as parecerias que se estabeleceram para a promoção de ações nessa área, tais como as campanhas por exemplo, se deram no âmbito dos atores mais influentes e se restringiram aos mesmos. Sendo o poder decisório estabelecido no *cluster* das relações do Comitê, por sua vez garantiu a sustentabilidade das mesmas.



## Foco de Controle

Ao considerarmos que o caracteriza a rede como forma singular de organização das políticas públicas é sua constituição por instituições autônomas empenhadas no desenvolvimento de atividades coletivas, faz-se fundamental o monitoramento do trabalho coletivo com foco nos objetivos e resultados almejados; bem como a prestação de contas (*accountability*) dos recursos envolvidos. Contudo, essa é uma área pouco pesquisada, segundo Agranof e McGuire (1999, *apud* Fleury e Ouverney, 2007, 98), que sugerem uma agenda de investigação nessa área.

Uma temática conclusiva diz respeito à perda de controle ou dificuldade para abordar a *accountability* da rede. Essa é uma das questões mais frequentes no campo da administração pública. (...) Todos estão de alguma forma encarregados de algo e, portanto, todos são de alguma forma responsáveis. Como resultado, todos os participantes da rede devem estar aptos a prestar contas. Isso certamente é problemático. Gestores de governos locais dizem que frequentemente têm de “trocar” o controle sobre o desenvolvimento e a *accountability* normal do conselho municipal por operações financeiras envolvendo um conjunto de diferentes organizações. (Agranof e McGuire, 1999, p.34; *apud* Fleury e Ouverney, 2007, 98).

Usualmente, quando falamos em controle, nos vêm dois aspectos determinantes do enfoque que atribuímos ao mesmo. Podemos nos referir ao aspecto do monitoramento contínuo das atividades, com avaliações que se fazem ao longo do processo, que abrem oportunidade de realinhamento durante o percurso. Ou podemos nos referir ao dito controle social, de cunho eminentemente político-técnico-ideológico, demarcadamente exercido pelas organizações vigilantes dos interesses dos destinatários das políticas públicas.

Uma questão central no que tange ao exercício do controle, levantada por Fleury e Ouverney,

“consiste em determinar quem possui legitimidade suficiente para controlar os demais atores e organizações envolvidas no trabalho coletivo. Embora existem atores com maior poder dentro das redes, isso não configura uma relação hierárquica capaz de conferir autoridade para o exercício de controle estrito” (2007, p.98).

Sobre esse aspecto, da legitimidade de quem tem poder de exercício do controle, o Comitê Rio analisado como dispositivo de fortalecimento do SGDCA no contexto dos megaeventos, traz uma dimensão do controle como atribuição institucional exercida por algumas organizações que o compõe, conforme dispõe a Resolução Nº 113 do CONANDA. É o caso das organizações civis; dos Conselhos de Direitos como órgãos colegiados de composição paritária entre governo e sociedade civil; dos Conselhos Tutelares como fiscalizador dos programas governamentais e das entidades de atendimento e; dos órgãos de controle do Executivo, tais como o Ministério Público, Procuradorias, Ouvidorias, Tribunais de Contas, dentre outros. E também o Legislativo, que tem a função de fiscalização das ações de governo e a Justiça da Infância e Adolescência, que também possui atribuição de fiscalização dos órgãos e organizações que formulam e executam políticas públicas.

Destacamos o papel de fiscalização exercido pelas organizações civis (como organizações autônomas ou na composição de órgãos representativos) e pelo Ministério Público, reconhecidos com essa atribuição institucional no contexto do SGDCA. Temos então, essa peculiaridade da política de atendimento dos direitos infanto-juvenis, que, na proposta de organização sistêmica das mesmas, algumas instituições possuem, *a priori*, a delegação desse papel de controle.

Inclusive havia nesse Comitê, duas Promotorias, a minha, é... como fiscalizador do evento em si, a minha Promotoria, na parte do grande evento, ela só fiscaliza o grande evento em si mesmo considerado. Vou traduzir em miúdos, por exemplo, gandas, aí eu fiscalizava se os

gandulas tinham autorização dos pais, se tinha autorização dos médicos... é, menores para ingressar nos Estádios, a partir de que idade, no caso do Carnaval, a partir de que idade o menor pode participar da bateria... então é uma coisa só do evento em si mesmo considerado. Mas havia uma outra Promotoria que participava do Comitê e que ela tinha já assim, uma, uma atribuição mais específica, de focalizar na questão do trabalho infantil e da questão da exploração sexual. (Jus.1, p.3)

Nesse depoimento, por exemplo, temos o caso das recém-criadas Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Infância de Adolescência que atuavam junto ao Comitê. Ambas as promotorias cobriam temáticas afins àquelas abordadas nos megaeventos, uma na fiscalização do evento propriamente dito e outra voltada para as problemáticas do trabalho infantil e da exploração sexual, independente de megaeventos. Desta forma, temos aqui o exemplo do Ministério Público como órgão de controle das ações públicas por duas de suas promotorias. E as mesmas participavam junto ao Comitê no papel de fiscalizadores das ações de sua competência.

A mesma postura de fiscalização foi assumida pelos demais entes do Ministério Público partícipes do Comitê, as Promotorias de Infância de Juventude da Comarca da Capital (representada pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Infância e Juventude de todo o estado) e o Ministério Público do Trabalho (representado pela Coordenadoria de Infância no Estado do Rio de Janeiro). Os demais órgãos que poderiam também assumir postura de fiscalização, tais como os Conselhos Tutelares (representados pela ACTERJ e pela ACTMRJ), o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (CMDCA Rio) e as redes de organizações civis, se posicionaram eminentemente como operadores e contribuintes das ações planejadas; ainda que pudessem assumir posturas críticas em determinados assuntos que lhes envolviam.

Contudo, trata-se de organizações com poderes de controle e fiscalização dos direitos estabelecidos em lei, mas não com atribuição específica de monitorar e fiscalizar as ações do Comitê Rio enquanto dispositivo de organização da política pública de proteção infanto-juvenil nos megaeventos, acompanhando-o na sua organicidade e efetividade dos resultados alcançados. Ainda que assim pudesse ter se configurado, levando-se em conta as atribuições institucionais de alguns de seus membros, ou ainda, por pactuação coletiva no âmbito do Comitê.

Desta forma, não identificamos uma estratégia coletiva pactuada de monitoramento das ações planejadas e empreendidas; embora tenhamos verificado no Plano de Ação do Comitê, o objetivo específico 10, voltado para a avaliação e monitoramento: “avaliar e monitorar as ações propostas do Plano de Ação do Comitê, a partir de indicadores de processo e de resultado previamente estabelecidos”. Esse objetivo não foi levado a cabo, sequer foi concluída a elaboração do Plano de Ação, tendo faltado o desenvolvimento das ações desse objetivo específico.

Ainda que o Comitê Rio tenha intencionado inserir um objetivo específico de avaliação e monitoramento de suas ações, o que poderia ter sido considerado um avanço como estratégia de planejamento de política pública na área dos direitos humanos infanto-juvenis, a dinâmica empreendida atrelou a elaboração dos indicadores de processo e de resultado à conclusão da elaboração de todos os demais eixos estratégicos o que não se efetivou. Em síntese, não houve pactuação de como se daria o controle e monitoramento das ações planejadas pelo Comitê Rio.

Ao considerarmos o caráter autônomo dos membros da rede, pudemos inferir quanto às dificuldades de estabelecimento de uma dinâmica de controle das atividades coletivas desenvolvidas. Primeiro porque não houve delegação formal dos Chefes do Executivo para o Comitê ser a estratégia oficial de coordenação da política pública em discussão, estabelecendo-se as suas atribuições e competências, de modo a ser responsabilizado no cumprimento de suas atribuições. Ainda que tenham sido assinados Termos de Cooperação da União com o Estado e com o Município.

Segundo porque não houve pactuação interna quanto às ações que seriam controladas, nem o estabelecimento de indicadores de avaliação e de monitoramento dessas ações, e, em quais níveis se dariam esse controle. Assim como não houve delegação de atribuição de controle à um ou mais de seus membros. Enfim, apesar da intencionalidade do Comitê em atribuir um lugar estratégico aos processos de avaliação e monitoramento, não se avançou nesse sentido.

Assim como no Comitê Rio, a dinâmica do controle e monitoramento de redes se apresenta como um grande desafio, pois, quando aplicados, os modelos tradicionais de administração pública se mostram ineficazes e inadequados.

Primeiro, as soluções tradicionais de administração pública não funcionam. Os gestores em ambientes de redes não supervisionam a maioria daqueles dos quais depende seu desempenho, o monitoramento de canais é tipicamente difuso e incerto, e a cultura organizacional comum exerce uma influência indireta e limitada. (...) E, talvez o mais importante, as redes em si são suficientemente complexas para que seu impacto sobre o desempenho seja de alguma forma imprevisível para todos os envolvidos. A gestão nesse ambiente implica num ajuste significativo para o mundo convencional. Na verdade, a noção exata de gestão talvez deva ser modificada. (...) Ou seja, as ações orientadas pela premissa hierárquica podem levar a resultados não só ineficazes, mas também contraproducentes. (O'Toole, 1997a, 47; *apud* Fleury e Ouverney, 2007, 99).

As dificuldades, ou mesmo impossibilidade, de supervisão do trabalho dos outros atores, dos quais se depende para se alcançar o desempenho desejado, é um dos fatores que inviabilizam a adoção de modelos tradicionais de controle em administração pública. Nem mesmo sabemos ser possível a adaptação desses modelos para ambientes de redes, pois a complexidade que envolve a gestão das mesmas demanda pela criação ou adoção de estratégias não convencionais. Assim, esbarramos na concepção do que entendemos como gestão, como controle e as finalidades das mesmas no que tange à organização em rede. Mas se buscarmos essa adequação, esbarraremos em limitações, conforme apontam Acar e Robertson (2004, *apud* Fleury e Ouverney, 2007, 99):

- a inexistência de uma unidade central para estabelecer os processos de controle das atividades, ou seja, os gestores precisam influenciar e motivar os membros da rede sem dispor de autoridade hierárquica para tal;
- a variedade de atores na rede implica a existência de amplas assimetrias de poder e diferentes capacidades de influenciar o resultado das políticas;
- a inserção de cada ator na rede varia em termos de seu comprometimento com objetivos, o que dificulta a responsabilização;
- as redes são arranjos interorganizacionais voluntários, cuja autonomia reduz o poder de definir responsabilidades quanto ao cumprimento das metas;
- o amplo espectro de composição da rede implica a existência de diferentes culturas e dinâmicas gerenciais, sendo difícil estabelecer parâmetros comuns de avaliação e *accountability*;

- certos vínculos dentro da rede são apenas temporários em virtude do próprio desenho dela e necessitam de mecanismos especiais de monitoramento e avaliação;
- a natureza dinâmica da composição da rede implica a frequente entrada e saída de atores e organizações, o que reduz significativamente a capacidade de estabelecer responsabilidades e conduzir avaliações;
- as redes são organizações desenvolvidas para dar solução a problemas complexos de política pública, e estes, por sua natureza, impõem limites à definição de prazos e expectativas com relação a metas; além disso, a avaliação com base unicamente em metas particulares não capta o impacto dos esforços conjuntos.

Esse rol de limitações no exercício do controle das ações em rede nos leva a crer na necessidade de revisão de seu caráter tradicional de fiscalização. Uma vez que o foco gerencial das redes são as atividades complementares ou que geram complementaridade interorganizacional, podemos inferir que as ações de controle devem convergir para esse foco, conferindo maior eficácia à gestão.

A redefinição do conceito torna-se viável na medida em que o controle assume um caráter estratégico de suporte à dinâmica gerencial cotidiana da rede na produção de bens e serviços. Como função de análise e promoção da inteligência operacional, ele se insere no processo de institucionalização da rede induzindo o emprego articulado e racional da base de recursos ao longo da cadeia de atores e organizações. As questões relativas à responsabilização e ao compromisso com objetivos coletivos serão tratadas de forma específica, sem relação direta com as atividades de controle. (Fleury e Ouverney, 2007, p. 100)

Os autores trazem então a questão do controle para a dimensão do processo de institucionalização da rede, relacionando o enfoque dado ao controle aos

graus de institucionalidade. Em ambientes interorganizacionais com baixo grau de institucionalidade o foco fiscalizador é disperso em diversos processos de intercâmbio. Nos ambientes com alto grau de institucionalidade, tipicamente hierárquicos, também o foco fiscalizador se faz predominante. Já nos arranjos interorganizacionais em que predominam as ações coletivas, diretamente relacionadas à intensidade dos vínculos e à amplitude dos esforços, o foco fiscalizador se mostra contraproducente, demandando por reverter-se em ações de suporte gerencial com foco na complementaridade interorganizacional.

O controle ganha assim uma nova função, que consiste em dinamizar o processo de planejamento e decisão coletivamente organizado e integrado, fornecendo suporte de articulação e integração para o estabelecimento de padrões regulares de relacionamento, intercâmbio de recursos e resolução de problemas. O foco central do controle nas redes é gerar complementaridade entre as partes, no sentido de articular as bases de suporte decisório especificamente relacionadas às atividades nela desenvolvidas, ou seja, as atividades consideradas complementares.

Isso para nos referirmos à dimensão gerencial do controle na organização em rede, mas como apontamos inicialmente, o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente tem como um dos seus eixos estratégicos o controle. O artigo 21 da Resolução Nº 113 do CONANDA vai dispor que:

“O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como:

I - conselhos dos direitos de crianças e adolescentes;

II - conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e

III - os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos artigos 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição Federal.

Parágrafo Único. O controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas”.



O SGDCA então atribui aos órgãos colegiados com participação da sociedade civil, a função de controle. Mas vimos também que instâncias, como o Ministério Público, possuem atribuições de fiscalização da lei, o que também consideramos função de controle.

então acho que o papel da sociedade civil dentro desse, desse Comitê, pelo menos a leitura que eu sempre fiz, era uma, quase uma fiscalização, um monitoramento pra ver se o Governo 'tava conduzindo do jeito que justamente as redes pensaram essa ideia, né? Já que as redes eram sociedade civil, já que as redes pensaram essa ideia de, de mega eventos nas cidades... (NGov.3, p.3)

Esse depoimento traz essa dimensão da fiscalização como papel da sociedade civil. O modo de inserção da sociedade civil foi diferenciado nos diversos estados, em alguns assumiram o papel de fiscais e críticos, em outros se engajaram na gestão e/ou execução das ações. Por um período o Comitê Nacional discutiu qual seria o papel da sociedade civil como parte do comitê, em alguns estados houve retirada ou ameaça de retirada da sociedade civil por discordância da forma de condução. Enfim, o depoimento endossa essa relação tensionada com a sociedade civil organizada.

No que se refere ao Comitê Rio, a sociedade civil participou desde o primeiro momento da articulação para sua composição. E logo depois de sua constituição, passou também a integrar a coordenação do comitê. A relação entre esses segmentos dentro do comitê foi de cooperação entre os dois segmentos. Mas assim podemos dizer com referência a esse segmento das organizações civis que participou junto ao comitê. Entretanto, lembremos que havia outro segmento, que compunha do CEDCA e o Fórum DCA, que se negou a participar por tensionamento da relação com o poder governamental. Nesse sentido, percebemos o posicionamento da sociedade civil dividido frente

ao poder governamental. Isso bem ilustra que a sociedade civil não é um bloco monolítico, sem espaço para o contraditório; o mesmo pode se dizer do governo.

A literatura ao apontar as questões que desafiam a criação e a instauração de um modelo de controle das ações em rede, traz o problema da legitimidade para o exercício desse papel, uma vez que as relações não estão configuradas de forma hierárquica. Vimos no caso do Comitê Rio, que numa rede de políticas de direitos humanos de crianças e adolescentes, os órgãos oficiais que a compõem possuem previsão de suas atribuições em lei (ECA, 1990) e de sua posição no SGDCA (Res.113/2006, CONANDA). Ficando, de certo modo, essa questão da legitimidade superada, quando tratamos de órgãos com atribuição legal de controle de políticas públicas. O que se espera é que esses órgãos assumam esse lugar na rede e passem a exercer de forma sistemática, planejada e transparente esse papel.

