



DESAFIO DO NOSSO TEMPO

**A atuação em rede no Sistema
de Garantias de Direitos da Criança
e do Adolescente**

**Resultados e reflexões da avaliação
do Programa Pró-Direitos**

Fundação
Telefônica

Av. Brig. Faria Lima, 1188 - cj. 33/34 - Pinheiros - 01451-001
São Paulo - SP - Brasil
Tel.: 11 3035.1955 - Fax: 11 3035.1950

fundacao@telefonica.org.br
www.fundacaotelefonica.org.br

Fundação
Telefônica

Desafios do nosso tempo

Iniciativa



Fernando Xavier Ferreira	Presidente do Conselho Curador
Sérgio Mindlin	Diretor Presidente
Maria Gabriella Bighetti	Gerente de Projeto
Maria Cristina Boa Nova	Coordenadora de Projeto
Francisco Montans	Comunicação
Talita Montiel	Estagiária

Coordenação Executiva



Rogério Renato Silva
Daniel Braga Brandão
Mariângela de Paiva Oliveira

Publicação e Avaliação do Programa Pró-Direitos

Consultores

Estúdio Girassol

Beth Kok Projeto Gráfico e Produção Editorial
Esperanza Sobral
Paula Cavalcante
Beth Kok Desenhos

Carta da Fundação Telefônica

O mundo moderno é extremamente dinâmico e complexo. A velocidade das transformações é alta e crescente. O número de organizações envolvidas em qualquer atividade é também grande e crescente. Tudo isso impõe uma demanda de comunicação e de compartilhamento de informação extremamente ágil e confiável, de forma que os agentes sociais, empresariais e governamentais possam ser eficientes e eficazes em suas áreas de atuação.

Os setores privado e governamental têm feito intenso uso das tecnologias de telecomunicação e de informação, as TICs, como instrumento para possibilitar esse fluxo de informações, bem como a construção de conhecimento. No terceiro setor, das organizações da sociedade civil, porém, o uso das TICs tem sido menor, embora tenha grande potencial para contribuir com os objetivos dessas organizações.

Consciente de sua responsabilidade social, o Grupo Telefônica no Brasil busca viabilizar a aplicação social das TICs desde a privatização das empresas de telefonia, em 1998. Concessionária dos serviços de telefonia fixa no Estado de São Paulo, a Telefônica ampliou e modernizou esses serviços, essenciais para a utilização qualificada da internet, seja na área empresarial, seja na educação, seja em outros campos.

Indo além de sua obrigação legal, o Grupo Telefônica instituiu a Fundação Telefônica em janeiro de 1999, com a missão de contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos grupos sociais menos favorecidos, através do investimento em projetos sociais que tenham potencial de provocar mudanças estruturantes no contexto social brasileiro. A Fundação adotou a estratégia de utilizar a inclusão digital como instrumento de inclusão social, assim entendida como a aplicação das tecnologias de informação e de telecomunicação em projetos de desenvolvimento social.

A Fundação Telefônica elegeu como público alvo prioritário crianças e adolescentes, e desde o início de suas atividades viu na estratégia de apoio a

Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, instâncias que reúnem organizações do poder público e da sociedade civil, criadas pelo ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente, uma grande oportunidade de contribuir para a promoção da qualidade de vida da população jovem brasileira.

O trabalho em rede é uma das diretrizes do Estatuto. Se a proteção integral de crianças e adolescentes só é possível em rede que integre as diferentes ações e serviços, a implementação de redes eletrônicas de comunicação e informação entre entidades, governamentais e não-governamentais, é a forma contemporânea mais ousada de transferência de técnicas de gerenciamento já adotadas na área científica e na iniciativa privada em larga escala.

Assim, já em 1999, a Fundação criou o PRÓ-DIREITOS, seu primeiro programa, voltado a financiar projetos de criação dessas redes, sempre em parceria com Conselhos Municipais dos Direitos da Criança, contribuindo financeiramente através dos Fundos Municipais da Criança e, tecnicamente, através de seminários e acompanhamento dos projetos.

A escolha por essa linha de apoio tem contribuído para aumentar o foco na eficiência, na eficácia e na efetividade das ações na área da infância e juventude. As redes eletrônicas aumentam a visibilidade do trabalho social, criam uma imagem positiva e mobilizadora junto à sociedade, gerando mais compromissos, mais parcerias e mais recursos.

Desde 1999, receberam investimento as cidades de Aracaju, Salvador, Vitória da Conquista, Vitória, Vila Velha, Barueri, Caxias do Sul, Novo Hamburgo e Santo Ângelo. Em 2006, estão sendo apoiados os municípios de Araçatuba, Bebedouro, Diadema, Guarujá, Itapeverica da Serra, Mogi das Cruzes, São Carlos e Várzea Paulista, no Estado de São Paulo.

Assim como a Telefônica avalia o retorno de seus investimentos de negócio, a Fundação tem a preocupação de avaliar os resultados de seus investimentos sociais, e, nesse sentido, elaborou esta avaliação que abrange quatro dos dezessete projetos integrantes do PRÓ-DIREITOS.

A presente publicação reflete os principais resultados, experiências, desafios e aprendizados dessas quatro redes que contaram com o apoio da Fundação Telefônica em seus processos de construção do trabalho coletivo. Ao sistematizar as experiências, a Telefônica deseja compartilhar os aprendizados e as reflexões acumuladas, preocupada não apenas em prestar contas de suas ações de investimento social, mas também em oferecer um material que colabore com a prática e a reflexão dos gestores e agentes do sistema de garantia de direitos na área da infância e adolescência, na busca por estratégias que auxiliem a melhoria da qualidade de vida deste público alvo.



Sumário

Prefácio	4
Introdução	7
A Abordagem do Instituto Fonte: avaliação como oportunidade de aprendizagem	8
Metodologia: como se deu a avaliação do Pró-Direitos	11
Pró-Direitos: uma síntese dos resultados alcançados	13
Quatro redes em experiência: avanços e desafios em dia-a-dia complexos	16
O nascimento das redes sociais: que perguntas sustentar?	30
Proteção integral: um chamado à ação em rede	33
Anexo: Matriz de Avaliação do Programa Pró-Direitos	36
Referências bibliográficas	40

Prefácio

Após a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, nas duas casas do Congresso Nacional e sanção, sem vetos, pelo Presidente da República, aconteceu no UNICEF uma reunião dos principais envolvidos na iniciativa. Eram pessoas ligadas ao movimento social, às políticas públicas e ao mundo jurídico. Naquele tempo, o mundo empresarial - através de seus institutos e fundações - ainda participava muito pouco desse processo. A pergunta era: O que fazer daqui para frente para tirar tudo isso do papel? A resposta, depois de dois dias de intensa e exaustiva reflexão, resumiu-se a três pontos básicos:

1. Prosseguir o processo de mudanças no panorama legal, gerando a legislação necessária na União, nos estados e nos municípios;
2. Reordenar as instituições existentes (Febem(s), juizados e delegacias de menores) e criar novas institucionalidades: Conselhos municipais e tutelares;
3. Melhorar as formas de atuação direta, desenvolvendo novos conhecimentos, valores, atitudes e habilidades no pessoal dirigente e técnico-operacional atuante na área.

O novo modelo de atendimento pressupunha uma nova divisão do trabalho social entre Estado e Sociedade Civil e, no âmbito das políticas públicas, entre União, estados e municípios. O maior desafio, porém, era a mudança de estrutura e funcionamento do Sistema, ou seja, abandonar o modelo piramidal e centralizado e partir para o modelo de organizações em redes locais de atendimentos horizontalizadas.

Como condições para que tudo isso ocorresse, três componentes subjetivos e essenciais teriam de ser desenvolvidos na base:

1. Compromisso ético com a causa;
2. Vontade política para fazer acontecer;
3. Competência técnica capaz de assegurar eficiência, eficácia e efetividade nas ações.

Infelizmente, nos anos que se seguiram, esse programa não foi seguido ao pé-da-letra. Nem pela sociedade civil e, muito menos, pelas políticas públicas. O eixo das lutas travadas se deu em torno do financiamento e das disputas entre as várias instâncias de poder envolvidas. Faltou-nos uma verdadeira cultura de confiança e cooperação, lacuna que, até hoje, salvo raras e honrosas exceções, segue sendo nosso principal desafio.

O lado positivo da história é que alguns atores sociais perceberam a natureza essencial do problema e decidiram colocar o dedo na ferida, passando a trabalhar intensamente pela organização de redes locais de atendimento com base na estratégia formulada, após a entrada em vigência do novo panorama legal.

Entre esses atores, um dos que mais se destacaram pelo empenho e dedicação à causa foi a Fundação Telefônica, que há seis anos vem investindo na ideia de redes de proteção integral, uma iniciativa que exige compromisso com o médio e o longo prazos, coesão de distintos segmentos e muita constância de propósito.

O ideal soberano de todo esse esforço é aprender com as experiências mais exitosas e difundir em escala as lições aprendidas para o país como um todo. Isto pressupõe e exige uma dialética proximidade-distanciamento. No eixo da proximidade, investir intensa e pesadamente em experiências portadoras de futuro. No eixo do distanciamento, sistematizar estas práticas, extrair-lhes os princípios ativos e difundí-los por meio das TICs (Tecnologias da Comunicação e da Informação).

