



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

O sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente na perspectiva da nova governança pública

Renato Antônio De Almeida, Bruno Tavares

[ARTIGO] GT 12 Gestão social, poder local e desenvolvimento territorial

O sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente na perspectiva da nova governança pública

Resumo

Este estudo teve como objetivo caracterizar os componentes estruturantes e relacionais da governança dos direitos da criança e do adolescente, bem como o alinhamento com a nova governança pública no âmbito local. A pesquisa, de natureza qualitativa, foi realizada em dois Municípios da Região Metropolitana do Vale do Aço, em MG. Como método, foram utilizadas a análise de conteúdo, suportada por software de análise lexical e entrevistas semiestruturadas. O objetivo foi. Os resultados revelam: 1) estruturas formal e relacional orientadas para a coprodução de Políticas Públicas; 2) sistemas de governança em desenvolvimento, com limitações de recursos, coordenação e participação; 3) atuação centrada em demandas de curto prazo; 4) perspectiva de desenvolvimento a partir de iniciativas para ampliar a participação e coordenação; 5) modelo de governança orientado para a Nova Governança Pública a partir das dimensões analisadas.

Palavras-chave: Nova Governança Pública; Governança local; Garantia de direitos; Crianças e adolescentes.

1. Introdução

Este estudo se concentra no Sistema de Governança para a garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), que tem o papel de mediar as relações no âmbito da esfera pública, garantindo a higidez, bem como a participação democrática e equânime dos mais diversos atores. Dessa forma, procura proporcionar mecanismos de ação adaptativos à complexidade do público a ser atendido e à dinâmica da ação conjunta dos atores envolvidos.

O SGD destina-se também a coordenar a articulação entre os diversos atores e políticas, definidos através dos eixos de controle social, promoção e defesa de direitos, conforme definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através de um sistema caracterizado pela coprodução de serviços públicos (SALM; MENEGASSO, 2010).

Procura-se compreender também o SGD a partir de uma ótica pluralista da Governança Pública (GP) colaborativa, alinhada à concepção do Estado Moderno (BRESSER-PEREIRA, 2007) e do Novo Serviço Público (NSP) (DENHARDT; CATLAW, 2017).

Argumenta-se que o conjunto de fatores estruturantes e relacionais do SGD se orientam, para a tipologia da Nova Governança Pública (NPG). Essa tipologia originou-se no estudo seminal de Osborne (2006), que agregou contribuições diversas posteriormente. Nesse sentido, define-se a seguinte questão orientadora: “De que forma

se organiza a governança do SGD, considerando a perspectiva de alinhamento com a Nova Governança Pública?”.

O objetivo desse estudo é compreender como se configura a governança do SGD com foco no âmbito local, procurando explorar suas características complexas e em constantes mudanças estruturais e sociais, considerando a perspectiva de um sistema de governança plural e pluralista, orientado para a abordagem da NPG.

Nesse sentido, procura compreender os elementos centrais dos aspectos estruturais e relacionais entre ambos, a partir de uma pesquisa de campo em três municípios circunvizinhos, localizados na Região Metropolitana do Vale do Aço (Municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo), em MG.

2. A abordagem da nova governança pública

Os sistemas de governança colaborativa surgiram no contexto de reformas no setor público, como resultado de uma percepção da ineficiência e ineficácia do Estado. Nesse sentido, Cançado *et al.*, apontam que novos sistemas de GP se alinham a novas demandas e formatos, destacando que “[...] a nova governança consiste nas teorias e nas reformas interconectadas por meio das quais passou-se a conceber a crise do Estado e a dar respostas à mesma” (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013, p. 326).

Modelos de governança colaborativa emergentes são resultantes da participação conjunta mais ampla e consistente entre Estado e sociedade em rede (MARTINS, HUMBERTO FALCÃO, 2016), com raízes em décadas anteriores (DAVIS; NORTH, 1970; OSTROM; PARKS; WHITAKER, 1973).

O trabalho seminal de Osborne (2006) aponta para essas mudanças, que procuram deslocar o centro de governança, concebendo uma perspectiva pluralista, fundamentada na coprodução de políticas públicas. O autor evidencia o surgimento de uma nova forma de governança, denominada por ele como “*New Public Governance*” (NPG) ou Nova Governança Pública, que estaria surgindo como uma alternativa ao modelo de Administração gerencialista, representado pela NPM.

As categorias que permitem caracterizar a NPG emergem na literatura, a partir de uma revisão não sistemática, a partir da base de dados da *Web of Science* (WoS). Tais contribuições apresentam uma diversidade de abordagens concentradas nas categorias: estrutura de governança, coprodução e valor público, sumarizadas a seguir (Quadro 1).

