

Unidade 5

MEDIAÇÃO INSTITUCIONAL

A MEDIAÇÃO EM REDE EM CONTEXTO DE INOVAÇÃO

Bernardo Kipnis

◆ *Introdução*

Conforme vem sendo indicado ao longo deste curso, estamos entendendo o mediador da ENS em três dimensões, com características próprias a cada uma delas as quais, no entanto, se articulam e são acionadas dependendo da situação e necessidade da Escola. Iniciamos pela mediação de conflitos, continuamos com a mediação pedagógica e, nesse momento, apresentamos o terceiro tipo de mediação, a qual estamos denominando de **mediação institucional**.

A compreensão da mediação com um sentido institucional se torna importante em função da forma como a Escola Nacional de Socioeducação irá se organizar e já delineada em seus parâmetros de gestão, metodológicos e curriculares, que estudamos na unidade 1 desse curso. Sem dúvida, devemos entender esses parâmetros como avanço e marco de referência, no entanto, será interessante aprofundar um pouco mais alguns conceitos e perspectivas relativas à formulação e implementação de políticas públicas, isso porque a ENS representa um forte instrumento para a política pública de formação de quadros para atuação junto ao sistema de socioeducação, também considerado consequência de uma política pública normatizada pela Lei do SINASE.

Assim, podemos questionar que modelos conceituais poderiam servir de base para a compreensão das relações estabelecidas pelos objetivos, filosofia, valores e ações que o SINASE propõe e que a ENS deve convergir e responder, ou ainda identificar qual o modelo, ou modelos, que mais se adéqua à realidade do adolescente em conflito com a lei e a socioeducação como solução para esse contexto.

A seguir, vamos elaborar um pouco mais o conceito da **institucionalidade** presente no SINASE e nos parâmetros da ENS, para podermos entender que características e papel deve assumir o mediador da Escola enquanto mediador institucional.

◆ *A institucionalidade no contexto do SINASE*

O módulo III, do curso Matriz de Referência, identificado pela Escola Nacional, atualmente como Núcleo Básico de Formação, foca nos instrumentos legais e normativos do SINASE e aponta para seus conceitos e princípios fundamentais (COSTA, 2011). Gostaríamos de ressaltar alguns desses princípios para melhor compreensão do conceito de institucionalidade presente na Lei do SINASE e de como isso se reflete, e pode ser traduzido, em termos da organização e ação de seus agentes no atendimento socioeducativo.

Em primeiro lugar, estamos tratando de uma política pública que se estrutura a partir de um sistema definido por princípios básicos. Princípios esses fortemente ancorados nos **direitos humanos** e na **visão e ação pedagógica**, radicalmente distintos da **lógica disciplinar e de controle**, que se estabeleceram historicamente no Brasil, e dirigidos a um público com características muito próprias e que, por diversas razões, entra em conflito com a lei.

A Constituição brasileira, em seu artigo 18, estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e autônomos nos termos da Constituição constituindo-se, portanto, como os entes federativos, nos quais a sociedade brasileira vive.

Nesse sentido, toda política pública para o Brasil necessita ser pensada a partir desse marco organizativo. Esse também é o caso do sistema socioeducativo. O artigo 1º da Lei 12.594/2012, que cria o SINASE e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional, define o SINASE como um conjunto de princípios, regras e critérios que envolvem a execução das medidas socioeducativas e que inclui os sistemas estaduais, distrital e municipal, bem como planos, políticas e programas.

Nos artigos 3º, 4º, 5º e 6º, são definidas as competências: da União, em formular e coordenar a execução da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo e aos estados e municípios cabendo elaborar e executar seus planos de atendimento socioeducativo e se responsabilizar pela gestão dos sistemas. Cabe o destaque do inciso V, do artigo 3º, quando confere à União a **qualificação e ação em rede dos sistemas**,

daí uma das justificativas da criação da própria ENS como a instituição a viabilizar essa qualificação.

Nesse ponto, chamamos atenção para a introdução do conceito de **ação em rede dos sistemas**, e que possui implicações conceituais sobre as quais falaremos mais adiante.

A Lei também propõe a mudança do foco da **punição** para o **pedagógico**, dá relevância às **medidas em meio aberto**, como prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida e considera as **medidas privativas de liberdade** como de aplicação restrita em caráter de brevidade e excepcionalidade. Essa perspectiva pedagógica também se reflete na adaptação dos padrões arquitetônicos das unidades de internação, eliminando seu caráter prisional e visualizando-as como próximas a de estabelecimentos educacionais, com características apontadas pelo ECA.