Este é o trabalho que o Pró-Direitos, programa da Fundação Telefônica, vem desenvolvendo nos últimos anos em vários municípios brasileiros. Trata-se de uma iniciativa destinada a marcar diferença, gerar impacto e agregar valor à causa dos que decidiram trabalhar e lutar para fazer as conquistas do estado democrático de direito funcionarem em favor da população infanto-juvenil deste país.

Belo Horizonte, março de 2006.

Antonio Carlos Gomes da Costa
Diretor Presidente da Modus Faciendi

Introdução

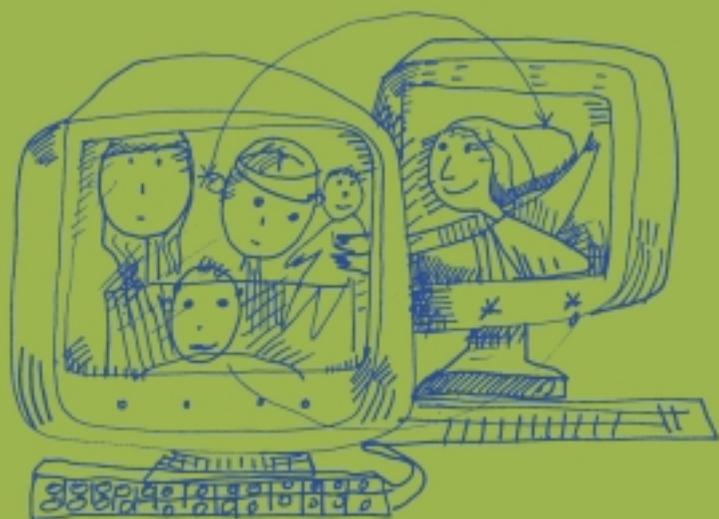
O fenômeno é o que chamamos a Natureza, que é esta extraordinária solidariedade de sistemas embaralhados edificando-se uns sobre os outros, pelos outros, com os outros, contra os outros: a Natureza são os sistemas de sistemas em série, em galhos, em pólipos, em cascata, em arquipélagos.

[Edgar Morin]

Ao acumular cinco anos de existência com um expressivo conjunto de intervenções em alguns Estados do território nacional, a Fundação Telefônica reconheceu a necessidade de avaliar as ações de seu Programa Pró-Direitos e aprender a partir de sua própria experiência. A avaliação foi realizada no segundo semestre de 2005 em colaboração com o Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social, oferecendo um rico processo de reflexões e aprendizagens a respeito do desafio de estruturar redes que apoiem o sistema de garantias de direitos das crianças e adolescentes (SGDCA) nos municípios brasileiros.

O material produzido está sendo agora divulgado pela Fundação Telefônica para estimular e apoiar atores envolvidos com processos de construção de redes. O principal objetivo deste texto é apresentar uma síntese das reflexões e aprendizagens obtidas no processo de avaliação. Seu desafio está em demonstrar aspectos gerais ao mesmo tempo em que reconhece e respeita o que é específico de cada município. Trata-se de um balanço delicado que evita a idéia de formatar um modelo único e simplificado, aplicável a qualquer situação de rede no SGDCA.

O texto traz primeiramente uma breve discussão sobre a abordagem avaliativa do Instituto Fonte juntamente com a descrição do processo metodológico utilizado neste caso. Em seguida estão sintetizados os resultados desta avaliação, que antecedem a apresentação dos temas centrais sobre o desenvolvimento das redes que surgiram com grande ênfase no processo de avaliação. Ao final são sistematizadas algumas discussões em torno de perguntas que continuam abertas para as redes, assim como elementos que soam como um chamado à ação para aqueles atores sociais interessados ou, mais do que isso, comprometidos com o tema.



A abordagem do Instituto Fonte: avaliação como oportunidade de aprendizagem

À medida que se desenvolvem idéias e práticas neste todo complexo que é o setor social, que se multiplicam os programas e as políticas de interesse público e que se intensificam as inter-relações técnicas e políticas entre Estado, setor privado e organizações da sociedade civil, temos observado um aumento exponencial do interesse pelos processos de avaliação. Ora em busca de melhorar a gestão das organizações, ora em busca de compreender o impacto social dos investimentos ou de amplificar a relevância das práticas sociais, torna-se hegemônica a idéia de que os processos de avaliação são centrais para o desenvolvimento do setor.

Por outro lado, são também freqüentes os casos em que processos de avaliação têm se transformado em procedimentos de controle e punição, bem como em ferramentas de pressão e coerção que amedrontam e paralisam as pessoas e as organizações, produzindo mais problemas que aprendizagens e desperdiçando recursos públicos ou privados.

O que então nos ajudaria a produzir processos de avaliação que ampliassem nossos conhecimentos a respeito da realidade social, que trouxessem mais consistência e inspiração para planejar o futuro e que, sobretudo, intensificassem a aprendizagem das pessoas e das organizações? Sustentar esta pergunta certamente nos ajudará a fortalecer a apropriação que teremos dos processos de avaliação; uma vez em nossas mãos, será mais fácil escolher o caminho a seguir e, mais ainda, avaliar verdadeiramente para aprender.

Ao longo dos últimos anos o Instituto Fonte tem trabalhado intensamente com avaliação de programas sociais no Brasil. Ao visitar diferentes regiões e mergulhar em diferentes culturas organizacionais - organizações de base rurais e urbanas, universidades, empresas e fundações nacionais e internacionais - temos compreendido diferentes repertórios culturais e diferentes maneiras de ler a realidade social, o que tem nos provocado a elaborar concei-

tos e práticas de avaliação fortemente marcadas pela premissa de apoiar as pessoas e as organizações a aprenderem e a nutrirem seus processos de desenvolvimento.

A experiência na avaliação do Programa Pró-Direitos da Fundação Telefônica procurou se manter alinhada a este campo de valores. Diante do convite da Fundação Telefônica para apresentar uma proposta de trabalho para a avaliação do Pró-Direitos em seu quinto ano de vida, nos lançamos o desafio de, mais uma vez, ajudar os interessados a inter-relacionar o processo de avaliação a seus processos de desenvolvimento. Como ponto de partida, tínhamos um conjunto de valores que compartilhamos a seguir:

- A qualidade de um processo de avaliação está umbilicalmente ligada à qualidade das perguntas avaliatórias, ou seja, àquilo que efetivamente é necessário saber em um dado momento da vida da organização ou programa. Perguntas sem sentido levarão a processos sem sentido.
- A qualidade das perguntas avaliatórias está relacionada à qualidade das relações estabelecidas entre os interessados em uma iniciativa qualquer. Quanto mais intensas e diversas as interações, maiores serão as possibilidades de que eles aprendam juntos.
- As perguntas avaliatórias são campos conceituais importantes e costumam abrigar os valores que fundamentam um programa e orientam a leitura de resultados pelos interessados. Quanto mais o grupo compreende os conceitos que sustentam suas práticas, mais facilmente o conjunto de indicadores capaz de tornar visíveis os resultados se revela.
- O uso de indicadores pode ajudar os grupos a explicitarem seus conceitos, interesses e expectativas a respeito dos resultados de um programa. Para torná-los mais consistentes, é fundamental discutir cada indicador em detalhe, mergulhar em suas definições e compreender o sentido de cada elemento em particular. Quanto mais nos envolvemos na construção de indicadores, mais claro se torna o mosaico a partir do qual os resultados são percebidos. Os indicadores precisam ser lidos de forma sistêmica, como são na realidade.
- Conhecer a realidade exige métodos de investigação diferentes e complementares. Não há número ou discurso capaz de revelar o todo. Linguagens qualitativas e quantitativas podem coexistir em harmonia e ajudar os interessados a compreenderem os processos e os resultados de seu trabalho.
- Os resultados de um processo de avaliação não podem ser concentrados em um único relatório final: é preciso manter o diálogo vivo e fazer com

que o processo promova aprendizagens permanentes. Apostar todas as fichas em um relatório final é uma boa maneira de arriscar o aprender.

- Os processos de avaliação são geralmente ricos em técnicas e procedimentos, o que pode facilmente adormecer os sujeitos para as relações, os conflitos, os medos e os desejos. Possuir um grande instrumental técnico e trabalhar com rigor metodológico não garantirão aprendizagens. É preciso cuidar das relações e sustentar perguntas e curiosidades para que o ato de avaliar seja também um ato de aprender; o processo não pode ser submetido ao controle dos instrumentos.
- Um processo de avaliação não termina necessariamente em tomada de decisão ou guinada radical na direção de um programa. A ampliação do diálogo, a renovação das relações, a incorporação de novas formas de aprender e trabalhar em grupo podem ser resultados tão importantes quanto aqueles mensuráveis pelos indicadores. É preciso ter cuidado para não sucumbir à idéia de que se avalia apenas para tomar decisões.



Metodologia: como se deu a avaliação do Pró-Direitos

As equipes da Fundação Telefônica e do Instituto Fonte iniciaram a avaliação com a construção de cinco perguntas que iriam guiar o processo.