No Comitê Rio, o eixo estratégico 10 de seu plano de ação, sobre avaliação e monitoramento, ficou esvaziado, sem conteúdo. Não deu certo a metodologia de construção desse eixo: em que cada GT dos eixos elaboraria uma proposta de avaliação e monitoramento das suas ações e posteriormente seria elaborado um modelo de acompanhamento que contemplasse todos os eixos, sem perder as especificidades do mesmos; de modo que se complementem de forma sistêmica e articulada.

Assim, o Comitê Rio não conseguiu elaborar um modelo pactuado de controle das ações, ou seja, não houve estratégia de suporte à dinâmica gerencial como esperado num padrão de interdependência em rede. Sua dinâmica de controle das ações teve o “foco fiscalizador disperso em diversos processos de

intercâmbio”, típico dos arranjos interinstitucionais com baixa institucionalidade. Como exemplo temos o caso da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva como fiscal da proteção à infância e adolescência nos megaeventos, que exerceu seu papel à revelia de uma ação planejada coletivamente.

No que tange ao controle das ações de ESCA, seguiram também a tendência das ações em geral, com o controle se dando pela concretização das atividades propostas, mutuamente entre os atores envolvidos, mas sem uma combinação prévia dos processos de monitoramento e avaliação. Desta forma, uma análise mais substancial da efetividade das ações propostas e empreendidas e o real alcance das mesmas não foi realizada. Aqui também seguindo uma tendência de dificuldade para abordar a *accountability* da rede.

### **Foco dos Objetivos**

A atuação compartilhada entre atores autônomos de natureza tão diferentes pressupõe a existência de objetivos comuns a serem perseguidos. São os interesses comuns que movem as ações articuladas entre atores com interesses individuais tão diversos. No campo dos direitos da criança e do adolescente costuma-se evocar a “proteção integral” como propósito maior dos diferentes atores que compõem o SGDCA, com base no paradigma doutrinário que sustenta a normatização vigente. Em tese, podemos dizer, que todo e qualquer empreendimento da área tem que estar em consonância com o propósito da proteção integral que norteia o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, adentramos na investigação do foco dos objetivos dos atores e organizações que compõem o Comitê Rio; bem como do próprio Comitê como arranjo interorganizacional. Vimos no capítulo II como se deu o processo de discussão e construção dos objetivos comuns. Como objetivo geral se estabeleceu a “convergência das agendas voltadas para o legado” dos megaeventos esportivos, para o “fortalecimento do SGDCA no Estado do Rio de Janeiro”; tendo os dez objetivos específicos também concorrentes para esse propósito, em consonância com os dez eixos estratégicos do plano de ação.

Porque na verdade houve um cruzamento de agendas. Na verdade o [nome] que estava coordenando, né, até sugeriu isso, eu acho que foi muito válido. Porque aproveitou as atividades das instituições que compunham o Comitê pra poder agregar às atividades do Comitê. Que a gente tinha um tempo curto. Então eu acho que otimizou o tempo e as atividades. (Gov 6, p.2)

Pra mim sim. Assim, na participação. (...) algumas pessoas talvez não soubessem exatamente a função do Comitê. Ele, o Comitê, ele era eminentemente um articulador de agendas. Porque a gente chamou de agenda de convergência e a função do Comitê seria de articular essas agendas pra que as ações, é... voltadas para os megaeventos, elas pudessem ser efetivadas de uma maneira com menos violação de direitos e cada vez mais atuante no sistema de garantia de direitos. Articular especialmente o sistema de garantia de direitos. (NGov.2, p.09)

Os depoimentos acima endossam o lugar do Comitê como agregador das agendas institucionais. Para chegar nesse entendimento se demandou um processo de discussão denso, que levou à definição do objetivo geral de convergência das agendas na área da infância e adolescência em torno dos legados dos megaeventos.

A determinação desse objetivo teve influência do movimento nacional da Agenda de Convergência, com origem no entendimento de que isoladamente as organizações civis dificilmente teriam força para atuarem no contexto da organização e produção desses megaeventos. Convergir as agendas era,

portanto, convergir os esforços institucionais voltados para esse tema, formar uma coalizão de interesses, de modo a obterem força política de incidência.

“A emergência dessa estrutura envolve um determinado comportamento relativo à forma de buscar os objetivos de política pública almejados. Somente quando há a percepção de que os objetivos compartilhados devem ser perseguidos por meio do engajamento integrado dos atores e organizações envolvidos é possível aprofundar a interdependência em direção a um padrão de organização em rede”. (Fleury e Ouverney, 2007, p.101)

Podemos dizer que o Comitê Rio, ao eleger a convergência das agendas como objetivo geral de sua atuação atendeu a perspectiva de estruturação de uma rede, ao convergir os esforços para um padrão institucionalizado de interdependência. Podemos dizer também que, desta forma se constituiu uma estrutura de coordenação interinstitucional a partir da percepção compartilhada de convergir os esforços para um objetivo comum a todos.

A convergência em torno desse objetivo maior como valor compartilhado torna-se um elemento fundamental de coordenação interorganizacional no processo de institucionalização da rede. Ou seja, enquanto nas formações interorganizacionais com baixa institucionalidade o foco permanente nos objetivos particulares dos atores e organizações, nos espaços interorganizacionais caracterizados por padrões de interdependência em rede o foco é dual, estabelecendo-se um objetivo coletivo sem que haja perda da autonomia das partes. (Fleury e Ouverney, 2007, p.101,102)

Desse modo, num padrão de interdependência em rede, concorre para a preservação da autonomia das partes a observância e contemplação dos objetivos particulares, que devem ser potencializados no fortalecimento do objetivo maior.

Em relação aqui a [nome do setor da instituição], foi pedido até porque a gente já tinha um trabalho institucional que se agrega em relação à Copa. Que é trabalhar com *trade* de turismo. Trabalhar não, fiscalizar. Então nós aproveitamos a convocação das empresas que a gente fez, o setor hoteleiro, vários restaurantes, enfim, e chamamos o Comitê, a representação do Comitê, falando sobre a questão do Comitê, das denúncias e da distribuição de material informativo. Eu acho que isso foi muito válido, assim. Foi uma atividade que foi aproveitada dentro da questão do Comitê. (Gov. 6, p.2)

Esse depoimento exemplifica como o trabalho institucional, nesse caso no papel de fiscalização do trabalho infantil, pôde ser potencializado pelo Comitê Rio, ao mesmo tempo em que passou a integrar uma agenda maior, contextualizando essa ação num plano maior de enfrentamento do trabalho infantil no contexto dos megaeventos, que de outra forma seria uma ação pontual e isolada da instituição. Na medida em que outros atores entram na cena, explanam para o público-alvo, nesse caso o *trade turístico*, como o SGDCA está organizado e pronto para atuar de modo integrado, a ação ganha peso e a função de fiscalização ganha também o caráter pedagógico de orientação e suporte.

No caso do depoimento, a agenda institucional foi incorporada a uma agenda mais ampla em torno dos megaeventos, na linha proposta pelo Comitê Rio de convergência das agendas. Desse modo, o estabelecimento do objetivo coletivo se deu a partir do objetivo particular. De outro modo, a ênfase nos objetivos coletivos, característico das organizações com alto nível de institucionalização, pode levar a processos decisórios centralizados e hierarquizados, que desconsideram os interesses das instituições que a compõem.

...teve um cruzamento das agendas, que eu acho que isso otimizou e depois junto com a Secretaria Municipal, que a gente teve outras reuniões pra organizar a questão do plantão integrado. Como é que ele iria se dividir e juntar informações, material que cada instituição tinha pra poder estar disponibilizando pra distribuição. Foi isso, entendeu?

Destacamos nesse depoimento, o trabalho do Comitê Rio de otimização das agendas no processo de planejamento das ações conjuntas. E, como essa dinâmica de trabalho coletivo se repercutiu também na otimização da operacionalização das ações.

Nessa perspectiva, analisamos algumas ações articuladas e/ou promovidas pelo Comitê Rio com foco no objetivo da convergência das agendas institucionais e fortalecimento do SGDCA. O depoimento a seguir fala da legitimação desse objetivo coletivo.

[nome da organização] aposta muito que é importante fortalecer as políticas públicas existentes, né? Então assim, o [nome da organização] apoia o Comitê dos megaeventos como outros Comitês, porque a gente entende que é um lugar, um espaço legítimo, né? De circulação da informação, que os parceiros 'tão lá, que a gente precisa fortalecer o Governo, né? Então [nome da organização] apostou no Comitê e apostou em algumas ferramentas que poderiam fortalecer o Comitê. Então ações de comunicação, inclusive o Proteja Brasil, né? Sempre em parceria com a Secretaria de Direitos, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, fora isso, [nome da organização] tem outras ações, né? Brasil e mundial e nacional, que trabalharam o tema sim, mas a gente, uma das nossas apostas foi o Comitê. (NGov. 6, p.8)

O depoimento acima traz o posicionamento da organização de fortalecimento das políticas públicas por meio da disponibilização de ferramentas para o Comitê, reconhecido como um espaço legítimo de troca de informações e parcerias. Cita o aplicativo Proteja Brasil, de recebimento e acompanhamento de denúncias e também de georeferenciamento das violações e da rede de serviços.

Fleury e Ouverney (2007, p.106) ao apresentar a dimensão “objetivos”, como elemento institucional de um padrão de interdependência em rede, distinguem três níveis de foco dos objetivos:

- 1) Foco principal nas metas particulares; realização de objetivos isolados, sem coordenação,
- 2) Compromisso com objetivos maiores a partir dos objetivos particulares, ou
- 3) Ênfase exagerada nos aspectos coletivos pode centralizar atividades e processos, em detrimento dos objetivos particulares.

Buscamos no acervo de entrevistas, a análise das ações articuladas ou implementadas pelo Comitê Rio, segundo o foco de seus objetivos. Constatamos que as ações que foram de alguma forma, encampadas,

articuladas ou conduzidas pelo Comitê tiveram a predominância de ações com foco no *compromisso com objetivos maiores a partir dos objetivos particulares*. Muito embora, também tenhamos percebido que houvesse ações que tangenciassem, mais ou menos, também o foco nas *metas particulares* ou com *ênfase exagerada nos aspectos coletivos*. Trouxemos alguns depoimentos para ilustração.

Nós tivemos, trabalhamos durante o, o período da Copa, né? Para a Copa, né? A campanha de, é, proibição da criança e adolescente em relação ao consumo de álcool... E essa campanha era uma campanha que já existia, existia um ano antes, né? É, numa ação conjunta [nomes das instituições parceiras] E ela foi trabalhada também no período da Copa, e extremamente importante. (NGov.6, p.10).

Trata-se de uma ação de campanha de enfrentamento à venda e uso de álcool para e por adolescentes, desenvolvida por duas instituições membros do Comitê Rio, mas independente do mesmo. Diante da demanda por abordagem dessa problemática, emergente nas experiências de atuação nos megaeventos, o Comitê encampou a campanha pronta, potencializando a difusão da mesma por todo o estado. Podemos até dizer que a campanha foi meta de duas instituições em particular, mas prevalece o entendimento que foi possível convergir a agenda dessas instituições em atendimento à demanda identificada pelo Comitê. Por outro lado, não houve uma coordenação por parte do Comitê no processo de difusão da campanha, nem na sua produção; mas houve a iniciativa de convergência e favorecimento do agenciamento das parcerias.

Os depoimentos que seguem falam sobre um movimento de integração das informações descentralizadas nas instituições sobre as violações de direitos, a partir dos dados de violações nos megaeventos. Para tanto, o Comitê propôs a



unificação dos registros de violações, dando ênfase aos *aspectos coletivos para centralizar atividades e processos*.

Foi feita uma tentativa de ter documentos únicos para identificação de violação de direitos, que acabou não dando resultado, porque é muito difícil várias instâncias diferentes, que tem a sua própria documentação, sua própria ficha de notificação, conseguir fazer e seguir uma ficha única que a gente tentou implementar. (...)

E a gente teve, começou a ter os GTs de trabalho, quando a gente tentou formar uma ficha única, né? (...) A ficha de atendimento, nós podemos, é, perceber que a ideia de formar uma ficha única não era viável pra aquele momento, é, porque a Saúde estava muito bem estruturada (...) para o atendimento daquele momento específico (...) e que a gente não teria como, né? Com o pouco tempo que a gente tinha né? (...) Formar uma ficha única que a gente possa saber, ah, o fulano teve, entrou por tal porta, teve tal encaminhamento e chegou lá no final com tal solução. Né? É, a gente ainda pensa nisso mas verifica que a gente não tem braços pra isso, não tem como, né? É, formar essa ficha, né? Que seria importante, seria legal, mas que é extremamente trabalhosa e acaba influenciando no trabalho do outro... né? Da outra Instituição. (ÑGov.6, p.13).

Os depoimentos falam da proposta de elaboração e adoção de uma ficha única de registro das violações que pudesse transitar entre as instituições que prestam o atendimento à criança e ao adolescente atendido por situação de violação de direitos no contexto dos megaeventos, com objetivo de produzir dados confiáveis e dinamizar o atendimento por meio de um fluxo de integração das ações interinstitucionais. Não obstante à importância e pertinência de tal empreendimento, a proposta se mostrou com *ênfase exagerada nos aspectos coletivos, em detrimento dos objetivos particulares*, em face da ingerência nos modelos institucionais próprios de registros de violações. A conjuntura do momento não permitiu o avanço da proposta, pois o Comitê Rio não possuía o suporte técnico, político e financeiro que seriam necessários.

Mesmo nesses depoimentos em que buscamos notar os dois pólos opostos da institucionalização do Comitê Rio, segundo o padrão de interdependência em rede – a baixa e a alta institucionalidade, notamos o tangenciamento com o padrão de interdependência em rede, com foco nos *objetivos maiores a partir dos objetivos particulares*. O que nos faz reiterar que nas ações empreendidas no âmbito do Comitê houve predominância desse padrão. Abaixo, seguem depoimentos sobre essas ações, que corroboram nesse sentido.

Eu acho que teve movimento dialógico. O FEPETI não só contribui dentro do Comitê na gestão... não na gestão, mas na liderança de um grupo de trabalho, sobre o trabalho infantil e teve uma participação muito efetiva e importante nisso, né? Fazendo a discussão, entendendo como essa situação se desencadeou durante a Copa. Entendendo os índices que foram aí... que surgiram, né, durante esse período. Então teve uma importância grande, eu acho, a participação do FEPETI no Comitê, justamente por trazer esse olhar, essa experiência, essa atuação, né? Eu acho que teve uma contribuição. Assim como contribuiu para fortalecer o FEPETI também, sem dúvida alguma, na ampliação ali do conhecimento do que o FEPETI vem fazendo. Nessa troca de metodologias e também de contatos. Então teve um movimento dialógico sim. (ÑGov 4, p. 3)

Esse depoimento fala de um movimento de troca entre as redes de instituições membros do FEPETI e do Comitê Rio. Ressalta o movimento dialógico de mútua cooperação entre as partes; onde a problemática do trabalho infantil é abordada no contexto de um conjunto maior de situações de violações de direitos infanto-juvenis.

a conselheira [nome]... Ela fez uma denúncia de um depósito em Copacabana, na época da Copa e a DCAV fez a atuação e de fato chegou a fazer a execução dentro, enfim, da denúncia que foi encaminhada durante uma reunião. (ÑGov 1)

Já esse depoimento refere-se a uma denúncia de depósito que vendia bebida alcoólica para adolescentes. Durante o Plantão Integrado em Copacabana chegou ao Conselho Tutelar a informação sobre venda de bebida para adolescentes por este depósito. Essa denúncia foi feita numa reunião do Comitê e a DCAV investigou e autuou o estabelecimento, depois de um breve

trabalho de investigação. Esse caso exemplifica como as ações se potencializam em rede, ao invés de simplesmente atuar no atendimento dos jovens alcoolizados e suas famílias, a articulação propiciou a responsabilização de adultos no que se refere à venda ilegal, tratando do problema na sua base.

nós sentimos dificuldade em... as pessoas desaparecidas, perdidas, eles procuravam, no início nem tanto, mas depois até mais. Eles procuravam o Comitê, ou eram encaminhados pro Comitê através da rede do local. Só que nós não tínhamos acesso ao microfone da Fanfest. Logo, se eu estou ali com uma pessoa desaparecida, perdida, eu não conseguiria acionar os participantes dentro daquele miolo da Fanfest, e foi um ganho nosso. Nosso, eu digo num todo. (ÑGov 1, p.8)

Nesse depoimento destacamos a referência a uma situação ocorrida de dificuldade com a empresa de organização da *Fanfest* em acolher pedido do Comitê de anunciar no microfone as situações de crianças e adolescentes perdidos, encaminhando para o plantão. Os representantes da SDH no Rio acionaram a Central de Operações em Brasília que intercedeu para que fosse autorizado o anúncio. Nesse caso, notamos a troca de influência político-institucional entre os Comitês Local e Nacional que possibilitou acessar uma instância recursal de pressão para se chegar ao objetivo desejado.