A Lei acompanha o artigo 86º, do ECA, quando propõe o conceito de **incompletude institucional**¹, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade e também responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes, a partir do conceito de **intersectorialidade**.

Outro conceito balizador é o de **instituição continente**, trabalhado no módulo fortalecimento da gestão. Segundo Costa (2013, p. 13)

*uma instituição continente precisa ser aquela na qual existam regras claras e transparentes para seu funcionamento, os atores institucionais referenciem-se nessas regras, os adultos falem a “mesma língua” e saibam quais são os seus respectivos papéis institucionais, ou seja, exercem sua autoridade sobre os adolescentes por meio da coerência e da atuação conjunta*².

Devemos, portanto, ficar atentos a esses conceitos, pois são básicos para a constituição da institucionalidade pretendida para a ENS.

◆ *A institucionalidade no contexto da Escola Nacional de Socioeducação*

Se nos reportamos à proposta dos parâmetros para a ENS, podemos verificar a aderência em se manter uma institucionalidade próxima ao sistema de socioeducação estabelecido

¹ Esse conceito de incompletude institucional também é trabalhado no curso fortalecimento da gestão, quando são vistas suas implicações para a gestão do SINASE.

² A ideia é de que a institucionalidade, responsável pela aplicação das medidas socioeducativas, sirva como continente, referência, porto seguro, para toda uma situação de sofrimento que se constitui a vida do adolescente em conflito com a lei.

em Lei. Vemos em seus objetivos que a Escola propõe promover a **intersectorialidade** por incorporação de conteúdos de formação existentes nas **Políticas Setoriais** para o Sistema de Atendimento Socioeducativo e **articular as diversas áreas** associadas à socioeducação, como escolha de especialistas e conteudistas, em perspectiva. Nesse caso, o fortalecimento para se alcançar, e manter, a intersectorialidade no sistema socioeducativo, será de competência da política de formação para o sistema, a ser desenhada e executada pela ENS.

A questão da relação entre os entes federados também surge na ENS na medida em que pressupõe e estabelece as diretrizes para essa articulação, com competências também definidas. Nesse sentido, surge a necessidade de se ter escolas locais articuladas, com relações estabelecidas entre elas e com a escola nacional.

Questão para reflexão

Como fazer a articulação do estado com municípios, já que a proposta não pressupõe um sistema municipal de escolas, mas a relação entre estados e municípios, em termos da política de formação para o SINASE, deverá ser liderada e conduzida pela escola local de cada estado. Ou será que vale a pena o estabelecimento, também, de escolas municipais?

◆ O conceito de rede e as políticas públicas

O SINASE é entendido como: um sistema representado por um conjunto de princípios, regras e critérios; aplicados em um contexto federativo, composto pela União, estados, Distrito Federal e municípios; adotando uma perspectiva intersectorial, em que articula políticas públicas setoriais; e caracterizado por uma incompletude institucional, com a otimização da oferta de serviços distribuídos pela comunidade, precisamos de um conceito que catalise e viabilize a operacionalização desses princípios. Isso também se aplica à Escola Nacional de Socioeducação na medida, como vimos, ela reflete o sistema e busca sua sustentabilidade, representando a instituição condutora da política de formação para o SINASE.

Nesse sentido, o conceito de **rede** parece suprir essa necessidade. A seguir, faremos algumas considerações a respeito para observarmos o sentido conceitual de sua utilização e sua adequação para a compreensão do mediador na perspectiva institucional.

Toda sociedade necessita de algum tipo de organização que permita a vida em coletivo. Historicamente, diferentes soluções foram se constituindo com o sentido de estabelecer algum tipo de coordenação das ações de seus componentes, de forma a não inviabilizar a própria existência e sobrevivência societal. No período moderno, podemos identificar três tipos de coordenação: pelo **mercado**, pelo **Estado** e em **Rede** (NASCIMENTO, 2007).