As perguntas de avaliação do Pró-Direitos

- 1 De que maneira os atores do SGDCA¹ participam das redes locais de proteção à criança e ao adolescente?
- 2 Quais foram os pontos fortes e os pontos de vulnerabilidade do processo de constituição das Redes?
- 3 Como tem sido feita a gestão das Redes?
- 4 Em que medida a inclusão digital das organizações contribuiu para a articulação em Rede e para a qualificação do trabalho das organizações envolvidas no SGDCA?
- 5 Em que aspectos as Redes concorreram para a melhoria do atendimento à criança e ao adolescente nos municípios?

Com as perguntas definidas, foram construídos indicadores que permitissem aos interessados compreenderem os resultados do Programa e assim responderem às perguntas avaliatórias. A construção dos indicadores se deu por meio de um intenso e frutífero diálogo entre Fundação Telefônica e Instituto Fonte sobre os conceitos e práticas do Programa Pró-Direitos, contribuindo fortemente para que o processo de avaliação seguisse um caminho relevante para a Fundação Telefônica.

À medida que se avançou na construção dos indicadores, também começamos a formular e responder questões relacionadas à investigação da realidade: que modelo de investigação da realidade adotar? Que métodos são mais apropriados? Quem ouvir em cada uma das redes a serem avaliadas? Que

cronograma seguir? Como promover processos que gerem aprendizagem para todos os interessados? Que linguagem utilizar nos relatórios de avaliação?

A opção foi pela realização de estudos de caso em quatro municípios localizados em três regiões do País, escolhidos pela Fundação Telefônica com base nos critérios: (a) tempo de investimento na rede; (b) grau de envolvimento da prefeitura; (c) intensidade da participação do CMDCA²; (d) experiência de gestão; e (e) soluções encontradas para a coordenação da rede.

Os estudos de caso constituiriam boas unidades de análise para conhecer os resultados de um programa de natureza multicêntrica, como o Pró-Direitos. Com base em experiências do Instituto Fonte e da Fundação Telefônica e nas argumentações de Stake³ (1995), escolheu-se realizar um estudo de caso instrumental, cujas perguntas avaliatórias seriam as mesmas para o conjunto das quatro experiências.

Passou-se então à escolha de sujeitos-chave e outras fontes de informação relevantes. Em busca de articular análises qualitativas e quantitativas para alcançar os diferentes interessados no processo de avaliação, foram realizadas entrevistas individuais e em grupo, observações em campo e coleta de materiais impressos. Um questionário de natureza quantitativa foi enviado aos gestores das 114 organizações participantes das quatro redes em estudo, com índice de retorno de 75,5% e, deste conjunto, foram produzidos diferentes tipos de relatórios.

A análise qualitativa tomou como base o método de interpretação de sentidos⁴, cuidando assim da interpretação do contexto, das razões, das conjunturas e das lógicas das falas dos participantes. A análise quantitativa lançou mão de testes estatísticos tradicionais, realizados por uma profissional especificamente contratada para esta finalidade.

Após as visitas aos quatro municípios, foram realizados vários encontros de trabalho com a equipe da Fundação Telefônica, com finalidade de apresentar as informações recolhidas no campo e apoiar a equipe em seu processo de reflexão sobre as ações do Programa. Ao longo destas discussões foi também definida a forma de apresentação e discussão dos resultados da avaliação aos municípios estudados, o que foi realizado em uma reunião com os representantes das quatro redes estudadas, realizada em janeiro de 2006.

Esta publicação reúne uma síntese dos resultados alcançados pelo Pró-Direitos e pelas quatro redes estudadas, bem como aponta os riscos, desafios e armadilhas que se apresentam no processo de construção de uma rede de proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Pró-Direitos: uma síntese dos resultados alcançados

As iniciativas de construção e desenvolvimento de redes de proteção à criança e ao adolescente produziram um expressivo conjunto de resultados nos quatro municípios que participaram do processo de avaliação. Apresentamos a seguir os resultados mais relevantes, organizados em quatro diferentes blocos: (a) relações entre atores do SGDCA membros das redes; (b) fortalecimento das políticas públicas municipais de proteção da criança e adolescente; (c) gestão das organizações participantes das redes; (d) qualidade dos serviços prestados às crianças e adolescentes.

Relações entre os atores da SGDCA membros das redes

- O Pró-Direitos favoreceu a aproximação e articulação dos diversos atores que compõem o SGDCA. Entre os atores que se envolveram de maneira expressiva nas experiências estudadas e que têm sido fundamentais para a articulação das redes estão: organizações da sociedade civil que fazem atendimento direto a crianças; secretarias municipais de assistência social, saúde e educação; CMDCA; Conselhos Tutelares; Ministério Público; Defensoria Pública e Varas da Infância e Adolescência.
- A articulação entre as organizações foi favorecida pela possibilidade de conhecer outras entidades, realizar atividades conjuntas e compartilhar recursos materiais.
- O apoio do Pró-Direitos à aproximação e articulação destes atores tem mérito para o SGDCA à medida que não há outra forma de promover o conceito de proteção integral sem aprofundar esta relação. O principal motivo para participar da rede foi a necessidade de se articular com outras organizações, o que foi afirmado por 45% das entidades participantes da avaliação.

- Com o apoio do Pró-Direitos, três das quatro redes estudadas desenvolveram softwares para atender a necessidades locais do SGDCA. Em um dos casos, o software foi desenvolvido em plataforma livre, o que pode vir a ser de grande valia para outros municípios do País. Treze municípios já demonstraram interesse pelo uso deste software.

Fortalecimento das políticas públicas de proteção à criança e do adolescente

- Observam-se importantes indícios de influência dos membros da rede (e da rede em si) na formulação de políticas públicas, o que compreende a eleição de prioridades na área, a discussão do orçamento municipal e a gestão do Fundo Municipal da Criança e Adolescente no âmbito do CMDCA. O segundo principal motivo para participar da rede foi o interesse de influenciar políticas públicas na área da criança e adolescente, conforme afirmaram 21% das entidades.
- A partir da participação no Pró-Direitos, os CMDCA dos municípios estudados passaram por processos de fortalecimento de sua identidade e atuação. Houve: (a) ampliação do número de organizações da sociedade civil participantes nos CMDCA; (b) definição de critérios para a análise e liberação de recursos do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente; (c) ampliação da captação de recursos privados para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente⁵ e (d) fortalecimento da expressão política do CMDCA nos municípios.

Gestão das organizações participantes das redes

- A rede contribuiu com o fortalecimento das organizações ao reforçar nelas práticas de planejamento estratégico, o aprimoramento das competências técnicas para o atendimento a crianças e adolescentes e pelo estímulo à prática da avaliação.
- 43% das organizações afirmaram que todas as pessoas capacitadas por meio do Programa ainda permanecem nas entidades, o que tem ajudado a manter vivos os processos de profissionalização e melhoria da qualidade dessas organizações.

- 37% das organizações utilizam os equipamentos de informática recebidos com o apoio do Pró-Direitos em cursos para as comunidades. 6% possuem telecentros. A doação de equipamentos tem sido de grande valor para as organizações. Em alguns casos, tratou-se da primeira experiência da organização com informática. 54% das organizações acessam a Internet por banda larga e 35% ainda por conexão discada; 60% das organizações afirmam que sua estrutura de informática não está adequada às próprias necessidades.

Qualidade dos serviços prestados às crianças e adolescentes

- Os resultados do Pró-Direitos estão concentrados em aspectos organizacionais, na estruturação de relações que compõem a rede e na atuação política desta. Resultados relacionados à atuação direta das organizações com crianças, adolescentes e suas famílias (como a adequação de planos políticos pedagógicos ou a revisão da área geográfica de atuação) são observados com menos intensidade que os demais. Observa-se que o alcance da rede no âmbito do atendimento das organizações é um processo que tende a ocorrer, mas demanda maior tempo de maturação para apresentar-se de maneira consistente.
- As informações presentes nos cadastros disponíveis na rede on line subsidiaram a aproximação entre os educadores das crianças e adolescentes atendidos pelas entidades, o que colaborou para a construção de relações consistentes, base do processo pedagógico. Este aspecto ganhou mais força quando a população atendida tratava de jovens em conflito com a lei em situação de privação de liberdade. O conhecimento da história destes jovens e de seus delitos permitiu a abertura para o diálogo franco entre as partes envolvidas.
- A rede contribuiu para estimular o cadastramento do público atendido pelas organizações, bem como o acesso a estas informações, o que fornece uma importante ferramenta para o acompanhamento e a orientação das atividades realizadas com esta população. A propósito: as organizações participantes da rede passaram a identificar de forma sistematizada seu público-alvo, estratégia que tem permitido melhor gerenciamento dos recursos institucionais e do município como um todo.

Quatro redes em experiência: avanços e desafios em dia-a-dia complexos

As experiências das quatro redes permitiram observar alguns fatos que se apresentavam como manifestações de padrões e fenômenos de seu desenvolvimento. A leitura dos dados levou à compreensão de tendências, desafios e dilemas que se apresentam à vida das redes e que estarão presentes, com maior ou menor intensidade, em seus processos de construção e maturação. Esta seção apresenta estes desafios e dilemas para apoiar aqueles que se encontram mobilizados no empreendimento de redes sociais ao redor do SGDCA. Evidentemente que o texto não pretende esgotar o assunto, de natureza infinita, mas sim lançar alguma luz em determinados pontos sobre os quais algum conhecimento começa a ser construído.