A troca de recursos institucionais também é expressa no depoimento abaixo, ao referir-se a disponibilização de material de campanhas públicas pelo trabalho de difusão dos mesmos.

Então não é um material pra botar numa pastinha pra aquele conselheiro. É material pra ele difundir no município dele. O Município dele tem que tomar ciência disso. Ele é do Estado do Rio de Janeiro, ele pode ser lá de Muriaé, mas ele vai difundir o seu material lá. Você tá deixando o seu material lá, possivelmente ele vai ter um avanço de proteção (ÑGov 1, p.10)

Esse depoimento faz referência aos Conselhos Tutelares como multiplicadores, nesse caso a rede de CTs passa a reverberar ações via Comitê Rio, valendo-

se de instituições *hubs* como a ACTERJ nesse caso. Onde todas as partes envolvidas se beneficiam de alguma forma, pois servem aos interesses das mesmas, do produtor da campanha pelo interesse em disseminá-la de forma qualificada e dos CTs que estão na ponta ávidos por material de qualidade para as ações na ponta, no território, como complementa o próximo depoimento.

O Disque Denúncia, por exemplo, veio conversar comigo que em Angra, eles usaram o material e saiu no jornal. O material da campanha, e aí ela gostou muito. Então assim, sempre que eu posso, eu venho, eu pego o material e despacho mesmo. Porque eu acho que o material tem que ser difundido. E trabalhado em outros municípios. Então eu acho que a rede, ao menos pra mim, enquanto ACTERJ, eu tive um ganho muito legal. (ÑGov 1, p.10)

A capilarização da campanha por meio dos CTs, via ACTERJ como instituição membro do Comitê Rio, amplificou os limitados recursos empregados na mesma. Os nodos da associação de CTs agregam outros recursos, tais como o acesso aos meios de comunicação local e regional. Por fim, o depoimento acima faz referência ao “ganho” que teve a entrevistada enquanto instituição-membro participante do comitê.

A seguir, destacamos alguns depoimentos em resposta ao nosso questionamento quanto à adequação do dimensionamento dos objetivos.

Não. Eu acho que foram bem pensados. A gente teve, inclusive a expectativa de que fossem mais crianças pra esses espaços de convivência. Que tivessem mais crianças perdidas. Mas eu acho que a gente pensou, dimensionou no sentido de acolhimento mesmo, de esse fluxo funcionar bem e tal. Até fora da cidade do Rio de Janeiro, acho que a gente pensou bem as ações. Eu acho que a demanda não foi tão grande quanto a gente imaginou. Felizmente. Mas eu acho que a gente trabalhou no sentido de que qualquer eventualidade a gente estava lá tava pronto. (Gov. 5, p.9)

Nesse depoimento, o entrevistado analisa que as ações foram bem pensadas, mas a expectativa de grande demanda de casos de violação de direitos infanto-

juvenis na Copa do Mundo não se efetivou. Conclui com isso que as ações não foram dimensionadas adequadamente, ainda que a ausência ou a baixa demanda seja o propósito de todos. Esse fato provocou o questionamento sobre o quê pode ter ocorrido de fato: Será que as ações preventivas foram eficazes? Será que não havia motivo para tanta preocupação? Será que as informações sobre as violações não chegaram ao conhecimento do Comitê? Vejamos outras respostas quanto a adequação dos objetivos do Comitê Rio. a adequação dos objetivos do Comitê Rio.

Sim, eu acho que o Comitê teve um trabalho bem interessante. Nós por exemplo, coisas que nós sentimos ausência que eu falei, da informação do desaparecimento de uma pessoa ou de achamento de uma pessoa, a gente conseguiu através do Comitê e da Secretaria Nacional que estava presente durante o Comitê, foi acompanhado, nos acompanhou. (ÑGov. 1, p.14)

Esse depoimento também nos remete à visão de trabalho articulado, à medida que se identificavam as necessidades, buscava-se atendê-las; ainda que determinados objetivos e ações não tivessem sido formulados *a priori* pelo comitê. Expressa flexibilidade e capacidade de resolução rápida dos problemas, características da atuação em rede, assim como, a adequação dos objetivos ao longo do processo de trabalho, também expressa no depoimento.

Então, o quê a gente conseguiu foi colocar alguma comunicação entre aquelas ações que cada um já ia fazer. Se o Comitê não existisse, eu tenho a sensação que talvez o trabalho de campo fosse o mesmo, entendeu? A diferença que a gente estava articulado. E na medida em que a gente estava articulado a gente pôde gerenciar melhor o que aconteceu, ter uma visão melhor do que conseguimos fazer, né. Mas assim, não houve... como é que se fala? A gente não conseguiu fazer muitas coisas que a gente sabia que precisava fazer. (Ñgov 5, p.6)

O depoimento acima ressalta a experiência de rede, enfatiza a comunicação e a articulação entre os órgãos como o diferencial do trabalho do Comitê, uma vez que permitiu o melhor gerenciamento dos acontecimentos. Mas também

traz a questão do resultado efetivo das ações, o quê, em se tratando de redes de políticas públicas, ganha uma dimensão determinante, pois uma RPP serve para responder problemas e demandas públicos de forma resolutiva. Ao final, enfatiza a não realização de ações que se sabiam necessárias, o que foi massivamente atribuído à falta de recursos na grande maioria dos depoimentos.

Quer dizer, as respostas elas não foram satisfatórias pra nosso desejo, pra todos nós ali, mas elas foram as respostas possíveis. Entendeu? Eu acho que ele conseguiu dar resposta possível. O que foi possível foi feito. (Gov.3, p.12/Gr.2)

O depoimento acima ressalta que as respostas do Comitê aos problemas que se apresentaram foram as possíveis de serem dadas, considerando os empecilhos que se colocaram no processo; ainda que abaixo das expectativas. E será que as expectativas não foram grandes demais? É o que aborda o depoimento seguinte que contextualiza o dimensionamento das mesmas, frente ao cenário social posto.

É aquela velha história da luta social. A gente sabe que tem muitos, muitos desafios e quando a gente se reúne num dia inteiro pra pensar os desafios, a gente elenca vinte desafios, porque eles são reais e a gente consegue apalpá-los e fundamentar isso, né? Isso foi feito, mas o que faltou foi condição pra gente fazer pelo menos alguns deles. (NGov. 5, p.7)

O depoimento acima fala de uma dinâmica de funcionamento do movimento social, em especial àquele voltado à defesa dos direitos infanto-juvenis, onde as organizações e seus representantes ativistas são conhecedores dos múltiplos problemas que afligem o público-alvo e, quando são chamados a proclamá-los, a avidez por resolvê-los acaba por refletir numa dificuldade de foco e priorização dos mesmos. À revelia da disponibilidade de recursos, todos querem ver suas propostas contempladas e registradas nos documentos que

serão posteriormente consultados e remetidos como anseios da coletividade. E ainda, têm aquelas situações que fogem à previsibilidade do planejamento.

Eu acho que, assim... na hora que a gente pensou eles foram dimensionados, agora depois é que se começou a fazer uma avaliação do primeiro, do segundo, o quê que aconteceu na Copa do Mundo. E também tem coisas que ultrapassam a expectativa, a expertise, o pensar. Por exemplo, o que aconteceu na Copa, que foram as manifestações e a ação truculenta da polícia. Então isso não estava nos planos de ninguém. De que a violação dos direitos de crianças e adolescentes fosse feita pelo próprio Estado. O quê aconteceu aqui em frente ao Maracanã. Então isso foi uma coisa assim, uma coisa surpresa. E eu penso assim, a gente tem o norte, mas acontecem coisas que fogem ao controle. (Gov.3, p.8)

Esse depoimento retrata bem o aspecto dinâmico do planejamento do Comitê, que faz ressonância com o que podemos dizer de um planejamento em rede, quando da consideração de situações e fatos que extrapolam qualquer nível de planejamento em consonância com a experiência e o pensar cuidadoso sobre o evento. Cita como exemplo as marcantes manifestações ocorridas na Copa das Confederações em 2013. Mas para a Copa do Mundo de 2014 a SDH articulou-se com grupos de defesa dos direitos humanos que atuaram ou se manifestaram na Copa das Confederações, para estabelecimento de estratégias conjuntas com o Comitê Rio; dentre elas a formação de um grupo no whatsapp onde se pudessem trocar informações em tempo real da ocorrência dessas manifestações.

Na Copa do Mundo de 2014, as manifestações ficaram concentradas na região da Praça Saens Pena, na região da Tijuca e não tiveram a mesma magnitude e nem ressonância na mídia como se esperava.

Em síntese, podemos concluir que os objetivos foram superdimensionados coletivamente, conforme as expectativas dos envolvidos, não sendo

considerados os recursos para a execução das ações, que, quando executadas, foram conforme a disponibilização pelos próprios membros, pois não houve orçamento próprio. O foco dos objetivos se concentrou nas ações comuns a partir dos objetivos particulares, que por vezes se sobrepuseram aos objetivos comuns, até por impossibilidade de realização por falta de recursos. Assim, podemos dizer que o foco dos objetivos estiveram próximos de um padrão de baixa institucionalidade com tendência, na medida dos recursos, de aproximação de um padrão de interdependência em rede.

Quanto à abordagem do tema ESCA no que tange a dimensão do Foco dos Objetivos, podemos dizer que a *proteção integral* das crianças e adolescentes em contexto de megaeventos foi o princípio norteador do movimento gerado em torno da Agenda de Convergência, tendo o tema ESCA sido o propulsor da articulação e atravessador dos demais temas. Importantes ações foram observadas nesse campo para a promoção de uma agenda convergente. As ações voltadas para ESCA mais se aproximaram de um padrão de interdependência em rede, pois foi justamente nessa temática que os recursos foram mais disponibilizados.

Na medida em que esse padrão de interdependência se desenvolve e avança num processo de institucionalização, demanda por **bases de suporte organizacional**, que segundo os mesmos autores, são formadas pelas **instâncias de estratégia**, os **espaços internos de pactuação** e os **canais externos de articulação**.



Essas bases de suporte institucional, como o termo indica, são dimensões organizacionais que sustentam o processo de institucionalização da rede, demarcadamente de articulação e integração dos recursos existentes entre seus membros e outros mobilizados; mas também de formulação e implementação de estratégias de sustentabilidade política, seja de âmbito interno, entre os atores que compõem a rede, seja de âmbito externo, em espaços decisórios influentes no funcionamento da rede.

Reproduzimos abaixo um quadro proposto por Ouverney (2005) que mostra os fatores de motivação, o tipo de suporte institucional e os objetivos de cada uma dessas três instâncias de suporte institucional da rede, vejamos:

**Quadro 6: Bases Institucionais da rede**

<b>Base</b>	<b>Fatores de Motivação</b>	<b>Tipo de suporte institucional</b>	<b>Objetivos</b>
Instâncias de estratégia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular e integrar as bases de recursos e de competências</li> <li>• Buscar eficácia e eficiência</li> <li>• Acompanhar a evolução das políticas públicas</li> </ul>	Técnico e Operacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a racionalidade sistêmica na alocação de recursos</li> <li>• Garantir a flexibilidade operacional</li> <li>• Criar elementos (informações, relatórios, estudos, etc.) de suporte decisório</li> </ul>
Espaços internos de pactuação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir interesses plurais</li> <li>• Construir suporte político ao nível do <i>cluster</i> de atores e recursos</li> <li>• Reduzir assimetrias de poder</li> </ul>	Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular estratégias para ampliar a representatividade</li> <li>• Desenvolver estratégias de compartilhamento decisório</li> <li>• Construir consensos e projetos hegemônicos</li> <li>• Evitar bloqueios e</li> </ul>

			impasses
Canais externos de articulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir demandas e interesses da rede em arenas decisórias externas que têm influência na rede</li> <li>• Mobilizar recursos externos</li> </ul>	Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerir as relações com atores externos à rede</li> <li>• Inserir a rede nos processos de definição de parâmetros da política pública nos níveis regional e nacional</li> </ul>

(Ouverney, 2005 *apud* Fleury e Ouverney, 2007, p. 103)

Enquanto bases de suporte institucional são “núcleos de ativação das redes, uma vez que servem como canais internos e também externos para a formulação de estratégias de racionalidade sistêmica, de planejamento e de suporte político decisório” (ver Van Bueren, Klinjn, Koppenjan, 2003:195, *apud* Fleury e Ouverney, 2007, p. 103).

Essa ideia de “núcleos de ativação das redes” vai ao encontro da noção de “animação de redes” que abordaremos mais adiante, enquanto processo de ativação das conexões, fortalecimento de vínculos e promoção da cooperação que produzem movimentos de interdependência em rede. Demarcamos nesse momento apenas essa associação entre esses dois termos para chamar a atenção para a importância dessa noção de animação para nosso estudo; uma vez que entendemos que uma rede precisa ser continuamente animada no sentido da interdependência dos atores, da coordenação interorganizacional e da sua institucionalização como rede. Complementa Fleury e Ouverney (2007, p. 103, 104):

A estruturação das instâncias ao nível do *cluster* de recursos da rede possibilita ampliar a governança necessária à consolidação das relações de coordenação interorganizacional que, por sua vez, são indispensáveis ao processo de institucionalização da rede. Assim, as instâncias de estratégia, os espaços internos de pactuação e os canais externos de articulação atuam como núcleos orientadores desse

processo, na medida em que emergem da dinâmica de construção da estrutura da rede ao mesmo tempo em que a impulsionam.

Sinalizam os autores para a importância dessas instâncias se estruturarem ao nível do *cluster* da rede, como forma de potencialização da governança e dos processos que concorrem para sua sustentabilidade institucional.

Prosseguimos na análise dessas bases de suporte organizacional, buscando entender como elas se apresentam na experiência do Comitê Rio, se de fato favoreceram o planejamento interorganizacional e as ações articuladas e conjuntas sem induzir estruturas burocráticas e centralizadas de organização das políticas públicas. Assim, buscamos identificar instâncias e processos do Comitê Rio que concorreram para o alcance dos objetivos para cada uma das bases de suporte institucional relacionados no quadro acima; bem como identificar se essas instâncias estão inseridas ou não no *cluster* da rede, ou seja, concorrendo ou não para o padrão de interdependência em rede.

### **Instâncias Estratégicas de Coordenação Interorganizacional**

No que se refere às instâncias estratégicas de coordenação interorganizacional, conforme o quadro acima, objetivam a promoção da racionalidade sistêmica na alocação de recursos, a garantia da flexibilidade operacional e o acompanhamento das políticas públicas (por meio da produção de informações e dados como suporte para tomada de decisões. O tipo de suporte institucional é técnico e operacional.

A definição das estratégias e integração das bases de recursos deve se dar em instâncias situadas dentro das redes, uma vez que essas estratégias têm que ser constantemente redefinidas de acordo com as transformações na dinâmica relacional da própria rede. Aliás, a capacidade de rápida adaptação é essencial para garantir flexibilidade

operacional. Nas formações interorganizacionais de elevado grau de institucionalidade – por exemplo, os sistemas corporativos de intermediação de interesses ou sistemas centralizados de proteção social – as estratégias, mecanismos e parâmetros de organização e gestão são definidos em instâncias acima e fora do *cluster* que forma a rede. Isso configura centralização das estratégias incompatível com o desenvolvimento das redes. (Fleury e Ouverney, 2007, p.104)

Identificamos como instâncias de suporte à coordenação interorganizacional do Comitê Rio, que prioritariamente concorreram para os objetivos referidos: a Secretaria Executiva, os Grupos de Trabalho e as Oficinas Temáticas. Sem desconsiderar outras instâncias de influência, como a Coordenação Executiva e os Seminários de Avaliação e Planejamento; quanto à estes, preferimos enquadrar prioritariamente como “Instâncias Internas de Pactuação”, que abordaremos mais adiante.