Coordenação via mercado (modelo liberal)

Os **economistas clássicos** julgavam que o encontro, no mercado de trocas, entre indivíduos dispostos a oferecer bens a outros que estivessem demandando esses mesmos bens, poderia encontrar um **estado de equilíbrio**, onde oferta e demanda se encontrariam em um nível regulado pelo que chamavam do **preço natural**. Qualquer afastamento desse nível de equilíbrio levaria a uma redução da demanda, quando o preço estivesse mais elevado, ou uma redução na oferta, quando estivesse mais baixo, ajustando-se, posteriormente ao ponto de equilíbrio (SMITH, 1988).

Existiria, portanto nessas condições, a tese psicológica de que cada indivíduo, movido por seu **auto-interesse**, tanto pelo lado da oferta quanto da demanda, levaria a que as necessidades de cada um fossem satisfeitas em um mercado competitivo e em equilíbrio. Nesse caso, de **competição perfeita**, os agentes não podem influir no preço natural, fixado pelas condições estruturais de competição, chegando-se a uma solução social de **autorregulação**.

Esse modelo, em sua elevada abstração, recebeu críticas de outros economistas que viam o mercado em **concorrência imperfeita** (Robinson, 1933). Ao invés de muitas pequenas empresas em concorrência, havia mercados com **poucas empresas** que podiam **influenciar no preço e na quantidade** vendidos, influenciando na distribuição favorável aos lucros em detrimento dos salários, levando a uma distribuição de renda desigual. O que parecia ser a solução perfeita para a coordenação social das ações individuais, mostrou-se com imperfeições.

Essa imperfeição do mercado apontou para os limites da autorregulação da sociedade por esse mesmo mercado, levantando a possibilidade da intervenção de um terceiro ator, no caso o Estado, como a instituição capaz de proporcionar uma distribuição mais justa

da renda, contornar crises e promover a estabilidade política e econômica, acompanhada de crescimento econômico no sistema capitalista.

Coordenação via Estado (modelo burocrático)

Enquanto o mercado regula os agentes econômicos envolvidos em transações de compra e venda, a entrada do Estado supõe um modelo onde as relações ocorrem a partir de uma **coordenação hierárquica**, voltadas para a configuração interna da organização e relações externas entre diferentes organizações. A **hierarquia** é, portanto, a forma de organizar os meios administrativos disponíveis na busca da sua efetividade e se baseia no **exercício da autoridade**. À hierarquia se vincula a ideia de **burocracia**, na perspectiva de Weber (1999), buscando-se uma racionalização da vida social, com o objetivo de oferecer sustentação ao governo da organização, seja público ou privado. Essa sustentação se justifica pelo princípio da **legitimação**.

Os **métodos burocráticos** obedecem a seis **princípios**: **competências fixas** para realizar os fins do complexo burocrático; **hierarquia dos cargos** e sequência de instâncias; **documentação** de todos os processos e decisões; **especialização**; **exclusividade**; e **especificidade dos conhecimentos** (NASCIMENTO, 2007). Nesse caso, as **competências fixas** são ordenadas mediante regras administrativas, sob a forma de leis ou regulamentos, quando são fixadas a distribuição das atividades necessárias, pelo de mando para fazer cumprir os deveres requeridos. A **hierarquia dos cargos** se manifesta em um sistema fixo de mando e subordinação às autoridades. Os **demais princípios** dizem respeito à criação de um corpo de empregados especializados, dedicados exclusivamente, e em tempo integral, à execução dos procedimentos necessários para realizar os fins do complexo burocrático.