Rede real e rede eletrônica: quem nasce primeiro?

Uma dimensão revelou-se bastante marcante na avaliação: existe uma rede real e existe uma rede eletrônica. A rede real é reconhecida como aquela que nasce das relações entre os atores locais e que tem o propósito de alinhar conceitos e implementar ações de interesse coletivo, enquanto a rede eletrônica é definida como ferramenta tecnológica que pode dar suporte à rede real.

A rede real é a rede de causas, de interesses, da idéia-força, de construções e disputas, de alianças e conflitos. É de natureza política, com protagonismo de seus sujeitos. Tem, em seu conjunto de responsabilidades, a função de atender às necessidades das crianças e adolescentes do município em diálogo com as políticas públicas da área. Segundo uma das lideranças entrevistadas, a rede “não é um fim em si, é uma ferramenta para a destinação de recursos e construções de políticas sociais”.

Para reforçar esta idéia, ressalta-se que, entre os quatro municípios avaliados, quando o histórico de mobilização e articulação sociais ao redor do

SGDCA era mais consistente, quando eram mais profundas as formulações e ações do conjunto de atores, eram também mais expressivos os avanços na rede eletrônica. Nas palavras de uma das lideranças entrevistadas, “não há rede eletrônica sem a rede real”.

O investimento da Fundação Telefônica, por meio do Pró-Direitos, estava fortemente voltado à estruturação de redes eletrônicas: a criação de páginas na Internet; a elaboração de cadastros unificados; a troca de informação eletrônica que viesse a beneficiar o atendimento; o livre acesso a textos que ajudassem na capacitação das pessoas; enfim, ferramentas que pudessem ajudar os membros da rede a melhor se articularem e, desta maneira, atuarem de forma mais efetiva em seus trabalhos junto às crianças, adolescentes e suas famílias.

Ao mesmo tempo, o apoio do Pró-Direitos também proporcionava encontros, tonificava a articulação de uma rede real por meio do financiamento de capacitações em temas de gestão organizacional e modelos pedagógicos. E foi nestes espaços, onde as pessoas se encontraram para falar da sua própria prática, para analisar a situação da infância e da adolescência nos municípios, para falar do trabalho de suas organizações, para estudar o ECA⁶ e, em síntese, para renovar os sentidos de suas ações, que as redes começaram a ganhar vida e força.

As experiências de maior sucesso na articulação de redes locais partiram de investimentos significativos na articulação de pessoas e organizações em torno de uma causa, um projeto ético-político tendo a criança e o adolescente como seus elementos centrais.





Os avanços tecnológicos tiveram relevância à medida que a rede real estava viva, que as pessoas se encontravam e atribuíam sentido para a rede, enxergando mérito e relevância em suas ações.

Dinâmicas de poder

Entre os vários elementos compreendidos no processo de avaliação, as dinâmicas de poder tiveram presença marcante. Ligadas a questões tão estratégicas quanto sustentabilidade e relevância social das redes, as dinâmicas de poder estão repletas de desafios, tais como a compreensão das polaridades centralização-descentralização, controle-autonomia, formalidade-informalidade. A análise dos casos revelou quatro variáveis importantes para compreender os avanços e desafios da gestão do poder em rede: (a) os comitês gestores; (b) as relações com a prefeitura; (c) a participação dos CMDCA's; e (d) o papel das lideranças. Discutimos a seguir cada uma delas.

Sobre as dinâmicas de poder e os comitês gestores

As quatro redes municipais em estudo nasceram com a intenção de constituir comitês ou conselhos gestores aos quais estariam submetidas decisões relativas à organização do trabalho em rede, especialmente aquelas de natureza executiva. O processo de constituição dos comitês foi por um lado importante para impulsionar o início das redes, para provocar encontros, discussões e ações que potencializassem as redes. Por outro lado, este papel de ativação trouxe também uma tendência à centralização de poder e dependência das organizações em relação a esta instância, um paradoxo que continua inevitavelmente presente nas experiências estudadas.

Em um dos casos, o comitê gestor nasceu do processo de diálogo entre os participantes da rede nos encontros de capacitação das organizações que ocorreram nos primeiros meses de sua constituição. O comitê tinha um propósito executivo e, para garantir representatividade para agir, foi composto por pessoas indicadas pelo grupo de organizações. Segundo uma das entrevistadas “era preciso manter o funcionamento da rede, porém a gente sabia que não dava pra manter daquela maneira, reunir 54 pessoas quase que toda semana ou mesmo mensalmente é bastante difícil (...) as pessoas não iam suportar esse processo. Então se criou o comitê gestor com essa função. O comitê gestor foi eleito, as pessoas foram indicadas por aquela plenária...”. Neste caso, o comitê assumiu um papel importante na direção executiva da



As formas menos rígidas exigem mais energia para se sustentarem e precisam de tempo para se desenvolver. Por serem dinâmicas, as práticas de animação das redes, podem ir para qualquer direção e permitir quaisquer possibilidades, o que costuma amedrontar seus integrantes.

Sobre as dinâmicas de poder e as relações com a prefeitura

O papel das prefeituras foi uma variável central na análise das dinâmicas de poder nas redes. No contexto desta avaliação, estamos caracterizando as prefeituras como os atores e organizações ligados ao poder executivo municipal, em especial as secretarias, autarquias ou fundações de assistência social que participam das redes estudadas. Como se pôde constatar nos casos em questão, a participação das prefeituras é crucial para a organização do SGDCA e, por isso mesmo, também vital para a organização das redes municipais. Ora pelo poder econômico das prefeituras (controle do orçamento municipal), ora pelo papel de executor de políticas e de organização da rede de serviços (saúde, educação,

rede. Contudo, o processo levou também à centralização das decisões. A dinâmica da rede ficou dependente daquele grupo. Ao invés de mobilização e construção coletiva, muitas organizações tornaram-se clientes, esperando que “a rede fizesse”, que “a rede preparasse”, como se elas mesmas não constituíssem a rede. Como fomentar protagonismo e ativação sem dependência de um grupo central?

Em outro caso, um conselho gestor foi recentemente formado com o objetivo de constituir um espaço de decisão política para a rede já que a transição política na prefeitura apontava para mudanças no quadro partidário municipal. A rede tinha suas lideranças ocupando cargos de confiança na prefeitura e assegurar a existência regulamentada de um espaço de decisão com mais equilíbrio entre forças governamentais e sociedade civil seria uma forma de contornar possíveis ingerências da nova gestão municipal. É um caso em que o grupo gestor foi constituído com o objetivo primário de assegurar a sustentabilidade política da rede.

O que caracteriza o terceiro caso não é a criação de um comitê gestor para a rede, mas sim o fato de que as atividades de gestão foram desempenhadas por uma equipe da secretaria da ação social do município. Esta solução contribuiu para que muitas organizações da sociedade civil se afastassem da rede, provocando um movimento de fechamento da rede em torno de si mesma, capitalizado por um órgão da prefeitura.

assistência social, lazer e cultura, entre outros), as prefeituras são os atores-chave do SGDCA e, por consequência, das redes de atenção à criança e ao adolescente, tendo papel decisivo no CMDCA e no gerenciamento dos recursos do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Toda esta vitalidade trouxe também sombras para as experiências analisadas, que podem ser resumidas da seguinte forma:

- a há uma forte tendência das prefeituras atropelarem o tempo e os processos de construção das redes em razão ora da pressão que caracteriza uma gestão municipal (é preciso ter resultados em tempos curtos e é preciso pensar que os mandatos são finitos), ora do seu estilo próprio de formulação política (haverá estilos mais centralizadores e estilos mais participativos);
- b há desconfiança das organizações da sociedade civil a respeito dos discursos e práticas das prefeituras, questão de fundo que influencia muito nas relações dos participantes da rede; fruto de muitas experiências desgastantes e de certa incredulidade no papel do Estado, esta é uma questão que merece um trabalho privilegiado no processo de construção das redes de proteção à criança e ao adolescente, com intenso envolvimento tanto das prefeituras quanto das próprias organizações; sem relações de transparência (e mesmo de confiança, que pode ser conquistada), não há interdependência; e sem interdependência entre os componentes, não há rede;
- c há situações em que as prefeituras de fato se apropriaram da gestão das redes, como se as mesmas fossem passíveis das mesmas formas de controle estabelecidas para as redes municipais de serviços; este fenômeno tem sido denominado de prefeiturização da rede;
- d as relações de transferência de recursos públicos para organizações da sociedade civil criam dificuldades para que as práticas das prefeituras sejam questionadas ou confrontadas por algumas organizações.