QUADRO 1 - Categorias e subcategorias de análise do SGD

| Categorias | Subcategorias | Caracterização | Principais referências |
|-------------------------|--------------------------|---|--|
| Estrutura de governança | Instâncias deliberativas | Externam a autonomia da governança local e estabelece espaços democráticos para a participação da sociedade civil e instituições não estatais (conselhos, conferências e fóruns). | Demise (2006) Habermas (2014) |
| | Ambiente autorizador | Estabelece os papéis dos atores e os limites de responsabilidade e autoridade, condicionados pelos balizadores do ambiente institucional e pelos instrumentos legais que constituem o sistema de governança local. | Hartley (2016) Moore (1997) |
| | <i>Accountability</i> | Transparência ampla do emprego dos recursos e resultados. Clareza das responsabilidades dos atores e instituições. Considera medidas práticas para consolidação em todos os âmbitos e públicos envolvidos. | Malbon; Carey; Reeders (2019) |
| Coprodução | Recursos | Constitui-se através de recursos estruturais, financeiros, físicos e insumos disponíveis e compartilhados, com o propósito atingir os objetivos definidos no âmbito do sistema. | Suzart; Zuccolotto; Rocha (2018) |
| | Coordenação | Proporciona a interface entre os diversos elementos da rede do sistema de governança, conectando processos, recursos e objetivos. Estabelece a mediação entre unidades organizacionais e pessoas, direciona o fluxo de demandas e prioridades. | Klijjn; Koppenjan (2012) Dambrauskiene (2019) Casula (2017) Arretche (2012) |
| | Capacidade operacional | Procedimentos e métodos com nível estrutural suficiente para produzir, avaliar, monitorar e comunicar os resultados das políticas públicas criadas e implementadas pelo conjunto de atores. Considera a capacidade técnica e de aprendizado. Remete aos aspectos de eficiência, eficácia e efetividade. | Hartley (2016) Moore (1997) Malbon; Carey; Ckagnazarof (2020) |
| | Redes | Caracterizada pela interdependência de múltiplos participantes dos governos e da sociedade civil organizada, com processo decisório, ações e recursos fragmentados e de responsividade limitada. | Osborne (2006) Klijjn; Koppenjan (2000; 2012) |
| Valor Público | Objetivos estratégicos | Orientação para a previsibilidade, objetivando resultados efetivos e sustentáveis de médio e longo prazos. Externada a partir de planos e ações suportados por indicadores de políticas públicas de forma sistêmica. | Hartley (2016) Moore (1997) |
| | Desenvolvimento | Capacidade de aprendizado e adaptação qualitativa e quantitativa às demandas. Estímulo e ações para o aprendizado contínuo, adaptabilidade e responsividade. | Hooghe; Marks (1993, 2006) Curran (1977) Stoker (1998) |
| | Inovação | Caracterizada por soluções através de recursos, processos ou estruturas ainda não convencionais no âmbito local, bem como para novas formas de relacionamento entre as organizações e soluções para coprodução, financiamento e serviços compartilhados. | Moore; Mark; Hartley (2008) Kickert (1995, 1997) |

Fonte: elaboração própria

Pode-se compreender também que a NPG se encontra em desenvolvimento, com práticas adaptativas e que podem estar em transição, dependendo de uma série de aspectos para sua consolidação e maturidade.

3. O sistema de governança para garantia de direitos da criança e do adolescente

O marco para o modelo atual do SGD se estabeleceu a partir do artigo 227 da Constituição Federal de 1988 (CF-88). Esse artigo define a articulação e a participação dos atores responsáveis pela garantia dos direitos da criança e do adolescente, estabelecendo o compartilhamento de responsabilidades entre a família, o Estado e a sociedade. Menos de dois anos depois, em 1990, foi instituído o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que regulamenta o atual SGD, estabelecendo recomendações, orientações e obrigações (CASTRO; MACEDO, 2019).

O SGD é caracterizado por seu alcance de âmbito nacional, envolvendo todos os entes federados. Estrutura-se e atua a partir de princípios comuns estabelecidos nacionalmente, mas com dependência relevante da ação local com suas especificidades, que resultam em políticas adaptativas.

Dadas as particularidades proporcionadas por múltiplos fatores, como aspectos regionais, socioeconômicos e políticos, os sistemas de governança local apresentam limites, mas também possibilidades de evolução e inovação tanto particulares como assimétricas.

Nesse sentido, esse estudo se orienta para o SGD no âmbito dos governos locais, considerando a especificidade dos Municípios e orientação para um determinado público e finalidade. Torna-se relevante também compreender os aspectos e especificidades dos governos locais que contribuem para formatar o SGD.

Não obstante a estrutura e os avanços, permanece ainda uma lacuna para compreender os mecanismos de coordenação e cooperação dos mais diversos atores no SGD. Embora seja um princípio básico, não há também efetiva garantia dos direitos e da prioridade absoluta às crianças e adolescentes, haja vista a persistência das violações e negligências frequentes (MIRANDA; CINTRA, 2021).