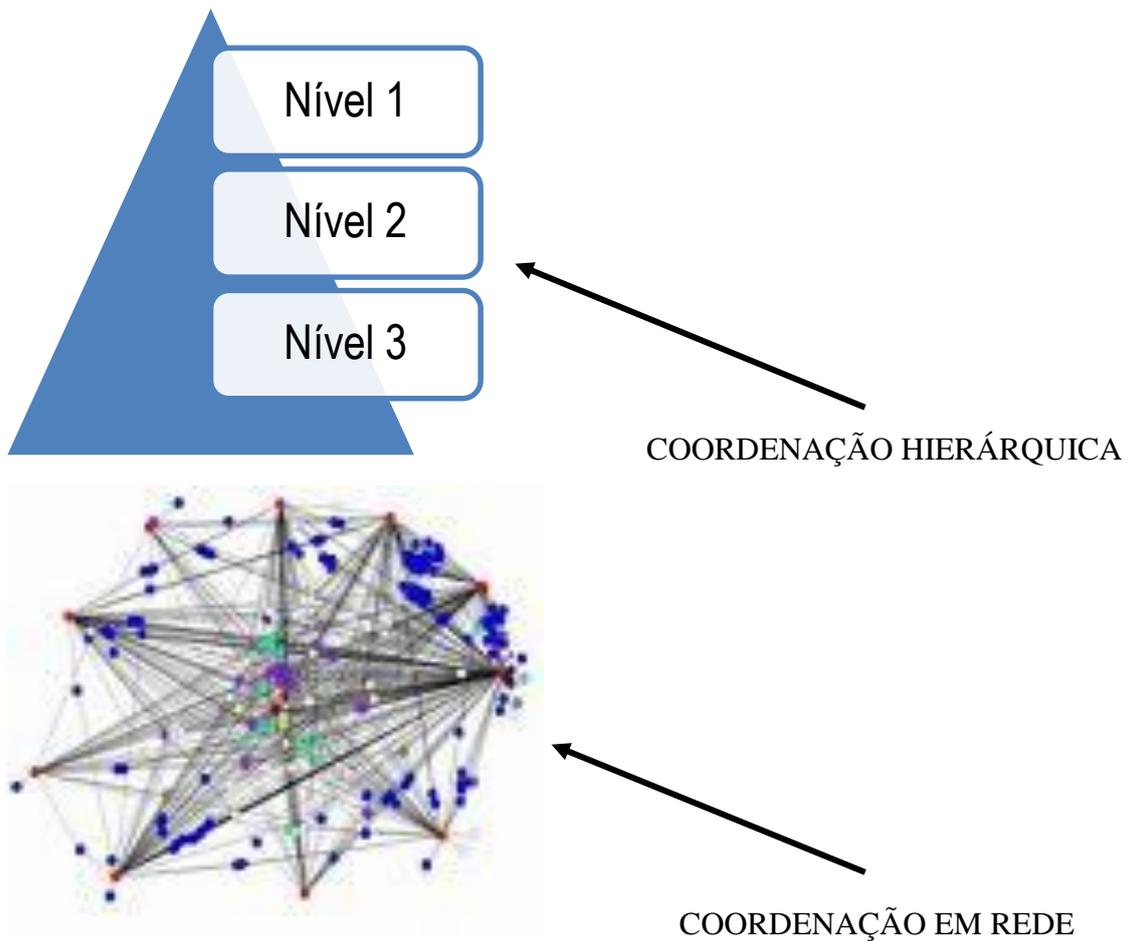
Coordenação via rede (Modelo em rede)

Diferente, e até oposto, ao **modelo de mercado**, que enfatiza relações espontâneas entre agentes econômicos, atuando de forma independente, a partir de seus respectivos auto-interesses, e ao **modelo burocrático**, que enfatiza a racionalidade do processo de organização, com base em autoridade hierárquica e no uso eficiente dos meios administrativos, desponta a alternativa de coordenação social a partir do conceito de **rede**.

O **conceito de rede** possui diferentes usos e sentidos em sua aplicação. No nosso caso, como modelo de coordenação de indivíduos em sociedade, é entendido como um tipo de **arranjo interorganizacional**, sustentado **por relações de confiança e cooperação**, que objetiva a coordenação de ações, visando a **maximização de resultados de longo prazo** sustentados na **cooperação mútua**. A rede pode ser entendida como um tipo específico de relações, diretas e indiretas, que conecta atores que podem ser indivíduos, comunidades ou organizações. Ao invés desses atores serem observados de forma individualizada e atomizada, eles se agrupam em torno de propósitos compartilhados, configurando um **nó da rede**, sendo que a **estrutura das relações** entre atores e localização dos indivíduos na rede, podem ter consequências atitudinais e comportamentais, tanto para os indivíduos como para a rede enquanto um todo.

A figura 1 busca representar a comparação entre a coordenação hierárquica e em rede.

Figura 1: COORDENAÇÃO HIERÁRQUICA E EM REDE
COMPARAÇÃO



RIGIDEZ X FLEXIBILIDADE

Um aspecto relevante a se ressaltar é de que indivíduos se associam em rede não somente por motivos econômicos. As motivações não econômicas contextualizam as ações dos indivíduos como sociais e envolvidas em redes de relações pessoais, mais do que conduzida por atores atomizados.