Sobre a **Secretaria Executiva**, ressaltamos a participação dessa instância estratégica de coordenação interorganizacional no estabelecimento de um espaço democrático de diálogo, de participação nas decisões e gestão da informação; por meio de ações técnico-operacionais favorecedoras de um ambiente de cooperação técnica e política; tais como a sistematização das informações, a criação de metodologias de condução das atividades de grupo, a intermediação em caso de dissonâncias entre os membros, dentre outras estratégias.

Já os **Grupos de Trabalho** se constituíram em espaços de troca de experiências e de estabelecimento de sinergias de atuação, ao permitirem a percepção de olhares diversos sobre um mesmo fenômeno; como foi o trabalho de se debruçar sobre as diferentes situações de violação de direitos e se construir fluxos e procedimentos de atendimento, com envolvimento dos diferentes atores implicados no processo. Nesse sentido, os GTs davam

corporeidade à atuação integrada e a construção de consensos possíveis para a gestão em rede das estratégias de políticas públicas.

As **Oficinas Temáticas** também tiveram um lugar estratégico, na medida que atuaram na avaliação das ações da Copa do Mundo de 2014 e no redirecionamento das mesmas quando necessário. Aqui, a avaliação exerceu um poder não fiscalizador ou condenatório da ineficiência dos órgãos públicos responsáveis pelas políticas de proteção especial em casos de violação de direitos. Mas exerceu um poder de controle sobre os processos coletivos e sobre as bases conceituais e metodológicas que balizam o entendimento sobre os fenômenos, colaborando para a construção de uma linguagem comum sobre os mesmos; mas principalmente, para o aperfeiçoamento do padrão de interdependência em rede, quando a complexidade que envolve os diversos atores é mais bem observada e apreendida sob os seus múltiplos e determinantes aspectos.

As “Instâncias estratégicas de coordenação interorganizacional”, como categoria definida por Fleury e Ouverney (2007), distinguem os níveis de inserção e incidência dessas instâncias numa estrutura reticular, conforme os níveis de institucionalidade; podem elas ser:

- 1) Ausentes ou pouco desenvolvidas; articulação incipiente da base de recursos; inexistem estratégias de racionalidade sistêmica – quando a institucionalidade da rede for baixa;
- 2) Inseridas no *cluster* da rede; maior flexibilidade na definição conjunta de estratégias e parâmetros de articulação da base de recursos – quando num padrão de interdependência em rede;
- 3) Situadas fora e acima da rede; maior rigidez na definição de estratégias e parâmetros de articulação da base de recursos – quando a institucionalidade for alta.

Diante dessa referência de classificação dos níveis de inserção e incidência das instâncias estratégicas de coordenação interorganizacional, ao nos remetermos à experiência do Comitê Rio, avaliamos que o nível mais aproximado é o do padrão de interdependência em rede; pois não podemos dizer que essas instâncias inexistem ou são pouco desenvolvidas; nem tampouco podemos dizer que se encontram fora do Comitê ou que possuem parâmetros rígidos de articulação da base de recursos. As instâncias estratégicas relacionadas e percorridas da experiência do Comitê Rio encontram-se inseridas em seu *cluster* e apresentam flexibilidade de definição e redefinição conjunta das estratégias e parâmetros de articulação e integração dos recursos.

À título de análise, tomemos o processo de elaboração do planejamento conjunto das ações do Comitê Rio, em torno do Plano de Ação Rio 2016, como uma estratégia privilegiada de racionalização e articulação de sua base de recursos. Para isso, consideremos também como uma instância estratégica, o Seminário de Avaliação e Planejamento para elaboração e atualização do plano de ação, realizados ao final dos anos 2013 e 2014, período em que nos propomos à análise; mas também consideramos o próprio processo de planejamento de forma mais ampla como objeto de análise, que vai para além da realização dos seminários, envolve inúmeras reuniões, sugestões dos grupos de trabalho e das oficinas temáticas e sistematização de documentos.

Vimos que o Plano de Ação Rio 2016 proposto pelo Comitê Rio, ainda que inconcluso, pactuou as diretrizes do trabalho. Faremos algumas considerações sobre esse processo; buscando analisá-lo quanto às estratégias de

racionalidade sistêmica, a inserção das instâncias estratégicas no cluster da rede e à flexibilidade na definição de estratégias e parâmetros de articulação da base de recursos.

Primeiramente havemos de considerar as influências externas que provocaram a emergência do Comitê Rio; a partir da incidência de organismos internacionais que abordam essa discussão da vulnerabilidade decorrente dos megaeventos; assim como consideremos a influência em âmbito nacional promovida pelo Comitê Nacional da Agenda de Convergência. Foi a partir da confluência dessas influências internacionais e nacionais que se constitui uma institucionalidade em torno da Agenda de Convergência capaz de mobilizar as demais instâncias federativas, do estado e do município.

Podemos então afirmar que a elaboração do plano de ação teve influências internacional e nacional. Ações como o Plantão Integrado, os Espaços de Convivência, o Aplicativo Proteja Brasil e a Campanha Proteja Brasil, foram incorporadas como proposição dessas instâncias externas ao Comitê. Contudo, havemos também de considerar o processo interno de discussão, formulação e tomada de decisão sobre as ações consideradas prioritárias pelos atores locais, a partir da experiência de articulação para os megaeventos que antecederam à Copa do Mundo: Copa das Confederações, Jornada Mundial da Juventude e Carnaval; quando foram extraídas lições que foram sendo incorporadas ao plano de ação.

Outra consideração diz respeito à perspectiva temática das violações como norteador das atividades a serem desenvolvidas. Vimos que o SGDCA tende a se movimentar ainda sob essa lógica, o que se justifica pelas especificidades

das situações de violações que exigem ações também específicas para o enfrentamento. Mas também vimos, o desenvolvimento de estratégias comuns a todas às formas de violações de direitos infanto-juvenis, dentre elas, as quatro ações citadas acima. Assim, ressaltamos esse duplo movimento em direção ao que é comum e ao que é específico, como uma flexibilidade necessária à um padrão de interdependência em rede. Ao contrário, também podem eles concorrerem entre si.

Pelo então exposto, verificamos estratégias de racionalização sistêmica na alocação de recursos do Comitê Rio; cumpre-nos esclarecer que não se trata de recursos financeiros, mas recursos de toda ordem que se encontravam dispersos. As instâncias estratégicas de coordenação interorganizacional se localizam no *cluster* da rede, permitindo então mais flexibilidade na alocação dos recursos. Nesse sentido, podemos dizer que o Comitê Rio se enquadra num padrão mais próximo de uma institucionalidade de interdependência em rede.

### **Espaços Internos de Pactuação**

Os espaços internos de pactuação têm a ver com a sustentabilidade política da rede no que se refere à sua dinâmica de compartilhamento de poder. Segundo o quadro sobre as bases institucionais da rede, esses espaços objetivam formular estratégias para ampliar a representatividade, desenvolver estratégias de compartilhamento decisório, construir consensos e projetos hegemônicos, bem como evitar bloqueios e impasses.



Ao considerarmos os objetivos elencados acima, identificamos como espaços internos de pactuação do Comitê Rio que prioritariamente concorrem para esses objetivos: a Reunião Geral, a Coordenação Executiva e o Seminário de Avaliação e Planejamento. Este último, já foi considerado uma “instância estratégica de coordenação institucional”, também o consideramos aqui como um “espaço interno de pactuação”, por exercer esse papel de aglutinador dos interesses diversos e de intermediação para que os mesmos se convertam em projetos coletivos de atuação conjunta. Nesse sentido, classificamos as instâncias e espaços, segundo as funções exercidas predominantemente.

A **reunião geral**, enquanto principal instância de deliberação, se constituiu como um espaço privilegiado de pactuação interna dos interesses dos membros do Comitê Rio. A ampla participação obtidas nessas reuniões; a regularidade mensal de realização em local fixo, geograficamente e politicamente estratégico; bem como a sua consolidação como espaço plural e democrático, foram alguns dos aspectos que consolidaram esse espaço como de mediação de interesses institucionais.

Avaliamos que o espaço da reunião geral contou com ampla representatividade e foi permeável à inserção de novos membros considerados importantes para o alcance dos objetivos comuns. A sua dinâmica de trabalho zelou pela construção democrática do projeto técnico-político do coletivo e facilitou a convivência dos interesses plurais, potencializando os pontos de convergência e gerindo os pontos de conflitos e divergências que paralisam ou abortam as iniciativas emergentes no grupo. Ressaltamos essa perspectiva da gestão de

conflitos para a compreensão dessa instância como uma arena de construção de cenários e pactuação dos interesses.

Outro espaço importante foi o da **Coordenação Executiva**, já citado no seu papel estratégico de condução das reuniões gerais e ressaltado como gestor de conflitos e impasses. Sua composição buscou representar os segmentos principais presentes no grupo; em seu início foi compartilhada entre o governo estadual e o governo municipal e posteriormente inseriu representante da sociedade civil, compondo uma coordenação colegiada tripartite, sem um coordenador geral. Após a Copa do Mundo essa coordenação foi ampliada com representantes do Judiciário e do Conselho de Direitos. O que demonstra um movimento de ascensão de forças importantes nesse espaço decisório.

Nesse sentido, esse movimento de composição com novas forças para ampliação do poder de coordenação interorganizacional vai ao encontro do objetivo de compartilhamento decisório e construção de consensos e projetos hegemônicos. A partilha do poder de coordenação sugere que consistiu em uma estratégia de maior envolvimento de outros segmentos, nesse caso, o Conselho de Direitos e o Judiciário, dois órgãos estratégicos para o alcance dos objetivos. O CD com poder deliberativo e controlador sobre as políticas públicas e o Judiciário com poder de fiscalização, decisão em conflitos e mandar fazer.

E por fim, os **Seminários de Avaliação e Planejamento**. Ainda que, de caráter eventual, os seminários se constituíram em espaços de pactuação sobre as ações comuns que teriam prioridade, de certo modo, de integração da base de recursos por meio da construção do plano de ação, se valendo das

experiências que se sucederam. Mas os seminários também se constituíram numa importante estratégia de alinhamento conceitual e metodológico; bem como de construção de uma linguagem comum.

Os depoimentos dos entrevistados destacam os seminários mais como espaços de troca de informações para tomada de decisão, do que como espaço decisório propriamente dito. O que reforça a ideia de espaço interno de pactuação, onde estratégias são criadas para se ampliar o tempo de troca entre os parceiros; bem como a qualidade dessa troca. Como efeito, promoveu a maior aproximação entre seus membros, facilitando parcerias para além do âmbito do Comitê Rio.

Quando esses espaços internos de pactuação são ausentes ou pouco desenvolvidos, há o predomínio da incerteza estratégica – baixa institucionalidade. Quando inseridos no *cluster* da rede favorece o processo de aprendizagem estratégica e a constante redefinição de objetivos e projetos hegemônicos – institucionalidade de interdependência em rede. E quando fora do *cluster* da rede, a tendência é de centralização da coordenação política e de definição externa de objetivos, estratégias e projetos de políticas públicas – alta institucionalidade. (Fleury e Ouverney, 2007, p.107).

Avaliando na perspectiva desses níveis de institucionalidade, além de reconhecer a existência e o papel determinante dessas instâncias, identificamos que os mesmos estão inseridos no *cluster* do Comitê Rio, principalmente a Coordenação Executiva, os demais espaços da Reunião Geral e dos seminários buscam uma composição de forças mais ampliada, ainda que conduzidos por membros do *cluster*. Assim, podemos dizer que o Comitê Rio mais se aproxima de um nível de institucionalidade que favorece o padrão de interdependência em rede.

A composição de forças políticas em torno de um objetivo comum como condição para a formação da rede é um processo complicado. Nas formações interorganizacionais com baixa institucionalização das

relações de interdependência predominam interesses particulares (organizacionais) que frequentemente geram conflitos, o que pode causar impasses e bloqueios na execução de políticas públicas. Tais impasses e bloqueios estão associados à incerteza estratégica, ou seja, resultam dos diferentes interesses, percepções e estratégias dos membros da rede. A incerteza estratégica gera uma dinâmica política resistente à formação de projetos hegemônicos. (Fleury e Ouverney, 2007, p.104)

Na perspectiva da complexidade do trabalho de composição das forças políticas, também já exploramos os conflitos e resistências de instâncias do SGDCA a essa articulação na construção de projetos hegemônicos, tal como foi o caso da negativa de participação por contraposição do CEDCA, o que parece não ter inviabilizado ou tornado inconsistente o trabalho empreendido, mas não deixa de induzir certa incerteza estratégica ao processo.

Essa incerteza estratégica cria uma situação onde a solução de problemas complexos é mais do que um simples jogo de negociação no qual certo número de atores com interesses e objetivos divergentes chegam a um compromisso por meio do intercâmbio de meios e fins. Há uma outra fonte de incerteza que torna ainda mais difícil concluir os jogos de política de forma satisfatória: a própria natureza fragmentada desses jogos. (Koppenjan e Klinjn, 2004, p. 51, *apud* Fleury e Ouverney, 2007, p. 104 e 105)

Ao considerarmos essa natureza fragmentada dos jogos políticos, endossamos o processo de aprendizagem que se dá com a participação na rede, capaz de construir percepções compartilhadas sobre os fenômenos de violações de direitos, de onde emerge os problemas de políticas públicas a serem enfrentados. O que por sua vez viabiliza a construção dos objetivos e projetos compartilhados. O compartilhamento de percepções, objetivos e projetos conferem o norte das ações; inibindo movimentos e comportamentos que não coadunam com os mesmos; fazendo certa blindagem aos comportamentos oportunistas.

O “ambiente social e político” corresponde às bases de poder e o padrão de conflitos. A autora considera o conflito como uma consequência inevitável na relação de interdependência e deve ser

aproveitado em seus aspectos construtivos, como o “ajustamento” de poder e de recursos entre as organizações. (Mandel, 1990, apud Fleury, 2002, p. 11)

Sendo a rede uma arena democrática de posicionamentos e de exposição de ideias, e ainda, de relações não-hierarquizadas, os conflitos e divergências são inerentes e constituintes da vida em rede. Entendemos que esse é um problema de gestão das redes e, portanto, deve ser criados mecanismos e estratégias para a gestão desses conflitos, de modo a conferir-lhes um lugar. Esse lugar diz respeito ao modo como a rede trabalha os conflitos, seja pela busca de consensos, seja pela mitigação dos efeitos da divergência entre interesses institucionais.

Assim, consideramos a questão da **mediação de conflitos** como um aspecto a ser observado como importante para a saúde e sustentabilidade política da rede. Como entes autônomos, a cooperação entre seus membros depende da adesão voluntária (nem que seja por algum interesse ou coação). Como também as relações não são hierárquicas e não dá pra impor de cima pra baixo, os conflitos e divergências podem ser desastrosos.

Na experiência do Comitê Rio houve períodos de tensão política, principalmente no ano eleitoral da Copa do Mundo 2014, contudo, a gestão dos conflitos evitou um rompimento do grupo nesse período. Alguns entrevistados sinalizaram esse fato.

Eu acho que o tensionamento das relações tanto federativas, como interinstitucionais, como intersetoriais, ele era presente o tempo todo. Não era uma coisa assim, tudo com facilidade, não. Tinha muito tensão, especialmente na relação com a sociedade civil. (...) A complexidade das interferências que tem aí, eram... foram... principalmente em dois mil e quatorze foi um ano de eleição. Tinham as disputas partidárias. Em algumas cidades a relação, estado e município fluiu mesmo com as diferenças partidárias. Fluiu com mais facilidade. Em outras a gente precisava fazer uma intervenção de aproximação. De

mobilizar o gestor maior pra que ele se comprometesse. Ele estando comprometer, comprometido conseguisse comprometer a sua rede. A relação com o sistema de justiça não é uma relação dada dentro do sistema de garantia de direito. Os conselhos de direitos, não se apresentaram com a força que poderiam ter se apresentado. Muitas vezes também na dificuldade de encontrar qual era o papel deles ali, dentro dessa conjuntura. Então eu acho que nós nos defrontamos com muitos desafios que eles foram sendo olhados e trabalhados um a um, com muito cuidado, pra que não se rompessem aí. Tanto é que a gente conseguiu chegar ao longo de dez encontros com todos os Comitês formados, com todos os Comitês com plano de ação. Com todos os Comitês com fluxos estabelecidos. E isso vai dando a dimensão do que foi essa construção entre todos esses parceiros. (Gov.1, p.4,5)

Esse depoimento expressa o afetamento dos entes federados no que tange às questões de disputas eleitoras no período estudado. Ressalta dificuldades históricas de inserção do sistema de Justiça no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como de posicionamento dos Conselhos de Direitos em processos de articulação e gestão de redes de políticas DCA. Por fim, ressalta o cuidado para com a condução dos processos de enredamento e exalta os resultados da experiência. Contudo, também encontramos nas entrevistas, movimentos dos próprios entes em lidar com essas situações, de modo a não esgarçá-las e levá-las à níveis insustentáveis.