Com o processo de avaliação, ficou claro que a grande maioria dos atores envolvidos nas redes tem uma compreensão comum de que as redes não deveriam ser extensões das prefeituras, não deveriam estar a seu serviço e não deveriam estar submetidas às orientações técnicas e políticas das prefeituras. Por outro lado, é também claro para todos os atores a importância do envolvimento das prefeituras nas redes como agentes tanto formuladores quanto executores de políticas públicas na área. Estamos, portanto, diante de um paradoxo que exige muita energia: como sustentar redes autônomas, dirigidas pelo conjunto de movimentos e pelas interações de todos os seus parti-

cipantes? Como evitar que a rede se submeta à prefeitura? Como saber separar a rede (seus propósitos e sua identidade) dos interesses pontuais de cada um de seus participantes? E, ainda, como colocar em prática os princípios democráticos que fundamentam o ECA, se não por meio do exercício da interação em rede?

Os casos estudados também estão marcados por práticas democráticas das prefeituras, pelo apoio ao fortalecimento das redes com a cessão de espaços para reuniões e estrutura de secretaria, por investimentos financeiros na manutenção das redes eletrônicas. Como fortalecer estas características? As tensões são inerentes a esta relação e é preciso que cada rede encontre formas de cuidar desses processos.



A gestão das redes foi fragilizada quando houve dependência das prefeituras. Em tempos de transição de governo, as redes acabaram assumindo identidade político-partidária, fazendo com que o novo grupo no poder entrasse em disputa com a rede.

Sobre as dinâmicas de poder e a participação do CMDCA

A terceira variável de interesse diz respeito à participação dos CMDCA nas redes. Nas experiências em estudo, a organização de redes de proteção integral à criança e ao adolescente é uma estratégia central para que os CMDCA possam fortalecer e assegurar a garantia dos direitos desta população. A rede é, neste sentido, um alicerce para o trabalho dos CMDCA e se diferencia deste por ter a possibilidade de executar projetos e ações concretas a partir de seus diversos membros, enquanto o CMDCA atua na formulação de políticas e pautas públicas relacionadas ao tema. Fortalecendo a interdependência, o desenvolvimento do CMDCA deveria contribuir para o desenvolvimento da rede, e vice-versa.

Nos casos estudados, avanços e armadilhas foram reconhecidas. Mais adiante será discutido o fortalecimento dos CMDCA a partir da organização das redes, mas desde já é necessário ressaltar que as redes significaram um aumento da potência política e do poder dos CMDCA nos municípios, ganhando principalmente no campo da legitimidade pública e na ampliação da participação das organizações da sociedade civil, elementos que reforçam a sinergia possível entre redes e CMDCA.

Por outro lado, a avaliação revelou também os riscos de que os CMDCA e as redes entrem em um tipo de competição. Isto se deu especialmente quando os objetivos e papel das redes não estavam claros, entrando em conflito

com o papel dos CMDCA, mas também quando houve excessivo interesse dos CDMCAs em controlar as redes. Estaríamos aqui diante de uma cmdcaização das redes, da mesma forma como se deu com as prefeituras? Ou estariam as redes querendo para si o papel dos CMDCA?

Nos casos em estudo reconhece-se um pouco de cada coisa. Há exemplos nos quais as redes reivindicaram para si o papel do CMDCA, querendo deliberar sobre o uso dos recursos dos fundos municipais da criança e do adolescente. Neste sentido, as redes mais competiram com o CMDCA do que o apoiaram, constituindo um “poder paralelo” que roubava energia daquela instância cujo papel é estratégico tanto para a consolidação de um modelo participativo de tomada de decisões quanto para o fortalecimento da atuação em defesa da criança e do adolescente. Como afirmou uma das entrevistadas na avaliação, “outro desafio é a dificuldade da relação conselho - rede, comitê gestor - rede. Então qual é o grau de autonomia do conselho, do comitê gestor? Que decisões dizem respeito ao conselho ou à rede?”



Enquanto a formulação política se dá na arena do CMDCA, as redes têm possibilidades mais concretas e variadas de executar políticas, dialogar e exercer controle social sobre as ações públicas e, finalmente, articular uma cadeia progressiva de cuidados à criança e ao adolescente que tenha a integralidade como eixo central das ações.

Sobre as dinâmicas de poder e o papel das lideranças

Por fim, é preciso também destacar a importância da variável liderança nas histórias de organização das redes estudadas. As redes nasceram a partir de movimentos de pessoas empreendedoras nos municípios, cujo protagonismo foi fundamental desde a formulação e negociação dos projetos apoiados pela Fundação Telefônica.

Atuando com base no capital político acumulado por elas em seus municípios, essas lideranças fizeram um grande trabalho de mobilização de atores e, desde o início, trabalharam em profunda cooperação com os CMDCA. Este protagonismo foi vital para a implantação dos projetos nos municípios e para criar as possibilidades de nascimento de redes que até então não existiam.

Por outro lado, o espírito empreendedor destas pessoas também provocou isolamento e centralização em determinados momentos, personificando a rede e fortalecendo práticas de gestão que fortaleceram a dependência destas lideranças. Em outros casos, os conflitos entre atores provocaram disputas

internas em torno da coordenação das redes, levando os grupos a profundas discussões a respeito do trabalho coletivo, do sentido e da identidade das redes em construção.

Paradoxos e contradições parecem constituir os processos de rede, na mesma intensidade dos bons resultados alcançados. Compreender as dinâmicas de poder é um dos desafios centrais para a organização das redes. Fugir dos modelos pré-concebidos de organização, gestão e liderança requer ousadia e muito trabalho: o velho já não serve e o novo emerge lentamente; é preciso, então, seguir inventando. Afinal de contas, a última coisa de que precisamos para proteger integralmente crianças e adolescentes são castelos de cartas marcadas.

O fortalecimento dos CMDCA

Anteriormente falamos da importância do papel dos CMDCA nos processos de criação das redes, ao mesmo tempo em que discutimos algumas das contradições relacionadas a seu papel. Nesta passagem do texto queremos destacar quanto os CMDCA dos casos em estudo foram fortalecidos pela experiência de trabalho em rede. Ao menos seis elementos demonstram este fortalecimento: (a) a ampliação da visibilidade dos CMDCA nos municípios, em razão de sua participação nas redes e da vinculação de sua imagem ao projeto apoiado pela Fundação Telefônica; (b) a ampliação do número de organizações da sociedade civil inscritas nos CMDCA; (c) a aproximação da presidência dos CMDCA com as organizações da sociedade civil; (d) o aprofundamento das discussões e formulações políticas nos CMDCA em razão da ampliação da participação das organizações da sociedade civil; (e) a definição de critérios mais consistentes e transparentes para uso dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD) e (f) a ampliação dos recursos deste Fundo a partir do desenvolvimento de estratégias de captação junto a empresas privadas do município, utilizando benefícios fiscais.



As redes potencializam a participação das organizações da sociedade civil nos CMDCA, o que tanto fortalece os conselhos quanto demonstra a potência do trabalho em rede para a formulação de políticas públicas na área da infância e adolescência.

Dentre estes resultados, chama atenção a evolução dos CMDCA's nas estratégias de captação de recursos, no desenvolvimento de critérios mais consistentes e transparentes para os investimentos dos recursos do FUMCAD e na elaboração de formas consistentes de monitoramento e avaliação do uso dos recursos deste Fundo. Em um dos casos estudados, o aumento dos recursos captados foi de cerca de dez vezes em pouco mais de dois anos de trabalho. Segundo as entrevistas, um dos elementos que mais contribuiu para isso foi a associação das marcas da Fundação Telefônica e da empresa Telefônica ao CMDCA, o que ajudou a lhe conferir credibilidade perante os empresários.

O papel dos conselhos tutelares na relevância social das redes

Os conselhos tutelares cumprem um papel fundamental no SGDCA na medida em que intervêm diretamente a fim de garantir o atendimento a crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados ou ameaçados. Por isso, também o envolvimento dos conselhos tutelares é tão importante para as redes. Havendo cooperação entre seus membros, tanto naquilo que denominamos harmonia técnica (fluxo de informações entre ofertas e demandas) quanto na harmonia política (alinhamento dos atores com uma política municipal para a área), a rede começa a perceber como as inter-relações e articulações produzem efeitos concretos na qualidade da atenção às crianças e adolescentes.

Nos casos estudados, percebemos que o envolvimento dos conselhos tutelares nas redes enfrenta um desafio primário: a própria constituição desses conselhos⁸. Quando recém empossados e sem uma trajetória histórica consistente, os conselhos tutelares têm muitas vezes dificuldades para definir seus objetivos e planos de trabalho.

Há conselhos marcados pela fragmentação e pela polarização político-ideológica e até mesmo político-partidária entre seus conselheiros, muitas vezes dificultando a compreensão dos diferentes pontos de vista e a cooperação tanto interna quanto com outros atores do SGDCA, incluindo as redes. Fragilizados, os conselhos tutelares vivem dificuldades em se articular em rede e, de maneira paradoxal, acabam limitando a interlocução com a rede que, por outro lado, perde um dos atores mais dotados de instrumentos de ação.

Pelas experiências avaliadas, a participação dos conselhos tutelares nas redes será maior à medida que as próprias redes auxiliem os conselhos tutelares em seus processos de construção de identidade e, sobretudo, de desenvolvimento dos conselheiros. Nos casos também ficaram evidentes as limita-

ções nas estruturas operacionais dos conselhos tutelares, muitas vezes desprovidos de computadores adequados ao trabalho, recursos para deslocamento e acesso a redes digitais.