◆ **Rede de políticas públicas (policy network)**

Se o SINASE é entendido como um sistema representativo da política pública para a socioeducação no Brasil, visando o atendimento do adolescente em conflito com a lei, e a Escola Nacional de Socioeducação como agente central da política de formação de quadros para a sustentabilidade do sistema socioeducativo, também configurando como uma política pública, pode ser interessante entendê-los na perspectiva de rede de políticas públicas.

Bonafont (2004, p. 36) define *policy network* como

[...] um conjunto de **relações relativamente estáveis** entre atores públicos e privados que atuam entre si através de uma **estrutura não hierárquica e interdependente**, para alcançar objetivos comuns a respeito da política. A interdependência é o conceito básico com que se expressa a necessidade de manter relações estáveis entre atores diversos – membros do governo, funcionários, outras elites políticas, grupos de interesse, meios de comunicação ou grupos de especialistas – com a finalidade de conseguir objetivos políticos. Esta **comunidade de atores** se converte em um **foro especializado** onde **se intercambiam recursos e informações**, se **elaboram e discutem propostas**, se negociam transações e acabam perfilando as políticas (grifos do autor).

Essa definição explicita os conceitos de **não hierarquização**, **interdependência**, atores diversos, **públicos e privados**, foro especializado de intercâmbio e debates, para alcance de **objetivos comuns**.

Segundo FLEURY (2007, p.10):

As redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos e os problemas, complexos; onde existem múltiplos atores envolvidos; onde há interação de agentes públicos e privados; centrais e locais, bem como uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã.

Questão para reflexão

A partir desses conceitos, até que ponto o SINASE e a ENS podem ser entendidos como redes de políticas públicas?

Abordagens sobre “policy network”

A literatura na área aponta para duas abordagens principais para a compreensão desse conceito. “Policy network” enquanto uma tipologia de **intermediação de interesses**, e “policy network” enquanto uma **forma específica de governança**.

A abordagem da **intermediação de interesses** compartilha o entendimento de tais redes se constituírem enquanto relações de dependência de poder entre o governo e os grupos de interesse, onde se dá a transação de recursos (BORZEL, 1997). Assim, surgem subtipologias que apresentam os seguintes aspectos: a) nível de institucionalização (estável x instável); b) configuração da elaboração das políticas (setorial x trans-setorial); c) número de participantes (limitada x aberta); d) atores, função, estrutura, institucionalização, regras de conduta e relações de poder.

De outro lado, autores entendem “policy network” como **forma específica de governança** nos sistemas políticos modernos. A complexidade atual desses sistemas, com dependência de ações coordenadas e articuladas entre (e intra) atores públicos e privados tem favorecido o surgimento de **redes de políticas públicas** como forma de governança que as diferenciam das formas tradicionais dadas pelo controle hierárquico por parte do estado ou pela ação do mercado (NOVAES, 2014)

◆ *Gestão e governança de redes de políticas públicas*

Em contraste com a coordenação hierárquica e de mercado, a **gestão de redes** (*network management*) é uma **forma de governança** que promoveria o ajustamento mútuo do comportamento dos atores na forma de negociação e consulta a fim de influenciar estratégias (ESCOBAR, 2008).

Segundo Kickert, Klijn e Koppenjan (1999), o gerenciamento de rede depende da administração de uma série de componentes:

1) **Atores**: existe uma visão geral de que quanto mais atores são envolvidos no processo de interação, mais dificuldade para alcançar acordos. Porém, a teoria dos jogos mostra que o número de atores não é um fator crucial que promove ou impede a cooperação dentro de situações de jogos. O problema não é o número de atores, mas sim, encontrar um adequado nível de participação;

2) **Complexidade da rede**: diversidade da composição dos atores e as inúmeras opções para a solução de um problema;

3) **Grau de intervenções externas;**

4) **Conflito de interesses:** os interesses são definidos pelos próprios atores, isso significa que o gerenciamento de redes deve ser levado em direção do que foi definido;

5) **Custos do gerenciamento de redes:** depende da maneira que a rede é implementada. O esforço implica monitorar uma atividade que requer um intenso fluxo de informação;

6) **Liderança:** os resultados de gerenciamento de redes são determinados pela capacidade de atores para demonstrar liderança em interações;

7) **Habilidades:** pré-condição para o gerenciador da rede.

Questão para reflexão

O mediador institucional poderia ser identificado como um gestor de redes (network management)?