Um fator interessante no trabalho em rede é sua capacidade de aproximar dimensões diferentes e até mesmo opostas num mesmo cenário. Se por um lado gera conflitos e divergências, por outro abre possibilidade de aproximação e acomodação suficientemente boa para as partes envolvidas. Como ilustração, podemos citar a distância clássica entre a gestão (instância com poder decisório) e assistência (instâncias operacionais) no campo das políticas públicas, o trabalho em rede aproximam os interesses dessas instâncias e criam soluções coletivas para os problemas que se apresentam.

Com base nos registros das reuniões nacionais observamos, em praticamente todos os demais Comitês Locais das cidades-sede da Copa do Mundo 2014, críticas contundentes à atuação dos Conselhos Tutelares nos chamados plantões integrados realizados nos dias de jogos; desde a falta de comprometimento com as ações coletivas e integradas com outros órgãos, até a negativa de participação nesses plantões, passando pela série de divergências na abordagem e encaminhamentos no atendimento à população. Contudo, no Comitê Rio essa queixa não existiu. Atribui-se à essa dissonância, o fato das representações dos CTs, tanto a associação estadual como a municipal, se fizeram representar com assento no Comitê, tiveram participações ativas, levando as divergências para a arena de discussão e resolvendo os conflitos nos espaços internos de pactuação. Não que não houvesse conflitos, mas eles tiveram espaços para serem trabalhados.

Para superar os problemas de coordenação na gestão intergovernamental, que envolve elevados níveis de complexidade, diversidade e dependência Agranoff e Lindsay, fazem quatro considerações fundamentais. Nas palavras de Fleury (2002, p.17):

1- O contexto constitucional, legal, estrutural das diferentes organizações envolvidas necessita ser reconhecido e confrontado de alguma maneira. Só assim será possível reconhecer e aceitar as diferenças em relação à definição de missões, estrutura, processos e procedimentos, respeitando a autonomia dos envolvidos e definindo responsabilidades nas ações, compatíveis com as especificidades de cada membro.

2- Reconhecimento da natureza política da tarefa como inevitável em um processo que envolve atores com diferentes visões políticas do problema. Para superar os problemas que podem surgir desta diversidade é necessário estimular o diálogo franco que permita identificar as barreiras que podem comprometer a ação coletiva. Quando a rede envolve atores governamentais e não-governamentais é necessário que o setor privado seja considerado um parceiro e não como dependente do governo.

3- Todo problema das redes de políticas envolve uma dimensão técnica requerendo o envolvimento de especialistas e o uso de instrumentos técnicos como ponte entre as diferentes perspectivas. Deve-se estabelecer um fluxo de informação contínua entre o grupo técnico e os atores políticos. Estabelecimento de diferentes níveis de trabalho preservando, no entanto a administração das ações separadamente em cada organização.

4- Focalização na solução de problemas, envolvendo todos os atores políticos no processo decisório, buscando estabelecer um processo pragmático de construção de uma agenda que minimiza os conflitos. A definição de uma agenda e de um plano comum com todos os membros deve levar em conta a necessidade de estimulá-los a negociar este plano com suas agências. A gestão deve ser mais adaptativa que usar técnicas de planejamento racional.

Destacamos os seguintes aspectos que dizem respeito ao processo de antecipação, mediação e mitigação dos conflitos; fazendo referência às considerações acima. O primeiro diz respeito a um processo de reconhecimento e aceitação das diferenças, que passa pelo confronto das mesmas. O segundo é reconhecimento da natureza política dos atores, que passa pelo diálogo sobre as barreiras postas à atuação em rede. O terceiro traz à tona a necessidade de uma dimensão técnica, de modo a preservar a administração das ações de possíveis impasses. E o quarto foca na solução dos problemas no momento da construção da agenda comum, que passa pela negociação entre as organizações no processo decisório do plano coletivo.

Abrimos esse adendo sobre a mediação de conflitos para demarcar a importância desse elemento para a promoção da interdependência em rede na análise do Comitê Rio. O que também endossa a nossa avaliação quanto aos “espaços internos de pactuação” já abordados, de que os mesmos no caso estudado, se aproximam de um nível de institucionalidade que favorece o padrão de interdependência em rede.



## Canais Externos de Articulação

Os canais externos de articulação são as bases institucionais que conectam a rede com os atores e instâncias decisórias de maior relevância para ela. E, quando a rede faz parte de um sistema nacional de provisão de serviços públicos e proteção social, esses canais externos são importantes instrumentos para a construção da governança democrática. É por meio deles que se definem os parâmetros de composição institucional da rede, ou seja, as regras mínimas de estruturação e organização geral. Por conectarem a rede com arenas decisórias nacionais, esses canais possibilitam (...) gerir suas relações com os atores externos e inseri-la nos processos de definição das diretrizes da política pública nos níveis regional e nacional. (Fleury e Ouverney, 2007, p.105)

Conforme a definição atribuída pelos autores que adotamos de forma privilegiada no embasamento de nossos estudos, identificamos como o principal canal externo de articulação o Comitê Nacional da Agenda de Convergência, por meio da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente enquanto gestor público da política pública em epígrafe. Foi no âmbito desse Comitê Nacional que o Comitê Local emerge como uma estratégia de capilarização das ações de proteção dos direitos infanto-juvenis no contexto dos megaeventos; conferindo-lhe legitimidade de convocação das instâncias institucionais do SGDCA, também no âmbito local, quando este Comitê Nacional convoca os atores públicos responsáveis pelas políticas públicas da área de âmbitos estadual e municipal; que por sua vez convocam os demais atores locais.

Assim foi se enredando uma rede de comitês de proteção integral aos direitos da criança e do adolescente no contexto dos megaeventos, encabeçada pelo Comitê Nacional e composta inicialmente de mais cinco comitês locais na Copa das Confederações (2013) e chegando a doze comitês locais na Copa do Mundo (2014). Essa rede se tornou então o canal privilegiado de articulação externa no âmbito nacional. E a principal instância de articulação dessa rede

foram os Encontros Nacionais da Agenda de Convergência, realizados com a regularidade quase que mensal em dez edições para esse fim.

Os Encontros Nacionais da Agenda de Convergência se constituiu numa arena de comunicação das iniciativas e pactuação de propostas comuns no âmbito nacional, tais como foram as ações de implementação do plantão integrado, do espaço de convivência, da campanha e do aplicativo. Em geral aconteciam em dois dias, o primeiro dedicado às comunicações e propostas de âmbito nacional e o segundo às exposições dos Comitês Locais e aprovação dos encaminhamentos gerais, aquilo que era pactuado coletivamente. A convocação e organização desses encontros foram de responsabilidade da SNPDC-SDH, nem sempre pactuada nos pormenores com o Comitê Nacional, o que chegou a gerar algumas críticas da sociedade civil pelo modo de condução.

O espaço dos encontros nacionais também eram canais de capilarização das ações setoriais promovidas no contexto de preparação para os megaeventos. Assim, os ministérios dos diversos setores expunham suas propostas e se articulavam com os Comitês Locais para a implementação de suas ações no território. Nesse contexto, os comitês locais funcionaram para esses ministérios como canais externos de articulação, recorrentemente em cooperação direta com a coordenação desses comitês para ações eventuais ou estruturantes. Podemos citar a título de exemplo, as ações interfederativas de vigilância epidemiológica do Ministério da Saúde e as ações de proteção especial em situações de violação de direitos do Ministério do Desenvolvimento Social; bem como a formação de agentes públicos e privados de segurança do Ministério da Justiça.

No mesmo nível de articulação nacional se deu a capilarização das ações das redes nacionais da sociedade civil que compunham o Comitê Nacional. Assim o Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual propôs ações de capilarização dos eventos alusivos ao Dia Nacional de Enfretamento do Abuso e Exploração Sexual – 18 de maio e de diagnóstico do SGDCA local; bem como o Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil realizou evento de lançamento de campanha nacional, em cooperação com o comitê local, alusivo ao Dia Internacional de Erradicação do Trabalho Infantil – 12 de junho. Outras tantas ações poderiam ser relacionadas decorrentes das articulações promovidas no âmbito dos encontros nacionais.

O Comitê Nacional da Agenda de Convergência mantinha articulação com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, mesmo que incipiente, pois esse conselho não se engajou de forma efetiva nas ações da referida agenda, mas mantinha-se informado pela SNPDCa da SDH, que mantinha cargo na presidência, seja como presidente ou vice-presidente; além de ser o gestor público com relação administrativa de suporte e estruturação desse conselho. Nesse sentido, a SNPDCa buscava a integração das ações do Comitê Nacional com o CONANDA, numa relação tensionada pelas organizações representantes da sociedade civil que compunha esse conselho.

Com base na descrição desse cenário, podemos analisar os canais externos de articulação do Comitê Local no que se refere ao nível de institucionalidade.

Nas formações interorganizacionais com baixa institucionalidade predominam as relações caracterizadas por incerteza institucional, às quais faltam parâmetros mínimos para a condução e regulação do intercâmbio de recursos. Assim, somente é possível desenvolver as

relações de curto prazo, baseadas em trocas típicas de mercado. A emergência de um padrão de interdependência em rede envolve a construção de mínimas referências institucionais para orientar os demais processos de negociação e formulação conjunta de estratégias de políticas, de modo que os canais de articulação externa constituem importantes núcleos de ativação por impulsionarem o processo de aprendizagem institucional. (Fleury e Ouverney, 2007, p.105)

Não podemos dizer que o Comitê Local manteve articulações externas apenas informalmente desenvolvidas, típicas das formações interorganizacionais com baixa institucionalidade, onde predominam as relações caracterizadas pela incerteza institucional. Também não podemos dizer que os parâmetros, estratégias e mecanismos de coordenação do Comitê Local foram definidos externamente, como acontece nas formações com alta institucionalidade.

Nesse sentido, podemos considerar que o nível de institucionalidade em que mais se aproximava a relação entre os Comitês Nacional e Local foi o de um padrão de interdependência em rede, com referências institucionais que orientaram os processos de formulação de estratégias políticas de forma compartilhada; impulsionando processos de aprendizagem institucional em ambos os comitês; bem como homologando as estratégias e consensos construídos no âmbito dessa relação.

Entendemos por aprendizagem institucional a capacidade que tem as partes envolvidas em jogos de políticas para desenvolver as relações, regras, códigos e a confiança que irão dar suporte às interações e torná-las mais previsíveis. (...) a evolução posterior dos jogos de políticas que se desenvolvem em torno dos problemas ou propostas de soluções se dá num contexto relativamente sem complicações. Agora existem meios que facilitam a interação das partes. Elas sabem onde encontrar uma às outras, como lidar com cada uma delas, e podem modelar melhor suas interações. (Koppenjan e Klijn, 2004, p.128; *apud* Fleury e Ouverney, 2007, p. 105 e 106)

Vimos como foi imbricada a relação entre os comitês local e nacional, sendo inclusive atribuída a emergência do primeiro à uma estratégia adotada pelo segundo, como uma forma de capilarização das ações formuladas no âmbito

nacional. Por conseguinte, o comitê local passou também a interferir no planejamento do Comitê Nacional, alimentando uma relação de mútua influência e troca de aprendizados. Isso inclusive numa escala mais ampliada com os demais comitês locais e demais membros do comitê local, para além da SDH.

Ao nos remetermos ao quadro “Bases Institucionais de Recursos” e revisitarmos os fatores de motivação dos canais externos de articulação, encontramos ressonância na relação do Comitê Local com o Comitê Nacional. A participação do Comitê Local nos Encontros Nacionais da Agenda de Convergência e em outras ações junto ao Comitê Nacional permitiu a inclusão de suas demandas e interesses nessa arena decisória influente; bem como permitiu a mobilização de recursos externos. Como também foi ao encontro dos objetivos de gestão da relação com esse canal; de inserção do comitê local nos processos de definição de parâmetros de políticas públicas no nível nacional.

Assim, concluímos a análise das dimensões dos elementos de um padrão de interdependência institucional, propostos por Fleury e Ouverney (2007). Entretanto, consideramos importante ainda para a análise dois aspectos que aparece com pujança em nosso trabalho de campo, são eles, o da *cooperação* e o da *animação* dos processos de gestão em rede.

O primeiro aspecto que trabalharemos é o da **cooperação**, aqui entendida como o modo pelo qual os recursos da rede são compartilhados para se alcançar os objetivos comuns, institucionais e particulares.

A necessidade de cooperação é o que motiva a constituição de uma rede. O reconhecimento da *interdependência institucional* para se alcançar os propósitos é que faz com que as organizações busquem umas às outras para formarem alianças, de modo a fortalecerem-se no empreendimento de suas missões institucionais e dos propósitos comuns – no caso do Comitê Rio, o propósito maior de *proteção integral de crianças e adolescentes no contexto de megaeventos*.

Em nosso estudo observamos a existência de um processo de construção da cooperação entre os atores. Notamos a existência de níveis ou fases da interação entre os membros da rede, que se inicia com o *contato*, se desdobra em *articulação* e evolui para o estabelecimento de *parceria* para o planejamento e operacionalização de *ações compartilhadas* com o objetivo de se alcançar *produtos* – resultados específicos. Mário Rovere (1999), também considera a existência de níveis de construção de redes em escala progressiva, cujo conhecimento nos serve para monitorar os graus de profundidade das mesmas. São eles:

1. Reconhecimento – da existência do outro, da consideração de sua presença e importância;
2. Conhecimento – de como o outro se coloca no mundo;
3. Colaboração – co-laborar, trabalhar em mútua cooperação;
4. Cooperação – co-operação, compartilhar sistemático de atividades;
5. Associação – estabelecimento de algum tipo de acordo de compartilhamento de recursos.

No comitê observamos o alcance de todos os níveis, conforme podemos observar no capítulo II, ao nos determos sobre as ações compartilhadas no âmbito do comitê. Chamamos atenção para o nível da cooperação como sendo o de nível 4 (quatro) numa escala de 5 (cinco), passando antes pelo reconhecimento, conhecimento e colaboração; o que nos indica um certo nível

de amadurecimento relacional para se alcançar escalas de cooperação de recursos. Não faremos distinção aqui entre os níveis colaboração, cooperação e associação, chamaremos todos esses níveis de cooperação, entendida como compartilhamento de recursos; buscando na rede estudada como essa categoria se apresenta.

Em nosso estudo, podemos diferenciar os *níveis de cooperação* conforme se apresentam a partir da lógica do dar-receber-compartilhar recursos.

O **primeiro nível** é aquele em que *o nodo da rede busca identificar quais são os recursos que podem ser recebidos da rede*, quais as pontes e atalhos que essa rede pode oferecer para se alcançar potenciais recursos não acessados, quais as vantagens de se pertencer à essa rede. Nesse estágio, o membro da rede está mais interessado em mobilizar cooperação e o que pode oferecer não é necessariamente nada específico para a necessidade da rede, é aquilo que está disponível para a rede ou para outro que a valha. Nesse primeiro nível, o propósito é ter as suas ações institucionais viabilizadas, potencializadas ou amplificadas com a participação na rede, se valendo de seus recursos.

Podemos citar um caso extraído de nosso estudo referente à disseminação de campanhas de mobilização da opinião pública contra as diferentes formas de violação dos direitos da criança e do adolescente. Em época de megaeventos são inúmeras as campanhas lançadas pelas mais diferentes instituições, pois, à revelia de sua real demanda e efetividade, são estratégias de grande visibilidade pública que colocam seus promotores na mídia. Cabe aqui a situação exemplo em que a instituição tem sua campanha pronta e quer se

valer do poder de reverberação da rede para disseminá-la a baixo ou zero custo, compartilhando a distribuição do material de campanha por meio de parcerias com atores-redes com potencial de mobilização em face da capilarização de seus nodos.

O **segundo nível** é aquele em que *o nodo da rede busca compartilhar os recursos com outros nodos* para a operacionalização das ações planejadas ou encampadas pelo grupo. A disponibilização de recursos busca atender as necessidades das parcerias estabelecidas no âmbito da rede. Nesse estágio há uma proporcionalidade maior entre o que se dá e o que se recebe. O propósito é alinhar os interesses institucionais com o da rede, otimizar os recursos e potencializar as ações.