Os conselhos tutelares são centrais para a eficácia das redes. São potenciais articuladores de relações de cooperação entre diferentes partes da rede, têm a importante função de mobilizar recursos e maximizar processos que fortaleçam a capacidade da rede atuar de maneira integral. Investir no preparo de seus conselheiros e em sua infra-estrutura é fundamental.

O Judiciário e as redes

Nos casos estudados, a participação do poder judiciário no SGDCA (Vara da Infância, Ministério Público e Defensoria Pública) é reconhecida e valorizada pelos atores como indicador importante da força política e técnica das redes. Em um dos casos, foi destacado o quanto um trabalho integrado com o judiciário ajuda nos processos que tratam de crianças e adolescentes em conflito com a lei. Trabalhando em parceria com organizações de atendimento, os atores do poder judiciário podem não apenas melhor compreender, mas também negociar formas de encaminhamento de jovens para ações de Prestação de Serviços Comunitários ou Liberdade Assistida, adequando as sentenças às premissas do ECA.

Por outro lado, a rede passou a contar com orientação e respaldo jurídico, protegendo-se de eventuais ações inadequadas do ponto de vista legal; por exemplo, definindo que tipos de informações poderiam ser públicas e que outras seriam sigilosas no cadastro das crianças e adolescentes. Outro elemento importante tem sido que a presença do judiciário ajuda a estreitar os diálogos das organizações, CMDCA e conselhos tutelares com as forças policiais⁸ do município, o que também traz resultados concretos na qualidade de atenção às crianças, adolescentes e seus familiares.



A incorporação dos membros do poder judiciário nas redes faz avançar a qualidade da atenção integral à criança e ao adolescente. Ganha-se força política, qualidade técnica e resolubilidade em um dos elementos mais delicados do SGDCA.

Diagnóstico: conhecer a realidade para formular políticas

Compreender as necessidades e demandas sociais dos municípios continua sendo um nó crítico do processo de formulação de políticas públicas para a infância e a adolescência nos casos estudados. Parte da demanda permanece retraída em razão do desconhecimento da lei e da limitada capilaridade e qualidade técnica dos serviços públicos e privados de atendimento à infância e adolescência.

Em um dos municípios estudados, a alternativa para vencer estas limitações foi a realização de um diagnóstico da situação da infância e da adolescência como marco inaugural da rede. Articulando diferentes atores e elegendo um conjunto de indicadores capazes de revelar a situação da infância e adolescência em diferentes territórios do município, o diagnóstico trouxe forte impacto na organização da rede e na qualidade dos trabalhos de seus membros.

À medida que o diagnóstico revelou diferentes graus de necessidades nos bairros do município, permitiu que o CMDCA pudesse definir que tipos de projetos receberiam prioritariamente recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Da mesma maneira, permitiu também que algumas das organizações abrissem suas portas de acesso para parcelas da população até então excluídas de seus cuidados.

Entre os desafios identificados na experiência estão: (a) a necessidade de superar a linguagem técnica do diagnóstico, vista como hermética por alguns dos atores; (b) equacionar o grande investimento de tempo e de ferramentas digitais para sua realização; (c) ampliar o envolvimento das organizações da sociedade civil em sua realização e (d) ampliar a qualidade da leitura dos resultados do diagnóstico para compreender melhor a realidade e ajudar na formulação de políticas públicas para a infância e a adolescência no município.

Fortalecendo as organizações da sociedade civil

Entre as estratégias do Pró-Direitos estava o apoio ao fortalecimento da gestão das organizações da sociedade civil participantes das redes, tanto em seus aspectos gerenciais quanto pedagógicos. Nos casos em estudo estas atividades foram denominadas de capacitação das organizações e cumpriram papéis bastante importantes.

O primeiro resultado deste processo é identificado quando as organizações afirmam que os processos de capacitação as ajudaram a melhor

compreender os conteúdos do ECA e a construir relações entre os seus objetivos organizacionais e este conteúdo. Um segundo resultado apontado pelas organizações foi a contribuição da capacitação para seus processos administrativos e estratégicos, já que ela envolveu conteúdos como marco legal, planejamento, elaboração de projetos, avaliação e monitoramento, gestão de pessoas, gestão de voluntários e captação de recursos. Um terceiro resultado diz respeito à gestão pedagógica das organizações. Os processos de capacitação tanto discutiram determinados conceitos e práticas pedagógicas de apoio a crianças, adolescentes e suas famílias, bem como criaram oportunidades para trocas de experiências entre as organizações, o que contribuiu para a melhoria dos seus trabalhos.

Nos casos estudados encontramos alguns relatos expressivos destas melhorias que começam a ganhar corpo, tais como a ampliação do envolvimento das famílias das crianças e adolescentes nas organizações, o desenvolvimento de novas linguagens para o trabalho com as crianças (música, teatro, informática, entre outros) a partir do intercâmbio entre as organizações e, finalmente, o fundamental processo de compreender a atenção dada à criança e ao adolescente na organização como parte de um sistema complexo de garantia e proteção de direitos.

A necessidade de um cadastro único

O desenvolvimento, uso e integração de sistemas de informação é um desafio importante para as redes e para o SGDCA. É difícil promover ações integrais de atenção à criança e ao adolescente sem que as diversas organizações envolvidas na cadeia progressiva de cuidados (do centro de saúde ao conselho tutelar, da escola à justiça da infância) comuniquem-se entre si e tenham acesso, de maneira permanente, a um documento que registre a história de atendimento das crianças e adolescentes no município.

As experiências de cadastro ou prontuário único são ainda limitadas, mas também reveladoras do potencial desta ferramenta para melhorar a qualidade do atendimento. A rede eletrônica está fortemente ligada a esta ferramenta. Ter um cadastro elaborado com base nas necessidades das organizações e da rede, que seja de fácil alimentação pelos diferentes profissionais que atendem crianças e adolescentes e que possa ser acessado nas diferentes partes da rede tem sido um avanço importante para o trabalho de alguns municípios.



O uso de softwares livres para o cadastro único poderá reduzir os custos de manutenção e facilitar também a integração de bancos de dados inter-organizacionais e intermunicipais.

Incorporação de novas tecnologias: a força das redes digitais

A utilização de redes eletrônicas desafiou as redes e suas organizações na adequação de suas infra-estruturas de informática. Ainda que no âmbito do Pró-Direitos houvesse recursos especificamente destinados a esta finalidade, os casos estudados revelaram pontos vulneráveis neste campo, que ainda merecem trabalho: (a) inexistência ou insuficiência de computadores em organizações e órgãos de governo; (b) inexistência de conexões rápidas à Internet, ainda com forte utilização de conexão discada; (c) não familiaridade de profissionais com o uso de recursos tecnológicos; (d) servidores de baixa capacidade para sustentar bancos de dados com ampla gama de informações.

A inadequação ou inexistência de equipamentos de informática, de conexões à Internet por banda larga e a limitada familiaridade das pessoas com o uso de softwares continuam sendo desafios importantes para estruturar redes eletrônicas.

Verifica-se, entretanto, que a possibilidade de acumular mais e mais dados se torna cada vez mais irresistível e se torna um forte desafio conseguir definir ferramentas que contenham as informações essenciais a serem armazenadas neste prontuário único, de forma a facilitar a operacionalização da tarefa do preenchimento, a transmissão e o armazenamento dos dados. Nos casos estudados, os desafios para avançar no cadastro único podem ser assim sintetizados: (a) integração com o SIPIA, software do governo federal utilizado pelo poder judiciário; (b) integração de diferentes bancos de dados escritos em diferentes linguagens e que seguem lógicas também diferentes, como os prontuários da área de saúde e de educação; (c) definição de parâmetros de sigilo de informações, já que muitos dos conteúdos de prontuários correm sob sigilo de justiça; (d) disponibilidade de recursos financeiros para investimentos em software e hardware; (e) pouca familiaridade dos profissionais das organizações com sistemas de informação; (f) estrutura (equipamentos e pessoas) para a atualização contínua das informações.



Um cadastro único consistente e objetivo pode ampliar a troca de informações entre os atores da rede, colocando crianças e adolescentes sob acompanhamento permanente e otimizando os recursos do município.

Software livre: um caminho possível?

O desenvolvimento de cadastros únicos e a integração de bancos de dados já existentes nas áreas da saúde, educação, assistência social e justiça da infância e adolescência têm sido realizadas com o apoio de softwares criados para esta finalidade. Nos municípios avaliados, estes softwares foram elaborados por empresas de informática contratadas pelas prefeituras. À medida que estas empresas foram responsáveis pelo desenvolvimento das plataformas, pela manutenção periódica e para a realização de alterações estruturais necessárias, o custo para as redes foi muito elevado.

Uma alternativa extremamente interessante encontrada por um dos municípios avaliados foi a transposição do sistema de informações para uma plataforma de software livre, o que zerou os custos de manutenção e conferiu maior liberdade para que o software sofresse os ajustes necessários para adequar o cadastro à realidade. O software está hoje disponível na Internet para qualquer organização que o deseje e possua os requisitos tecnológicos necessários⁹.



O nascimento das redes sociais: que perguntas sustentar?