Vantagens e desvantagens na gestão de redes

De acordo com Fleury (2007, p.25), a proliferação de redes de políticas públicas traz vantagens e desvantagens na sua gestão.

Vantagens:

- **Pluralidade de atores** envolvidos na rede possibilita maior mobilização de recursos e garante a diversidade de opiniões sobre o problema em questão;
- **Capilaridade da rede** que possibilita a definição de prioridades de maneira mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas dos problemas;
- **Presença pública** sem a necessidade de criação de uma estrutura burocrática;
- **Flexibilidade** inerente a sua dinâmica, desenvolvendo uma gestão adaptativa;

- **Estrutura horizontal**, em que os participantes preservam a sua autonomia. Formação de consensos obtidos por meio de processo de negociação entre os participantes, onde as metas são compartilhadas;

Desvantagens

- Por envolverem **numerosos atores** governamentais e privados, as redes dificultam a **prestação de contas** (*accountability*) em relação ao uso de recursos públicos;
- O **processo de negociação** e geração de consensos pode ser demasiado **lento**, retardando a solução de problemas que requerem ação imediata;
- As metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos – **responsabilidades muito diluídas**;
- A **flexibilidade pode terminar afastando os participantes** dos objetivos iniciais ou comprometer a ação de rede pela **deserção** de alguns atores em momentos cruciais;
- Os **critérios para participação** na rede **não são explícitos**, o que pode levar à marginalização de grupos, instituições, pessoas e, assim, a política ficar nas mãos de somente uma elite;
- As **dificuldades de controle e coordenação** das interdependências tendem a gerar problemas na gestão das redes.

◆ *Será a inovação um conceito importante para a ENS?*

Se avançarmos para a compreensão do SINASE e da ENS na perspectiva do conceito de rede, ainda precisamos entender esse contexto como um contexto inovador. Não será o próprio SINASE uma **instituição inovadora** para lidar com o problema do adolescente em conflito com a lei? Também não deve ser aplicada essa mesma lógica no entendimento da Escola Nacional de Socioeducação? Será que pode ser considerada como uma instituição inovadora na perspectiva de uma política pública de formação de pessoas envolvidas no sistema? E o próprio conceito de rede, não será essa uma perspectiva inovadora para se institucionalizar e gerir o sistema de socioeducação e sua escola nacional?

De forma mais direta, precisamos do conceito de **inovação** para entender a ENS e sua prática futura? Mais importante, podemos entender o **mediador da ENS** como um **indivíduo inovador**, trabalhando em um contexto também inovador?

Essas questões farão parte da nossa reflexão que encontrará mais espaço na última semana do curso. Nesse momento, **assista ao vídeo sobre inovação** (GOULART, 2014) onde essas questões encontrarão referências para a reflexão posterior, quando pretendemos articular todos os conceitos estudados e propostos e entender quem deva ser o **mediador** da Escola Nacional de Socioeducação, suas características e papel a desempenhar.

REFERÊNCIAS

BONAFONT, L. C. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Siglo XXI, 2004

BÖRZEL, TANJA A. Organizing babylon: on the different conceptions of policy network. *Public Administration*, v. 76, 1998. p. 253-273.

COSTA, C. et al. **Instrumentos legais e normativos do SINASE**, módulo III, curso Matriz de Referência, SDH/CEAG/UnB, 2011

COSTA, A. P. M. **Fortalecimento da gestão**, módulo do curso, SDH/CEAG/UnB, 2013

ESCOBAR, C. M. de S., **Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do programa bolsa família**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2008

FLEURY, S. F.; OUVÉNEY, A. M. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: FGV, 2007

KICKERT, W. J. M. (Ed.); KLIJN, E. H. (Ed.); KOPPENJAN, J. F. M. (Ed.). **Managing complex networks: strategies for the public sector**. London: SAGE Publications, 1999

NASCIMENTO, L. C. **Rede de política pública: Estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais/SUS-MG**, dissertação em administração, UFMG, 2007

NOVAES, R. *Redes de Políticas Públicas e Gestão de Recursos Hídricos; perspectivas e contribuições teórico-metodológicas da abordagem de “policy networks”*. Texto em PDF, em <www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT.../ricardo_novaes.pdf>, acessado em 02/04/2014

SMITH, A. **A riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas**. Os Economistas. Volume I. São Paulo: Nova Cultural, 1988

WEBER, Max. **Economia sociedade**. Volume I. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004