O mesmo exemplo referido para o primeiro nível, os das campanhas de mobilização da opinião pública, pode ser utilizado aqui. O que diferencia é o modo de implementação. Nesse caso, os atores se articulam previamente para produzirem e assinarem juntos a campanha, compartilhando os bônus da publicidade de suas instituições com a rede, juntamente com os créditos dos resultados alcançados.

Outros exemplos encontrados em nosso estudo podem ser citados, tais como as experiências de capacitação promovidas pelo comitê, em que, a partir de uma demanda apresentada de formação para um determinado público do SGDCA, os atores com *expertises* e outros recursos para disponibilizar essa ação se reúnem e compartilham o planejamento e a execução da mesma, sem, necessariamente envolver recursos financeiros.



O **terceiro nível** é aquele em que se *predomina os interesses maior da rede, seu reconhecimento e soberania sobre as demandas particulares*. A disponibilização de recursos é de acordo com a necessidade da rede. Comumente os atores investidores abrem mão de créditos individuais para compartilhá-los com toda a rede, pois o que mais interessa é que as ações sejam implementadas e os resultados alcançados. Nesse estágio, organizações moldam suas estratégias institucionais considerando os planejamentos e ações da rede.

Eu acho que o [nome da instituição] tentou dar esse apoio, mas assim, [nome da instituição] 'tava muito numa posição assim, nos diga o que fazer. (ÑGov 6, p.7) (...)

É, então a gente na época tinha um recurso também muito limitado, então, pra ser efeito, eu até sugeri que fosse alguma coisa, sei lá, e acabou surgindo um balão grande, lá em cima, na praia que pudesse [...] “Conselho Tutelar, proteção da criança aqui”, que pudesse sinalizar o contêiner, né? (ÑGov 6, p.7)

Então era simplesmente um container. E aí nós conseguimos, através da [nome da instituição], em parceria, eu não me recordo com quem, fazer coisas de dias um balão. Depois nós conseguimos botar um balão na FIA. Porque era exatamente mostrar quem éramos. (ÑGov 1, p.14)

Nesse caso, o exemplo das campanhas de mobilização da opinião pública ganha contorno diferente, no próprio planejamento institucional se considera o investimento numa campanha produzida ou encampada pela rede, compartilhando ou não os créditos, pois o que importa é a otimização dos recursos e o ganho em escala e amplitude que se tem quando a ação é da rede.

Outro exemplo seria o da necessidade de disseminar conhecimentos produzidos no âmbito da rede, tais como os fluxos e protocolos de atendimento pactuados no âmbito da rede; onde os atores planejam a operacionalização e

colocam seus recursos próprios numa ação estritamente coletiva, sem autoria em destaque.

## CONCLUSÕES

Ao caminharmos para as conclusões de nosso estudo, nos remetemos aos pressupostos, questões e hipóteses que nos motivaram desde o começo desse trabalho. É certo que poderíamos ter tomado diferentes caminhos para chegarmos aos resultados finais, mas fomos conduzidos por trilhas que tornaram essa jornada uma aventura, em busca do conhecimento e dos elementos necessários à construção de novos dispositivos de gestão da proteção às nossas crianças e adolescentes.

Formulamos como pressuposto inicial de nosso estudo que “o enfrentamento de problemas complexos demanda por gestão em rede das políticas públicas que concorram para a mesma finalidade”.

Assim, estabelecemos como pergunta central de nosso estudo: O quê a experiência do Comitê Rio contribui para a gestão em rede da política de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes?

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?

Tomamos como hipótese de que o SGCA pode atuar de forma articulada e para isto são necessários mecanismos de gestão em rede, onde os processos de institucionalização promovam a interdependência entre as 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).

Contextualizamos nosso estudo no cenário contemporâneo de transformações das relações entre Estado, Mercado e Sociedade, que tornaram os problemas públicos ainda mais complexos e as resoluções dos mesmos dependentes da participação de um número cada vez maior de atores integrados e interdependentes.

A aposta de nosso trabalho é na transformação dessa cultura política geradora da fragmentação, da subordinação de potencialidades e da competição. Pela construção de uma nova cultura pautada no respeito ao outro, nas práticas solidárias e cooperativas e na sustentabilidade das relações com o meio em que vivemos. Para isso, nos lançamos na investigação dos novos arranjos emergentes de interação pessoal-profissional-institucional, produtores de novos sentidos e práticas de respeito às autonomias e liberdades; capazes de gerar movimentos sinérgicos de criação, construção e inovação; necessários ao enfrentamento dos desafios complexos postos na contemporaneidade.

Essa aposta parte do reconhecimento de um cenário desfavorável às práticas colaborativas de gestão pública das políticas de proteção à infância e adolescência, mas não se intimida com as dificuldades, as toma como desafios propulsores da ação, da atuação intencional de rompimento com as amarras que impedem a resolução dos problemas públicos de violação da integridade física, afetiva e emocional de nossas crianças e adolescentes. Avança para potencializar práticas de construção de ambientes favoráveis à gestão da interdependência em rede e da aprendizagem de capacidades e habilidades

necessárias ao trabalho colaborativo e integrador dos bens advindos da diversidade.

Partimos também da percepção de que o momento histórico pelo qual passa a cidade do Rio de Janeiro, como sede dos maiores eventos esportivos do planeta, em que os olhos do mundo se voltam para um país do hemisfério sul, em franca ebulição política, desnudo pelas notícias de corrupção, violências e golpes que envolvem uma elite política degradada e envolta em interesses escusos e repugnáveis aos olhos das classes expropriadas da riqueza de uma nação; é, ao mesmo tempo uma *janela de oportunidade* (KINGDON, 2011) que se descortina para se pautar aos olhos do mundo, as questões que envolvem a transgressão ao respeito à condição de cidadãos de nossas crianças e jovens.

Vimos com Kingdon (2011) que essa janela de oportunidade que se abre para inclusão na agenda pública da pauta da proteção dos direitos humanos infanto-juvenis, é produto da confluência de três fluxos distintos. O primeiro diz respeito à percepção da questão social como problema público. Esse tem sido o esforço dos movimentos pelo reconhecimento da cidadania da criança e do adolescente, que a partir da institucionalização dos direitos desse segmento, se faz possível proclamar intolerância a qualquer forma de violação dos mesmos. E no caso do nosso estudo, o esforço da Agenda de Convergência foi no sentido de colocar os holofotes dos megaeventos direcionados para o lado escuro que envolve essa atividade esportiva e econômica, chamando atenção para as violações de direitos como impacto.

O segundo fluxo refere-se às alternativas de solução do problema. Aqui se insere o movimento em torno da construção em rede das alternativas de

encaminhamento de estratégias resolutivas, que gerou a emergência do *Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro* como dispositivo de operacionalização em rede do SGDCA local. Para nosso estudo, uma experiência singular e oportuna à investigação por seu caráter inovador de rearranjo das posições dos atores no cenário político, retirando-os das zonas de conforto do sectarismo das ações institucionais para propor-lhes desafios de construção de novos modelos de engajamento e atuação compartilhada.

O terceiro fluxo é de caráter eminentemente político. Quando as forças políticas encontram terreno para sementeira de ações de impacto social e meios para a convergência dos recursos disponíveis no empreendimento dessas ações. Forças políticas essas, que motivadas pela inclusão de suas pautas na agenda dos megaeventos ou pelo ônus da omissão perante a opinião pública, se aglutinam para se imbuírem de poder de pressão. Em nosso estudo, essas forças estiveram presentes em amplo espectro de abrangência, envolvendo atores do Executivo, do Judiciário, do Legislativo, da Sociedade Civil e do Setor Corporativo. E podemos concluir que o Comitê Rio se configurou como estrutura policêntrica capaz de agregar os atores do SGDCA e imprimir um modo de gestão em rede da política de proteção que se caracteriza pela promoção da interdependência institucional, ainda que em estágio embrionário.

Reconhecemos em nosso campo de estudo, um cenário de confluência desses fluxos, em que se abre a *janela de oportunidade* para a promoção de políticas públicas de proteção dos direitos humanos infanto-juvenis. Entram em cena então os *empreendedores políticos*, os atores com potencial de incidência na arena pública por suas qualidades de se fazer ouvir, articular, negociar e

persistir na resolução dos problemas públicos em pauta. Em nosso estudo, esses atores estão posicionados numa *estrutura policêntrica* de convergência dos interesses e dos recursos disponíveis, institucionais e públicos. A motivação para a formação de uma coalizão interorganizacional foi de aglutinação das forças políticas para aquisição de poder de pressão na agenda pública.

Vimos com Kingdon (2011), que os mecanismos capazes de promover a percepção de uma questão social como problema público, inserindo-o na agenda governamental e gerando o ciclo programático de política pública para a resolução do problema; passam pelas oportunidades eventuais emergentes na arena pública, pela formulação de dados de realidade capazes de dar concretude à magnitude do problema e pelas respostas que as ações públicas são capazes de promover. Todos esses fatores foram percebidos na experiência em análise do *Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro*

Ao avançarmos na análise da questão social como um problema público, inicialmente reconhecemos a percepção de ameaça do aumento de situações de violações de direitos infanto-juvenis, em face das vulnerabilidades sociais como impacto da produção dos megaeventos eventos esportivos. O tema da exploração sexual de crianças e adolescentes (ESCA) serviu como disparador da articulação em rede e como propulsor das ações conjuntas iniciais.

Esse cenário de ameaça foi invocado como mobilizador da articulação das redes de proteção infanto-juvenil e como argumento dessas redes para pressão dos órgãos públicos responsáveis e adesão das agências

internacionais à inserção da pauta da proteção reclamada na agenda pública. Esse é o problema que reconhecemos como disparador, como o mais previsível e visível; mas o enfrentamento desse problema se deparou com outro, não tão perceptível assim, que é o da (des)integração e fragilidade do sistema público de proteção, o SGDCA, num cenário de fragmentação da agenda pública dos direitos infanto-juvenis, de escassez e dispersão dos recursos disponíveis e investidos e de frágil institucionalização do sistema.

Assim, sob o mote da violação dos direitos infanto-juvenis no contexto dos megaeventos, a Agenda de Convergência se constituiu como dispositivo de enfrentamento da desarticulação do SGDCA, por meio da convergência, ou poderíamos dizer, da conexão. Conexão dos atores, conexão das agendas, conexão dos recursos. A conexão aqui, tomada como caminho estruturante do ambiente favorável à emergência das soluções para os complexos problemas – por meio de estruturas policêntricas capazes de aglutinar forças políticas diversas; de delinear os problemas públicos; de incidir na agenda pública; de criar e propor alternativas de soluções; de reunir e aplicar contenciosamente os recursos. E também, muito embora tenhamos percebido de forma incipiente na experiência estudada, as competências para: implementar, monitorar, avaliar e redirecionar as ações.

Nesse sentido, a questão da desarticulação do SGDCA pode ser percebida como um problema de (des)integração do atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, um problema de gestão pública. E a promoção do atendimento em rede de políticas públicas é tomada como dispositivo de operacionalização do sistema de proteção. Assim como, os impactos de reversão da realidade de aumento da vulnerabilidade social e do quadro de



violação dos direitos da criança e do adolescente, podem ser tomados como resultados esperados da política pública em rede. Mas numa escala processual, também podemos ver como resultado o aumento da capacidade de resposta do SGDCA aos problemas de ameaça ou violação dos direitos infanto-juvenis.

Retomamos então, aos mecanismos capazes de erigir uma situação social em problema de política pública, segundo Kingdon (2011). No que tange aos eventos, crises e símbolos, temos a realização dos maiores eventos mundiais desportivos do planeta na cidade do Rio de Janeiro, as situações de ameaças de violações dos direitos infanto-juvenis e de oportunidades de incremento da agenda pública com a ingerência de investimentos diversos.

Com referência aos indicadores, vimos como a influência internacional incidiu na produção dessa pauta, com base da experiência da Copa do Mundo da África do Sul; vimos o cenário empírico de ameaça se descortinar frente à magnitude dos dados desses eventos mundiais e também vimos as estatísticas dos disque-denúncias e das fontes de dados dos diversos sistemas públicos que ascenderam em respostas às campanhas. E no que se refere ao *feedback* das ações governamentais, vimos como a ação ou omissão do poder público pode ser avaliada como negativa ou positiva e determinar os rumos da política em epígrafe.

É *mister* dizer que os problemas públicos reconhecidos de desproteção no contexto dos megaeventos, não são novos ou desconhecidos, mas ganham novas roupagens e novos contornos, a novidade está aí. Assim como as soluções e estratégias para enfrentá-los também não são novos, mas puderam

vir a ser potencializados com a iminência dos megaeventos. Como dito, podemos perceber o cenário como de risco, mas também como de oportunidade. Oportunidade, no caso, de lançar luz sobre situações naturalizadas e de recolocar em discussão os problemas antigos da desproteção sob um prisma diferente, capaz de produzir novos sentidos, entendimentos e alternativas inovadoras de intervenção.

Nessa perspectiva, a realização dos megaeventos esportivos mundiais no Brasil e toda a mobilização em torno da construção do cenário de riscos e ameaças aos direitos infanto-juvenis; bem como o elenco de propostas de ações a serem empreendidas, despertou o movimento pelos direitos das crianças e adolescentes para o reconhecimento da realidade de nosso país como palco de grandes e megaeventos durante todo o ano. Isso provocou um olhar distinto, de desnaturalização da realidade de violação de direitos ocorridos nesses eventos, sem monitoramento dos órgãos de proteção, sem estrutura adequada de acolhimento das demandas, sem ações preventivas, sem normatização e responsabilização dos produtores e organizadores. Enfim, sem políticas públicas voltadas para o problema, que com esse movimento da Agenda de Convergência, passa a ser reconhecido.

Como exemplos, podemos nos referir ao carnaval do Rio de Janeiro, Bahia e Salvador; as festas juninas no nordeste; o Bumba Meu Boi no Maranhão; Festival de Parintins no Amazonas; Festa do Peão Boiadeiro em São Paulo; O Réveillon de Copacabana. Isso apenas para citar as festas populares mais famosas do país. Com as discussões, a própria noção de evento foi se modificando para o Comitê Rio, no que tange a ideia de grandes aglomerações e aumento da vulnerabilidade social. Em um domingo de sol no verão no Rio

de Janeiro, podemos assistir na orla carioca uma aglomeração de milhares de pessoas que supera em número qualquer estatística de megaevento. A “Operação Verão” na orla carioca, nos meses de sol entre os anos de 2014 e 2015, foi alvo de discussão e envolvimento do comitê, por identificar o fenômeno da aglomeração pelo lazer nas praias durante o verão carioca, como um “megaevento” em espaço público aberto, conforme concluíam alguns atores do Comitê Rio.

Assim foi se modulando os contornos do problema a ser enfrentado. No que se refere às violações de direitos havia um consenso de que o SGDCA deveria estar preparado para atuar com eficiência em qualquer época do ano, com ou sem evento. Ao analisarmos os dados de atendimento dos plantões integrados, parece não justificar o investimento de recursos do modo como foi empreendido. Mas se considerarmos o impacto que tal movimento provocou nos operadores do SGDCA, o investimento ganha outro sentido, o de fortalecimento das relações de interdependência interinstitucional. Nesse sentido ele responde a um outro problema, o da baixa articulação entre os atores do sistema como efeito de sua frágil institucionalização.

Não obstante o entendimento de que o comitê de megaeventos foi uma estratégia criada para uma problemática específica e eventual, podemos dizer essa experiência pontual revela o modo de atuação do SGDCA de forma geral, descortinando suas mazelas e potencialidades. Ao considerarmos o conceito de rede de políticas públicas que utilizamos, que toma como paradigma fundante desse tipo de rede a “interdependência institucional” e, se considerarmos o cenário encontrado na cidade, de fragmentação da agenda

pública voltada para o segmento, podemos concluir que não, o SGDCA do Rio de Janeiro, no período em que realizamos a pesquisa, não operava em rede.