Olhando de maneira retrospectiva, é possível reunir questões que continuam abertas e são de muita importância para a criação e fortalecimento de redes sociais: como balancear os elementos humanos e os elementos técnicos na organização das redes? É possível sustentar uma organização sem hierarquia? É possível pensar a governança das redes de maneira perene em relação aos ciclos do poder público? Qual é o grau de autonomia dos comitês gestores? De que maneira potencializar o protagonismo das organizações da sociedade civil? De que maneira potencializar a captação de recursos para os Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente?

De quem são estas perguntas? Elas emergiram das pessoas envolvidas no cotidiano das redes; pessoas dispostas a interferir na ordem e nos modelos estabelecidos, num sistema cuja lógica põe a criança e o jovem na periferia das ações e dos pensamentos. São idealistas sim, mas também empreendedoras e pragmáticas. Estão dispostas a colaborar entre si para alcançar um diálogo com qualidades novas, onde os sujeitos tenham voz, direitos e deveres, onde as decisões sejam tomadas de forma consistente e perene; diálogo que permita sinergia entre poderes, que crie efetivamente a possibilidade da atenção integral às crianças e adolescentes.

Elas estão convivendo com novas formas organizacionais, forçando aberturas nas barreiras que isolam as organizações em si mesmas; estão buscando estabelecer pontes entre pares, laços que lhes permitam encontrar uma solução sistêmica para uma parte significativa da nossa dívida social. Suas perguntas falam de um elemento central, trazem para a centralidade das redes a natureza e qualidade dos relacionamentos.

As perguntas tocam as relações entre pessoas, entre pessoas e organizações, entre pessoas e formas de gestão, entre pessoas e formas de representação política, entre pessoas e hierarquias, entre pessoas e dinheiro, sobre o relacionamento entre Estado e Sociedade Civil. Enquanto as limitações técnicas

(o software, o hardware, a conexão) vão sendo resolvidas paulatinamente e com a preciosa ajuda de diversos investidores, os dilemas profundos para a consolidação das redes de proteção à criança e ao adolescente (em última instância, da aplicação de uma diretriz legal) permanecem em torno da divisão de poderes, do desafio de estabelecer projetos ético-políticos que privilegiem encontros, interações, horizontalidade e efetiva cooperação.

As organizações das quais falamos - Estado, empresas, ONGs - vivem seus próprios processos de desenvolvimento e compõem um mosaico que vai desde o pioneirismo mais quente e amador até a estrutura mais desenhada e profissional. Algumas estão em busca de horizontalidades dentro de si mesmas e fazem isso achatando ou eliminando suas imagens piramidais. Outras fazem o caminho inverso. E, mais importante, são estes os processos trazidos para as redes. São esses os desejos, as imagens, os receios e as expectativas.

Uma vez em rede, novos desafios têm se apresentado. As organizações governamentais e não governamentais querem deixar de pensar e agir isoladamente; querem encontrar formas de se conectarem a seus pares na sociedade (financiadores, comunidades, outras organizações) para alcançar acordos e formas de agir que ajudem a solucionar as grandes questões que enfrentam. Nas redes, as pessoas estão, por natureza, uma ao lado da outra, uma em interação com a outra, e estes são os berços para a criação de quaisquer possibilidades novas.

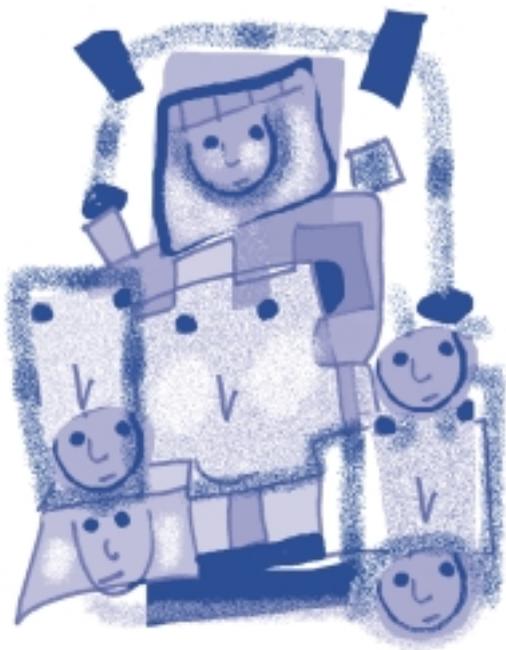
Para as redes o tempo parece não interessar muito. O espaço, sim, é um elemento fundamental. O acontecer das redes se dá através de relações efetivas que se estabelecem num momento e se transformam na seqüência. Essas relações se estabelecem em múltiplas direções e, seja qual for a direção em que elas ocorram, são sempre horizontais. Para um organismo com essa natureza, equacionar as mazelas do poder e as tentações de enrijecimento torna-se crucial.

Talvez não importe tanto a existência ou não de um comitê gestor ou qualquer outra coisa que oriente as ações. Pode ser mais importante, na verdade, que estas coisas quaisquer sejam criadas e existam enquanto fizerem sentido; que possam atuar com abertura suficiente para ouvir, dar voz e criar espaços de diálogo e formulação conjunta de ações; que garantam o princípio da horizontalidade; que garantam criatividade e permitam o surgimento de novas lideranças, instâncias ou outras formas e movimentos dispostos a continuar alimentando a identidade, o sentido e as ações das redes.

Talvez não importe muito encontrar e definir normas ou limites fixos. Talvez o mais importante seja que cada um dos seus componentes esteja

sobre seus próprios pés, conectados consigo mesmos, conscientes de suas limitações, operantes na sua auto-superação; dispostos a conhecer o que está fora de si mesmo, a compartilhar decisões, a ceder para que o outro também consiga ter espaço diante de objetivos comuns. Pode ser que nas redes não importe muito encontrar soluções definitivas, mas, sim, deixar abertas as possibilidades de que se encontrem as melhores soluções para cada momento.

Por tudo isso, parece que a atuação em rede pressupõe maturidade. Uma maturidade que não signifique estar completamente pronto antes de encontrar o outro, mas que implique em reconhecer que todos estão se formando no encontro com os outros. Nas redes talvez nada seja definitivo, mas, ao contrário, pode ser que elas exijam de nós justamente o exercitar constante do desapego, numa busca constante de equilíbrio.



Proteção integral: um chamado à ação em rede

Talvez haja outros conhecimentos a adquirir, outras interrogações a fazer hoje, partindo não do que os outros souberam, mas do que eles ignoraram.

[S. Moscovici]

Estamos diante de questões complexas, ora ameaçados por algumas das sombras mais severas da sociedade moderna, ora aprisionados pelos dragões burocráticos que controlam nossas organizações e nossas políticas. Como nos inspira Moscovici, há conhecimentos a construir, perguntas a sustentar, ações a iniciar. Entre nós - e em nós mesmos - estão os especialistas em tudo, os que sempre souberam o que fazer ao longo da história da conquista de direitos humanos no País.

Estamos, contudo, diante de um oceano de possibilidades para tentar aquilo que eles - ou nós mesmos - ignoramos nesta história. Compreender, com o coração e a razão, a centralidade das crianças e adolescentes nas experiências que estudamos é um ponto de partida fundamental. A causa em questão tem nome, corpo, alma e história. O fim de todas essas elaborações, das formulações, disputas e ações é um sujeito de direitos, integral, vivo, ávido por encontrar na sociedade as condições que lhe permitam o exercício pleno da vida humana.

O mérito da organização do SGDCA e das redes está localizado nesse universo de garantia de direitos. Encontra sua sustentação ética no arcabouço jurídico que protege a vida no País, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Mas o mérito é também visível: crianças e jovens privadas de direitos, gente oprimida nas mais diversas camadas da sociedade; mas também gente ainda mais oprimida e descartada em razão da pobreza, da cor e da origem vivendo nas periferias urbanas e nos campos sempre periféricos.

Organizar redes de proteção é um caminho sem volta, como também o é a conquista de direitos humanos. Se nos encontramos diante da necessidade de criar tecidos sociais orgânicos que protejam crianças e jovens, as redes são um caminho natural nesta criação. Não há atenção integral que prescindida da sociedade em sua totalidade. Não se trata de mais uma escolha entre modelos que privilegiem um ator a outro, que polarizem Estado e sociedade civil.

Trata-se de compreender papéis, de ampliar interações, de apostar na sinergia dos setores e de reconhecer que um conceito (integralidade) que contém em si mesmo o infinito não poderá ganhar as ruas e alcançar os seres humanos a partir da ação finita de cada organização isolada.

As experiências estão em curso para demonstrar esta tese nas suas diversas dimensões. A avaliação do Programa da Fundação Telefônica, em seu recorte geográfico e temporal, foi capaz de revelar a importância de organizar redes. Em cada um dos casos, a produção coletiva a partir das inter-relações dos atores foi sempre de uma ordem superior às ações isoladas, de uma ordem superior a duas vezes dois, para parafrasear Dostoiévski.

As redes, mesmo em seus períodos ainda peri-natais, proporcionaram visibilidade à causa, fortaleceram a participação das organizações da sociedade civil nos CMDCA, ampliaram a possibilidade de influenciar a formulação de políticas públicas, fortaleceram a captação de recursos pelos CMDCA e criaram oportunidades de cooperação entre as organizações da sociedade civil, os conselhos tutelares e o poder judiciário.

Mais do que isso, elas têm contribuído para melhorar a qualidade das formulações e das práticas dos diversos atores que constituem o SGDC. Se tudo o que forma também transforma (Morin, 2005), a gênese das redes tem ajudado cada um dos atores a olharem para si mesmos, a desenvolverem suas potencialidades, a atribuírem novos sentidos a seus trabalhos e a manterem acesa a chama da proteção integral, sem a qual toda essa discussão não teria sentido.

A emergência das novas qualidades e das novas formas de agir na proteção à criança e ao adolescente é provavelmente o fenômeno mais expressivo e notável das redes, como assinalaram Morin (2005) e Kaplan (2005) ao analisarem sistemas complexos. A integração das pessoas e das organizações tem revelado fronteiras desconhecidas para todos, tem lançado sobre o conjunto de atores sensações de interdependência e alteridade. Tem também feito florescer a intuição de que as relações em rede são fundamentais ora para o sistema como um todo - a formulação política, a revitalização da causa, a construção de acordos de trabalho - ora para cada uma das suas partes - os papéis, a qualidade do atendimento, o fortalecimento organizacional. O ganha-ganha é em todas as direções e em todas as dimensões.

Devemos ressaltar o quanto o processo de avaliação revelou as redes estudadas como campos infinitos de possibilidades. Perceber a realidade e nela intervir de maneira a transformar o que nos incomoda como sociedade é fundamental e também sublime. Esperamos que as reflexões aqui apresentadas

mobilizem diferentes interessados a se envolverem nesses movimentos. Pois, a qualidade dos tecidos sociais de proteção à criança e ao adolescente que produziremos a partir de agora está umbilicalmente ligada à intensidade, à multiplicidade e à qualidade das relações que estabelecermos entre nós.

Notas

- 1 Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- 2 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- 3 Stake, RE. The art of case study research. Thousand Oaks, California: Sage Pub., Inc; 1995.
- 4 Gomes R, Souza ER, Minayo MCS, Silva CFR. Organização, processamento, análise e interpretação de dados: o desafio da triangulação. In: Minayo MCS, Assis SG, Souza ER, organizadoras. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2005, pp. 185-221.
- 5 Neste caso foi de grande importância a associação da imagem do CMDCA à Fundação Telefônica, o que contribuiu para angariar fundos entre empresários.
- 6 Estatuto da Criança e do Adolescente
- 7 A eleição dos conselheiros tutelares é realizada por todos os eleitores do município sobre candidatos indicados pelas organizações da sociedade civil, com a coordenação do CMDCA. Este processo tem demonstrado a grande necessidade de maior participação dos munícipes a respeito do papel e do perfil dos conselheiros, segundo prevê o próprio ECA.
- 8 Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Civil Metropolitana.
- 9 Outras informações podem ser encontradas no endereço www.risolida-ria.org.br.

Anexo: Matriz de Avaliação do Programa Pró-Direitos

GRUPO 01

De que maneira os atores do SGDCA participam das redes locais de proteção à criança e ao adolescente?

Indicadores	Descrição
Atores do SGDCA	Quem participa, como participa, qual a sua representatividade e legitimidade, quantidade de adesões ao longo da história da rede, participação governamental.
Participação das ONGs em políticas e programas na área da criança e do adolescente	Papel da rede na formulação e reformulação de políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente e nas mudanças (priorização) dos investimentos públicos e privados no setor. (Papel: consultivo, influência, defesa de interesses) Motivação e benefícios para entrar e se manter em rede
Fortalecimento das ONGs participantes da rede	As organizações definem melhor seu papel e suas competências, com isso revêem seu planejamento, seus programas e melhoram sua captação de recursos e suas competências técnicas?
Articulação entre as organizações participantes	Apoio mútuo para o compartilhamento de recursos (materiais e financeiros), informações e competências técnicas; vinculação e compromisso para o trabalho coletivo.
Papel do CMDCA	Articulador, aglutinador (sociedade civil e poder público), sensibilizador do poder público, captador de recursos. Mudou e em que mudou? (Ex.: frequência das reuniões, pautas, atas, participação dos conselheiros, perfil dos conselheiros, eleições, maior ganho de recursos para o FUMCAD). Motivação e benefícios das organizações para entrar e se manter em rede.
Participação do Conselho Tutelar	Utilização de informações, para quê, alimentação do banco de dados, mudança na forma de trabalho. Motivação e benefícios para entrar e se manter em rede

Grupo 02

Quais foram os pontos fortes e os pontos de vulnerabilidade do processo de constituição da Rede?

Indicadores	Descrição
Fases de constituição	Inicial, projeto, mobilização, implantação, capacitação, rede on line. Foi realizado um diagnóstico para estruturar a rede? Este diagnóstico tem sido útil? Tem feito parte do planejamento das ações da rede? Tem sido atualizado? Comitê gestor, transição, avaliação, lançamento da rede on line, o trabalho em rede.

Grupo 03

Como tem sido feita a gestão da rede?

Indicadores	Descrição
Comitê gestor	Existência de um comitê, constituição (quem são as pessoas, representação, papel desempenhado), atuação, compromisso com o futuro da rede, papel (e duração) das assessorias externas. Transparência nos processos decisórios
Planejamento	Existência de planejamento para o desenvolvimento da rede, atuação estratégica do comitê gestor, objetivos estabelecidos, processos de monitoramento existentes, atualização do planejamento, formas de participação no planejamento.
Comunicação	Foco da comunicação, formas de divulgação da rede (campanhas, peças publicitárias, eventos comunitários), estratégias para novas adesões.
Sustentabilidade	Estratégias de captação de parceiros (técnicos, estratégicos e financeiros); prestação de contas, quantidade e progressão de recursos captados, estratégias para prever recursos no orçamento público (institucionalização da rede).

Grupo 04

Em que medida a inclusão digital das organizações contribuiu para a articulação da rede e para a qualificação do trabalho das organizações envolvidas no SGDCA?

Indicadores	Descrição
Infra-estrutura	Computadores, Internet (forma de acesso), softwares (financeiros e outros); organização local para atualizar e manter os recursos tecnológicos.
Conteúdos	Banco de dados, tipo de informação no banco de dados. Necessidade de integração entre bancos de dados. Integração com bancos de dados das Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação. Site da rede, sites das entidades; informações disponíveis nos sites das organizações.
Capacitação	Quem foi capacitado, em quê foi capacitado, disseminação da capacitação em cada organização, permanência das pessoas capacitadas na organização, continuidade das capacitações.
Mobilização para o uso	Quem na organização e na rede utiliza os recursos tecnológicos, para quê usa, periodicidade, barreiras para o uso; se atende a expectativas, estímulos para o uso (processos de incentivo). O que os sites trazem: visibilidade, recursos, parcerias, campanhas, demandas que recebem (“fale conosco”), quantidade de visitas recebidas, tipo de discussão nos fóruns.

GRUPO 05

Em que aspectos a rede concorreu para a melhoria do atendimento à criança e ao adolescente do município?

Indicadores	Descrição
Cobertura	Evolução do número de crianças e adolescentes atendidas nas organizações que fazem parte da rede e representatividade sobre o universo do município. Beneficiários indiretos
Resolutividade do atendimento (ex.: adolescente em cumprimento de medidas sócio-educativas)	Duração e fluxo dos encaminhamentos
Complementaridade e integração das organizações	Atendimento de necessidades específicas da criança e do adolescente pelas organizações; reconhecimento das competências complementares. Encaminhamento para outras organizações. Parcerias entre entidades.
Projetos	Surgimento de novos projetos e aperfeiçoamento dos já existentes em organizações da rede para o atendimento de necessidades detectadas pelo sistema.
Motivação de crianças e adolescentes para participar das atividades	Evolução da frequência de crianças e adolescentes nas atividades das organizações que modificaram sua forma de trabalhar após a implementação da rede. Motivos para a participação e interesse nas atividades: satisfação de necessidades físicas, interação com outros colegas, confiança no corpo técnico, adequação das atividades pedagógicas ao perfil. (Família, adolescente, educador). Vinculação estabelecida pela criança e adolescente com escolas e famílias.
Envolvimento da família com o atendimento	Apoio, compromisso, satisfação e participação das famílias nos programas oferecidos pela rede para crianças e adolescentes. Abertura das organizações para integrar a contribuição das famílias (história de vida, casos).

Referências bibliográficas

Gomes R, Souza ER, Minayo MCS, Silva CFR. Organização, processamento, análise e interpretação de dados: o desafio da triangulação. In: Minayo MCS, Assis SG, Souza ER, organizadoras. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2005, pp. 185-221.

Kaplan, Allan. Artistas do Invisível: o processo social e o profissional de desenvolvimento. São Paulo: Instituto Fonte / Editora Peirópolis. 2005.

Morin, Edgar. O método 1: a natureza da natureza. Porto Alegre: ed. Sulina. 2ª ed. 2005, pp. 128-9.

Stake, Robert E. The art of case study research. Thousand Oaks, California: Sage Pub., Inc; 1995.