Isto posto, também nos perguntamos: Seria mesmo possível o SGDCA atuar de forma articulada e integrada tal como é definido pelas normativas? Os depoimentos abaixo dizem a esse respeito, com base na experiência do Comitê Rio.

esse tempo todo no Comitê, eu pude ver, assim, que tem uma luz no fim do túnel. É difícil mas é possível. A gente... a expectativa de que uma rede funcione sempre com as mesmas pessoas, do mesmo jeito, isso não. A rede, ela se movimenta, ora ela ta maior, ora ela ta menor, mas é possível. (Gov.3, p.5/Gr.2)

E eu sei que é difícil. Muito difícil você trabalhar em rede, trabalhar intersetorial, então assim é um espaço de disputa, mas é tão rico, que eu acho que compensa muito o esforço. (Gov.3, p.6/Gr.2)

Os depoimentos nos indicam que a experiência do Comitê Rio lança luz nesse cenário obscuro de grandes dificuldades de integração intersetorial, interinstitucional e intergovernamental; visualizando o SGDCA como um todo, ainda que restrito ao universo das políticas de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes nos megaeventos. De certo modo, o Comitê Rio reproduziu a arena de disputa existente nas relações entre esses atores políticos, ao criar um ambiente favorável à exposição da diversidade de ideias num espaço interorganizacional. Concorrendo assim, para a aproximação desse arranjo interinstitucional de um padrão interdependência em rede.

Isto posto, podemos responder que a experiência do Comitê Rio aponta que é possível sim o SGDCA operar em rede. Mas ele, o Comitê Rio, se constitui numa experiência de gestão em rede?

Ao lançarmos luz sobre nesse cenário, o analisamos a partir da experiência do Comitê Rio no que tange aos elementos institucionais necessários para sua constituição como rede. Assim, estruturamos uma matriz para sua análise, segundo sua morfologia, sua dinâmica de funcionamento e seus elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede observáveis nessa experiência; com suas dimensões de análise correspondentes.

Analisamos os aspectos morfológicos do Comitê Rio, a partir da caracterização de seus componentes e critérios de elegibilidade (dimensão) e de sua abrangência e capilaridade (dimensão) frente ao universo de atores do SGDCA. A sua composição ampla e diversa de atores possui características peculiares que devem ser destacadas. Primeiro, a sua característica interfederativa, pois se pauta pelo enredamento das três esferas de governo atuando conjuntamente na formulação, implementação e avaliação das estratégias públicas. Segundo, a sua característica intersetorial, pois busca reunir os principais setores afins à política em pauta: direitos humanos, assistência social, saúde, segurança, educação, esporte e lazer, cultura e turismo. Terceiro, a sua característica “interpoderes”, pois reúne membros do Executivo, Judiciário e do Legislativo em interação. Quarto, por reunir estruturas de coordenação interorganizacional (como as redes de ONGs) e intraorganizacional (como as coordenadorias de promotores, defensores e posteriormente de juízes). Posteriormente à Copa do Mundo, já no processo de sua avaliação e preparação para as Olimpíadas, o comitê também incorporou

organizações empresariais, por meio de seus setores de responsabilidade social.

Na análise dessa composição do Comitê Rio, a questão da representação institucional se apresenta como relevante para a atuação dos atores em redes de políticas públicas. O estudo identificou a existência de processos de construção dessa representação, tanto no âmbito interno das organizações (no momento que antecede a escolha do representante e posteriormente no desenvolvimento do trabalho), como no âmbito da participação no comitê, ou seja, no próprio exercício como representante. O que indica que esses processos podem favorecer mais ou menos a “representatividade” tanto do ator, como do próprio Comitê Rio, que será também, mais ou menos representativo, na medida que forem os seus membros.

Sobre a dinâmica de funcionamento do Comitê Rio, analisamos como os atores se inserem (modos de inserção), o sentido preferencial dos mesmos no estabelecimento das relações (orientação) e os modos como se deu a circulação e produção de informação (comunicação). A partir então, dos padrões de regularidade presentes em seu funcionamento, emergiram subcategorias de análise referentes à essa atuação. Em Modos de Inserção extraímos as seguintes: Dimensão (estratégica, tática e operacional), Vinculação (ativo, pouco ativo e inativo), Tipo (militante, burocrático e observante), Direção (interinstitucional, intrainstitucional e ambas), Motivação (por temática, por inserção política, por projeção política e por interesse pessoal, profissional ou institucional). Em orientação emergiram as seguintes

categorias: Afinidade, Interesse, Meta, Proximidade, Atribuição Institucional ou Vinculação política, profissional e institucional.

Essa diversidade de modos de inserção e de orientação da atuação presentes no Comitê Rio nos revela um funcionamento dinâmico e nos aponta para a complementariedade das ações desenvolvidas, o estabelecimento de vínculos e construção de parcerias; formando movimentos de segmentação, polarização, sobreposição ou dissociação; que mais se aproximam de um padrão de interdependência em rede. E nos aponta ainda, que processos de comunicação estabelecidos entre os atores facilitaram a constituição desse comitê como uma rede de políticas.

E no que se refere à análise do Comitê Rio, segundo os seus elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede , analisamos o seu conjunto de ações (foco gerencial), as regras estabelecidas (nível de formalização), a troca de bens (recursos), compartilhamento decisório (foco de poder), monitoramento e fiscalização das ações (foco de controle), justaposição entre os objetivos particulares e coletivos (foco de objetivos) e as bases organizacionais de suporte à coordenação interorganizacional e sustentação política (instâncias estratégicas, espaços internos de pactuação e canais externos de articulação). Em todas essas dimensões analisadas, encontramos características, embrionárias ou consolidadas, de um padrão organizacional em rede.

Isto posto, podemos atribuir ao *Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro* a chancela de

uma experiência de rede de política pública, por apresentar a predominância de elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede. Ainda que possamos identificar diferentes níveis de proximidade desse padrão nas dimensões analisadas.

### **Algumas lições extraídas do estudo**

Aqui expomos uma síntese das principais lições extraídas da prática

- A atuação institucional colaborativa em rede oferece um padrão efetivo de governança das políticas e estratégias públicas que dependem dos esforços de muitos parceiros para a resolução de problemas complexos; assim como confere flexibilidade e ambiente propício às inovações em políticas;
- O SGDCA, tal como disposto pela Resolução nº 113/2006 do CONANDA, deve ser revisitado e aprimorado no seu processo de institucionalização; principalmente no que concerne à participação do Sistema de Justiça por meio dos seus órgãos jurisdicionais, tais como a Vara de Infância e Juventude, as Promotorias de Justiça da Infância e Juventude e a Defensoria Pública dos direitos de crianças e adolescentes.
- A formação de redes para condução de ações de médio e longo prazo ou continuadas são mais sustentáveis às mudanças dos gestores de políticas públicas, pois aumenta as chances de continuidade das ações, mesmo com operadores diferentes;



- A adesão de parceiros se potencializa na articulação de ações conjuntas, onde os papéis e atribuições de cada um dentro do coletivo são claros. O progressivo engajamento se dá na medida da construção de vínculos de parcerias, formando o que se chama de “comunidades de práticas”;
- A articulação e a mobilização dos atores do SGDCA organizados em estruturas policêntricas (a exemplo do Comitê Rio) é capaz de oferecer base institucional de sustentação política e organizacional para a formulação, implementação e avaliação de políticas complexas, como as que envolvem e enfrentamento dos direitos humanos de crianças e adolescentes;
- Os planos operacionais devem atender as demandas de participação dos profissionais envolvidos, oferecendo-lhes condições de trabalho adequadas para sua melhor atuação. Essas condições devem estar previstas nos planejamentos de âmbito estratégico e tático, para que seja possível operacionalizá-las;
- As demandas por capacitação dos profissionais envolvidos passam pela estruturação dos fluxos e protocolos operacionais intrasetoriais e intersetoriais. A capacitação intrasetorial é para pares de um mesmo setor e a intersetorial é para os diferentes atores; ambas objetivam aprimorar os processos de atuação integrada e complementar;

- Os setores historicamente não engajados em ações de proteção dos direitos infanto-juvenis requerem estratégias direcionadas para o público a que se pretende mobilizar para a ação, e em especial aos órgãos públicos responsáveis por determinadas políticas. A governança partilhada facilita a adesão e o engajamento dos diferentes atores nas ações empreendidas;
- A rede carioca de profissionais gestores e técnicos é diversa, qualificada e experiente, mas requer investimento em formação para a atuação articulada e complementar com foco na proteção em megaeventos e em outros contextos que requerem esse nível de gestão intersetorial;
- As ações de proteção dos direitos da criança e do adolescente devem se desdobrar para depois dos megaeventos, com o monitoramento da inserção e acompanhamento psicossocial das crianças, adolescentes e suas famílias em situações de violação de direitos, pelos programas públicos de proteção social;
- O caminho para a construção de um sistema de informações capaz de gerar dados confiáveis e norteadores da formulação e implementação de políticas públicas DCZ, apontou para a integração das bases de dados dos sistemas de informações existentes, por meio de processos de gestão em rede de estratégias interinstitucionais;

## **Consideração Finais**

O processo de mobilização dos atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente em torno da agenda de realização dos maiores eventos esportivos do planeta no Brasil fez emergir a pauta temática da proteção dos direitos da criança e do adolescente nos megaeventos. Consideramos esse feito um marco histórico por reposicionar o SGDCA frente à antigos problemas de violação de direitos naturalizados e tratados de forma fragmentada como políticas temáticas isoladas.

Nesse contexto, o problema da desarticulação do SGDCA e da sua capacidade de resolução das situações de violação de direitos emerge de forma pujante e coloca o tema da gestão em rede das políticas públicas como elemento determinante para a criação da ambiência necessária às estratégias conjuntas e à governança interinstitucional dos problemas complexos afetos à infância e à adolescência.

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 de nosso trabalho. O cenário de estudos ainda embrionários nesse campo e de falta de investimento no enfrentamento da desarticulação do sistema de proteção careça de estratégias públicas, nos impulsionou a proposição de uma matriz de análise de redes de políticas que pudesse servir aos empreendedores políticos na gestão em rede desse sistema.

Reconhecemos os limites de nossa abordagem teórico-metodológica que se mostrou um tanto quanto prescritiva e normativa, podendo ser considerada demasiadamente utópica na busca de um modelo padrão. Contudo, serviu a essa nossa fase de estudo que compreendeu o período do doutorado em que buscávamos referências de atuação para os empreendedores políticos em campo. Não temos a pretensão de apontar modelos ou fixar padrões, mas de estabelecer parâmetros para a avaliação das práticas de gestão em rede e seus efeitos para a política de proteção integral.

Na expectativa de que esse estudo possa contribuir para a produção de conhecimento nesse campo é que entregamos essa obra, que ela possa servir principalmente aos profissionais empenhados na transformação do atual quadro de violação e expropriação dos direitos conquistados nas últimas décadas.

## BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE, M. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. In: SARAIVA, E. e FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas públicas*; coletânea, v.2. Brasília: ENAP, 2006.

AYRES, Bruno R. C. *Redes Organizacionais no Terceiro Setor – um olhar sobre suas articulações*. Disponível: [http://www.rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_tmtes\\_out\\_2002.cfm](http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tmtes_out_2002.cfm). Acesso em 31 mar 2006.

BARNERS, J. A. “Redes Sociais e processo político”. In: *A antropologia das sociedades contemporâneas*. Organização e introdução de Bela Feldman-Bianco. São Paulo, Global, 1987, pp. 159-192.

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

BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, v.76, n.2, p.253-273, 1998.

BOTH, Elizabeth. *Família e rede social*. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1976.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, R. (Org). *Pierre Bourdieu: sociologia*. São Paulo: Ática, 1983. p.122-155. (Grandes Cientistas Sociais, n.39). Consultado: agosto de 2016: <https://cienciaecnosociedade.files.wordpress.com/2015/05/o-campo-cientifico-pierre-bourdieu.pdf>

BRACKENRIDGE, Celia e outros. *Exploração de crianças e adolescentes e a Copa do Mundo: uma análise dos riscos e das intervenções de proteção*. Brunel Centre for Sport, Brunel University London. Versão português. Londres, Fundação OAK, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. *Lei Federal 12.978, de 21 de maio de 2014, dispõe sobre a classificação como crime hediondo o crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de crianças e adolescentes como crime hediondo*. Brasília, Presidência da República, 2014.

BRASIL. *Guia de Referência para os Comitês de Proteção Integral a Crianças e Adolescentes nas Cidades-sede da Copa do Mundo da FIFA 2014 e Grandes*

*Eventos – Agenda de Convergência Proteja Brasil*. Brasília, SDH-PR / UNICEF, 2013.

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

BRASIL. *Mapeamento de Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras – 2011-2012*. Brasília, Polícia Rodoviária Federal-MJ / SDH-PR / OIT, 2012.

BRASIL. *Princípios da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e Plano Decenal*. Brasília, CONANDA / SEDH-PR, 2011.

BRASIL. *Plano Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e Plano Decenal*. Brasília, CONANDA / SEDH-PR, 2011.

BRASIL. *Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador*. Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, MTE, 2011.

BRASIL. *Guia Escolar: Métodos para Identificação de Sinais de Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*. SANTOS, B. et al. 3ª edição. Brasília, SEDH-PR / MEC, 2011.

BRASIL. *Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes. 2 – Metodologia do PAIR – Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil em Território Brasileiro*. Brasília, SDH-PR, 2011.

BRASIL. *Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes: Norma Técnica*. Brasília, MS, 2011.

BRASIL. *Mapeamento de Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras – 2009-2010*. Brasília, Polícia Rodoviária Federal-MJ / SDH-PR / OIT, 2010.

BRASIL. *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Brasília, SEDH-PR, 2009.

BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, MJ, 2008.

BRASIL. *Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, MJ, 2008.

BRASIL. III Congresso Mundial sobre Exploração Sexual Comercial de Crianças. *Declaração do Rio de Janeiro e Chamada Para Ação Para prevenir e*

*Eliminar a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*. Brasília, SEDH-PR 2008.

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. *Impacto da violência na saúde dos brasileiros*. Série B. Textos Básicos de Saúde. Brasília, Ministério da Saúde – MS, 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília, 2004.

BRASIL. *Notificação de Maus Contra Crianças e Adolescentes pelos Profissionais de Saúde – Um passo a mais na cidadania em saúde*. Brasília, MS, 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências*. Brasília, MS, 2001.

BRASIL. *Anais da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Uma década de História Rumo ao Terceiro Milênio*, realizada em Brasília de 22 a 26 de novembro de 1999. Brasília, CONANDA / Ministério da Justiça – MJ, 2000.

BRASIL. *Lei 8.742/1993. Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS*. Brasília, MPAS, 1998.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848/1940. Código Penal. Disponível em <http://nujuri.defensoria.to.gov.br/media/download/68a73877015581ca6b14028d24b4f26e.pdf> Consulta em 21.04.14.

CAPELLA, Ana Cláudia N. *Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas*. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (61). São Paulo, ANPOCS, 2006, PP.20-40.

CAPRA, Fritjof. 1997. *A Teia da Vida*. São Paulo, Cultrix.

CASTELLS, Manuel. 1999. *A sociedade em rede: a era da informação, sociedade e cultura*. V.1. São Paulo, Paz e Terra.

CAVALCANTI, Bianor S. *Implementação de programas sociais de massa: a gestão estratégica no contexto interorganizacional da política pública*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 93, p.73-89, jan/abr. Curitiba, RPD, 1998.

CERQUEIRA-SANTOS, Elder et al. *Relatório de Pesquisa “Os homens por trás das grandes obras do Brasil”*. São Paulo, UFS / UFRS / Childhood, 2010.

CÔRTEZ, Soraya V. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo. (orgs.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2012.

CNEVSCA. *O Processo de Revisão do Plano Nacional. Relatório do Encontro da Região Sudeste*, realizado em 18 e 19 de Outubro de 2010, em Vitória - ES. Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes. Brasília: CNEVSCA, 2010 (*mimeo*).

CNEVSCA. *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil – Uma Política em Movimento. Relatório de Monitoramento 2003-2004*. Brasília, CNEVSCA, 2006.

CNEVSCA. *O Processo de Revisão do Plano Nacional. Relatório de Acompanhamento 2007-2008*. Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes. Brasília, CNEVSCA, 2008.

DELEUZE, G. *O que é um dispositivo?* In Michel Foucault, *Philosophe Rencontre International*. Paris, Deux Travaux Seuil, 1988.

DESLANDES, Suely e MENDES, Corina. *Quem avalia, atua melhor – Guia para análise avaliativa dos municípios no enfrentamento da violência intrafamiliar e exploração de crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2011.

DIMENSTEIN, Gilberto. *Meninas da Noite: A Prostituição de meninas-escravas no Brasil*, 13ª ed. São Paulo, Ática, 1992.

DECLARAÇÃO E AGENDA DE AÇÃO DE ESTOCOLMO. Documento resultado do I Congresso Mundial sobre Exploração Sexual Comercial de Crianças. Estocolmo, 1996. Disponível em: <https://cogitamundo.wordpress.com/tag/agenda-de-estocolmo/>

FALEIROS, Eva. *Repensando os conceitos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e de adolescentes*. Brasília, CECRIA / MJ-SEDH-DCA / FBB / UNICEF, 2000.

FALEIROS, Vicente. FALEIROS, Eva. *Escola que Protege: Enfrentando a violência contra crianças e adolescentes*. Brasília, MEC, 2ª edição, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais [on line]*, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.



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

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

FONTES, Breno; EICHNER, K. 2004. *A formação do capital social em uma comunidade de baixa renda*. REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales. V.7, N.2, Oct./Nov., Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es>, acesso: 23/06/2014)

FOUCAULT, Michel. Aula de 17 de março de 1976. In: *Em defesa da Sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. 3. Ed. São Paulo, Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. 1977. *Vigiar e Punir*. Lisboa, Editora 70.

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

FREY, Klaus. *Desenvolvimento Local na Sociedade em Rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação*. Curitiba, Revista de Sociologia e Política, 2003.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 21. Brasília, IPEA, 2009.

GOMES, Romeu. 2012. Análise e Interpretação de Dados de Pesquisa Qualitativa. In: MYNAIO, Maria Cecília; DESLANDES, Suely; GOMES, Romeu. *Pesquisa Social – teoria, método e criatividade*. Petrópolis – RJ, Editora Vozes.

GRANOVETTER, Mark. The strength of weak ties: a network theory revisited. *Sociological Theory*, v. 1 (1983), p. 201-233. Disponível em: <http://www.4shared.com/document/IJqz0K3k/Granovetter.html>. Acesso em: 20 Mar. 2011.

HECLO, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING, Anthony. *The New American Political System*. Washington, American Institute for Public Policy Research, 1978.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Longman, 2011.

LATOUR, Bruno. 1992. *Jamais Fomos Modernos*. São Paulo, Editora 34.

LEVY, Pierre. 1999. *Cibercultura*. São Paulo, Editora 34.

LOIOLA, Elisabeth e MOURA, Suzana. *Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais*. In: Tânia Fisher (org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro, FGV, 1997.

LOWENKRON, Laura. Estratégias tutelares para a “garantia de direitos”: uma análise da construção da “pedofilia” como problema político. In: VIANNA, Adriana (org.). *O fazer e o desfazer dos direitos: Experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades*. Rio de Janeiro, E-papers, 2013, p.96-117.

LOPES, Sônia Aguiar. 2002. *Produção compartilhada e socialização do conhecimento em rede: uma abordagem exploratória*. Disponível em: [http://www.rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_tmtes\\_mar2006](http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tmtes_mar2006). cfm. Acesso em 15 abr 2006.

LÜCHMANN, Lígia. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e do Orçamento Participativo. Caderno CRH, v. 21, n. 52, p. 87-97, Jan./Abr. Salvador, Editora UFBA, 2008.

MANCE, Euclides André. *A Consistência das Redes Solidárias*. Disponível em: [http://www.rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_tmtes\\_jan2006](http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tmtes_jan2006). cfm. Acesso em 22 fev 2006.

MARTINHO, Cássio. *Algumas palavras sobre rede*. Disponível em: [http://www.rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_tmtes\\_fev](http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tmtes_fev) 2006. cfm. Acesso em 31 de março de 2006.

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

MARQUES, Eduardo. FARIA, Carlos. (Orgs.) *A política como campo multidisciplinar*. São Paulo, Editora Unesp; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

MINAYO, Maria Cecília. *Violência: um problema para a saúde dos brasileiros*. In: BRASIL, *Impacto da violência na saúde dos brasileiros*. Brasília, Ministério da Saúde, 2005.

MINAYO, Maria Cecília; SOUZA, Ednilza. *É possível prevenir a violência?* Ciência & Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 1999. v. 4, n. 1.

MINAYO, Maria Cecília; SOUZA, Ednilza. *Violência como um Campo Interdisciplinar e de Ação Coletiva*. História, Ciência, Saúde; V. 4 (3). Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1998.

MIZRUCHI, Mark. *Análise de Redes Sociais: avanços recentes e controvérsias atuais*. Revista de Administração de Empresas – RAE, vol. 46, n.3. São Paulo, FGV, 2006.

MOURA, Suzana. *A Construção de Redes de Políticas Públicas na Gestão Local: Algumas Tendências Recentes*. RAC, v.2, n.1. 1998.

MUSSO, Pierre. *A Filosofia da rede*. In PARENTE, André. *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação*. Porto Alegre, Sulina, 2004.

NASCIMENTO, Alexandre F. *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*).

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE.. *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde. Saúde Mental: nova concepção, nova esperança*. Brasília, Ministério da Saúde, 2002.

PARENTE, André (org.). 2004. *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação*. Porto Alegre, Sulina.

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

ROVERE, Mario. *Redes en Salud; um nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad*. Rosario, Secretaria de Salud Pública Municipalidad de Rosario, 1999. Disponível em <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=8565&tipo=objetoMultimedia>, consulta em julho de 2015.

SABATIER, Paul. *Top-Down and Botton-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis*, *Journal of Public Policy*, [S.I.], v.6, n.1, pp.21-48, 1986.

SCHERER-WARREN, Ilse. 1993. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo, Edições Loyola.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

SCOTT, John. 1991. *Social Network Analysis: a handbook*. London, SAGE publications.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo. (orgs.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2012.

TENÓRIO, Fernando; BARBOSA, Luis Gustavo (Orgs.). O Setor Turístico Versus Exploração Sexual na Infância e Adolescência. Rio de Janeiro, FGV, 2008.

UNGARETTI, Maria América. (Org.) *Criança e Adolescente – Direitos, Sexualidade e Reprodução*. São Paulo, ABMP, 2010.

YIN, Robert. 2006. Estudo de Caso – Planejamento e Métodos.

## APÊNDICE I - ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

### ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

#### FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - FIOCRUZ

Instituto Nacional de Saúde da Criança, do Adolescente e da Mulher Fernandes Figueira - IFF

#### ANÁLISE DOCUMENTAL

Os documentos que serão reunidos e analisados são todos aqueles que dizem respeito à experiência de gestão em rede sob análise: o “Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro” e outros documentos que não estão no seu âmbito, mas que também dizem respeito aos efeitos provocados pela Copa do Mundo 2014 na proteção dos direitos infanto-juvenis e às iniciativas de ações articuladas de proteção, em especial àquelas direcionadas ao enfrentamento da exploração sexual associadas à Copa do Mundo. São eles:

- Atas e registros de reuniões e atividades do Comitê Rio no âmbito local e da Agenda de Convergência no âmbito nacional;
- Relatórios e demais documentos com dados quantitativos e qualitativos sobre os casos de violações de direitos infanto-juvenis no período dos megaeventos e em períodos sem a realização dos mesmos;
- Material de campanhas e outras ações realizadas pelo Comitê, voltadas ao enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes.
- Matérias e notícias veiculadas sobre as ações do Comitê nos diversos meios de comunicação, impressos ou digitalizados, em especial nos sites e redes sociais;

#### ROTEIRO DE ANÁLISE

1. Reconhecimento do processo de emergência e organização do “Comitê de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro”:
  - a. histórico das ações de articulação interna e externa;
  - b. composição do Comitê e membros em potencial;
  - c. critérios para composição;
  - d. atores catalisadores das relações;
  - e. modos de organização interna ;
  - f. definição de regras;
  - g. planejamento das ações;
  - h. processos comunicativos;
  - i. processos decisórios,
  - j. papéis desempenhados e/ou atribuídos;
2. Identificar as características das conexões em rede das estratégias setoriais e intersetoriais de enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes no contexto dos megaeventos esportivos da cidade do Rio de Janeiro, com foco naquelas mobilizadas pelo comitê no período da Copa do Mundo;
3. Identificar os ganhos e vantagens da atuação em rede – capital social; desde o acesso facilitado às informações até as ações integradas com composição de recursos.

## APÊNDICE II - ROTEIRO DE ENTREVISTA

### ROTEIRO DE ENTREVISTA (membros e colaboradores do Comitê)

#### FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - FIOCRUZ

Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira - IFF

Pesquisa de Doutorado

“Gestão em Rede da Política de Proteção dos Direitos Infante-Juvenis: análise de experiência de enfrentamento da exploração sexual no contexto de megaventos do Rio de Janeiro”

#### ROTEIRO DE ENTREVISTA

(direcionado aos membros e colaboradores do Comitê de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes para o Legado dos Megaventos no Rio de Janeiro)

#### IDENTIFICAÇÃO

Nome

Instituição

Função na Instituição

1. Você pode nos resgatar os **motivos** que levaram à formação do Comitê Local? E como eles foram constituídos?
2. Como se deu a Formação do Comitê Nacional, houve **critérios para sua composição**? E do Comitê Local, como se deu a formação e quais foram os critérios para sua composição? E como se deu a interação entre o Comitê Nacional e o Comitê Local?
3. Houve alguma forma de formalização da composição e constituição desses Comitês? Avalie **sua participação como articuladora** desses processos
4. Como se deu a **participação de sua instituição** no Comitê? Descreva e avalie o **papel de sua instituição**
5. A composição do Comitê Nacional foi suficiente em termos das organizações participantes ou você **sentiu falta de alguma organização** considerada estratégica? Qual organização e porque ela seria importante? E com relação ao Comitê Local, sentiu falta de alguma organização na sua composição?
6. Quais as **instâncias decisórias** e executivas do Comitê Local que você identifica? Como se deram os processos decisórios? Na sua avaliação, atendeu aos propósitos de organização em rede do Comitê? E com relação ao Comitê Nacional, como se deram os processos decisórios?
7. Lembra como se deu a composição da **coordenação executiva** do Comitê Local? Como essa coordenação do Comitê trabalhou? Como você avalia essa forma de trabalho da **Coordenação para viabilizar ações em rede** pelo Comitê? Como avalia o **trabalho da Secretaria Executiva** do Comitê? E com relação ao Comitê Nacional, como se deu o processo de coordenação?

8. Saberia dizer como foi a **identificação e a priorização das violações** que passaram a ser alvo de atenção do Comitê Local? Lembra como se deu o **planejamento das ações** do Comitê Local? Alguma **organização se destacou** na tomada de decisões para o planejamento do Comitê? Por quê? E com relação ao **Comitê Nacional**, como se deu o planejamento das ações?
9. Na sua avaliação os **objetivos propostos** pelo Comitê Local foram dimensionados adequadamente? Por quê? Os **recursos** foram suficientes? E com relação ao Comitê Nacional, como você avalia o dimensionamento dos objetivos e a disponibilização de recursos?
10. Sua instituição **executa políticas e ações de enfrentamento** da exploração sexual. Quais ações foram voltadas para a Copa do Mundo, que foram promovidas **antes, durante ou depois da Copa** e em outros grandes eventos?
11. Dessas **ações específicas** de enfrentamento da exploração sexual realizadas antes e durante a Copa, houve **participação dos Comitês Nacional e Local** nessas ações? Como elas foram **propostas e encampadas** pelo Comitê? Alguma organização se destacou na tomada de decisões ou execução dessas ações? Qual ou quais?
12. Como você avalia a **definição e o desenvolvimento dessas ações**? Foram ações **pertinentes**? Atenderam as demandas esperadas? **Alcançou os objetivos**?
13. Como você avalia a **comunicação interna** entre os membros do Comitê Local? E como vc avalia a **comunicação com as instituições externas** ao Comitê Local?
14. A experiência de trabalho junto aos Comitês Nacional e Local influenciou de alguma forma sua **visão de trabalho em rede**? Como? As relações estabelecidas junto ao Comitê Local se estenderam **para além das ações** do Comitê? Como?
15. A atuação do Comitê Local contribuiu para que o **Sistema de Garantia** de Direitos da Criança e do Adolescente da cidade do Rio de Janeiro trabalhe em rede? Por quê? O que foi **determinante** para isso?
16. Você saberia identificar como se deu a **participação do setor saúde** nos Comitês Nacional e Local?
17. O que significou pra **você ter promovido e participado** dos Comitês Nacional e Local? Como você **avalia a atuação** do Comitê Local?
18. Quais os desafios que estão postos nessa **nova fase do Comitê**, rumo às Olimpíadas?

## APÊNDICE III – TECLE

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(baseado na resolução CNS 466/12)

O(a) senhor(a) está sendo convidado a participar da pesquisa: ***“Gestão em Rede da Política de Proteção dos Direitos Infanto-Juvenis: análise de experiência de enfrentamento da exploração sexual no contexto de megaeventos do Rio de Janeiro”*** por sua instituição integrar o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) do Rio de Janeiro e/ou integrar o Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro.

Instituição Responsável pela Pesquisa: Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF/Fiocruz) – Av. Rui Barbosa, 716 – Flamengo, Rio de Janeiro, RJ CEP 22250-020.

Pesquisador Responsável (orientadora): Suely F. Deslandes – (21) 2554-1796 – [desland@iff.fiocruz.br](mailto:desland@iff.fiocruz.br)

Orientando: Alexandre Ferreira do Nascimento – (21) 99152-3659 – [alexandrenascimento.psi@gmail.com](mailto:alexandrenascimento.psi@gmail.com)

Essa pesquisa tem como **objetivo**: *“Analisar experiência de gestão em rede do SGDCA (Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente) no enfrentamento da exploração sexual no contexto Copa do Mundo de 2014, tomando como caso a ação do Comitê de Proteção Integral da Criança e do Adolescente para o Legado dos Megaeventos do Rio de Janeiro”*.

A sua participação se dará por meio de uma entrevista, em que será garantida a **CONFIDENCIALIDADE** de suas opiniões bem como o **ANONIMATO** de todos que participarem. Os depoimentos somente serão utilizados para fins de pesquisa e divulgação científica e protegidos com relação à identidade dos participantes.

A pesquisa oferece possibilidade de gerar conhecimento sem afetar o bem-estar dos participantes e seus grupos ou coletividades; bem como poderá gerar maior conhecimento sobre a experiência de gestão em rede de políticas públicas voltadas para o enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes no contexto de megaeventos; além de poder ser um instrumento de análise e aperfeiçoamento das práticas em torno da experiência analisada.

Sua participação é **VOLUNTÁRIA**, o(a) senhor(a) terá plena autonomia em decidir se quer ou não participar, bem como desistir de fazê-lo a qualquer momento. Não haverá qualquer despesa ou remuneração pela participação, sendo garantido o direito a indenização diante de eventuais danos decorrentes desta pesquisa. Em caso de interrupção da pesquisa o(a) senhor(a) será informado. O(a) senhor(a) receberá uma cópia idêntica deste documento assinada pelo pesquisador do estudo.

---

Rubrica participante

---

Rubrica pesquisador  
Alexandre Nascimento



Em caso de dúvida, o(a) sr.(a) poderá entrar em contato:

Pesquisador Alexandre Ferreira do Nascimento, do Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF): Av. Rui Barbosa, 716 - 2º andar – Sala dos Professores - Flamengo, Rio de Janeiro, RJ – CEP 22250-020; Tel.: (21) 99152-3659; E-mail: alexandrenascimento.psi@gmail.com

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF) também se encontra à disposição para eventuais esclarecimentos éticos e outras providências que se façam necessárias: Av. Rui Barbosa, 716 – Sala 1 do prédio da Genética – Flamengo, Rio de Janeiro, RJ – CEP 22250-020 – (21) 2554-1730(ramal 1730) Fax: (21) 2554-8491 / cepiff@iff.fiocruz.br

**Aprovação do Sujeito da pesquisa:**

Eu, \_\_\_\_\_ declaro ter ciência dos propósitos da pesquisa e do conteúdo deste documento e concordo espontaneamente em participar desse estudo.

Assinatura: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ /  
\_\_\_\_\_

Contato telefônico: (\_\_\_\_) \_\_\_\_\_

**Investigador que obteve o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido:**

Nome: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

---

\_\_\_\_\_  
Rubrica participante

---

\_\_\_\_\_  
Rubrica pesquisador  
Alexandre