A organização do SGD se dá em um contexto de pluralidade, tanto dos atores quanto do público. Esse aspecto junto aos demais, faz desse sistema um caso de estudo peculiar e contributivo, tanto para compreender os novos horizontes da Governança Pública quanto para interpretar os mecanismos de ação e desenvolvimento em um cenário complexo e permanentemente mutável, que exige adaptabilidade e responsividade.

A concepção sobre a coprodução se ressignifica ao longo do tempo, tendo como um dos principais argumentos a eficiência e a qualidade na prestação de serviços, com a ampla participação da sociedade. Essa participação, entretanto, é condicionada por inúmeros fatores, que incluem a extensão da participação, inclusive nos processos decisórios do ciclo de Políticas Públicas (PP).

Destaca-se também a figura do agente central (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER, 1988), que atua como um catalisador e mediador de movimentos, externando a relevância da liderança não necessariamente orientada para a hierarquia, mas reforçando a proposição de liderança (DAMBRAUSKIENE, 2019) e do empreendedor de políticas (KINGDON, 2003).

O conceito de VP (MOORE, 1997) constitui-se como uma abordagem relevante para compreender os valores compartilhados, o que remete também ao processo de naturalização (PASOLINI, 1990). A forma como os direitos são compreendidos e interiorizados são influenciados pelo conjunto de crenças e valores (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER, 1988) que caracterizam o aprendizado coletivo das famílias, sociedade e participantes do SGD, com implicações diretas em relação aos direitos de fato.

Como destacaram Bryhinets *et al.* (2020), o VP é uma abordagem da Administração Pública com uma visão de longo prazo, em uma concepção estratégica. Segundo esses autores, o VP é traduzido também através de regulamentação, com o propósito de garantir os resultados esperados. Portanto, o VP se define a partir da relevância que os valores interconectados representam para a coletividade e sua capacidade de promover ações efetivas (MOORE, 1997).

3. METODOLOGIA

O método é qualitativo e privilegia o diálogo entre pesquisador e objeto para proporcionar diferentes profundidades e possibilidades (BOENTE; BRAGA, 2004; MARTINS, HELOISA HELENA T. DE SOUZA, 2004). O método propõe também aprofundamento, de forma a desvelar aspectos que podem contribuir para avanços de estudos anteriores, procurando ir além de resultados tão somente descritivos (FACHIN, 2003).

Os dados foram coletados de fontes primárias, através dos documentos que fundamentam o SGD (leis, decretos, atas de reunião e outros) e entrevistas

semiestruturadas. Parte desses documentos estão disponíveis através do meio físico (impresso) e outros em formato digital.

A pesquisa foi realizada nos Municípios circunvizinhos de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo, inseridos em um arranjo regional mais amplo e que instituiu a Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA). Esses Municípios se destacam pelo protagonismo regional e caracterizam o centro de referência da região metropolitana (PASSOS, 2019), a partir principalmente do desenvolvimento econômico proporcionado pelas indústrias de grande porte.

A análise dos dados foi feita utilizando o método de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), com o suporte do software ATLAS.ti, por oferecer recursos para organização e sistematização. As categorias de análise foram definidas *a priori*, através da revisão de literatura (QUADRO 1).

Os dados documentais são compostos por leis Municipais (QUADRO 2), que instituem o SGD e incorporam localmente os princípios estabelecidos pelas instâncias de âmbito Federal e Estadual e também pelas atas de reunião, que permitem conhecer e acompanhar as deliberações e a condução dos mais diversos temas.

QUADRO 2 - Leis municipais

| DOCUMENTO | DESCRIÇÃO | FONTE |
|--|---|--------------------------------------|
| Lei 3.225, 23 de novembro de 2011 – Última atualização | Estabelece parâmetros relativos à política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências | Governo Municipal de Timóteo |
| Lei 3.452, 10 de abril de 2015 - Última atualização | Altera dispositivos da Lei nº 2.517, de 12 de dezembro de 2008, que dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente | Governo Municipal de Ipatinga |
| Lei 3.531, 20 de maio de 2010 – Última atualização | Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências | Governo Municipal de Cel. Fabriciano |

Fonte: CMDCA e sites dos municípios correspondentes

Dentre os documentos, foram coletadas 75 atas de reunião do CMDCA dos três municípios, relativas às reuniões realizadas no período de janeiro de 2020 a outubro de 2021, totalizando 229 páginas. O roteiro de entrevistas foi elaborado a partir das categorias teóricas e foi consolidado após a etapa de pré-teste e a realização das primeiras entrevistas, com cinco participantes.

A coleta de dados foi precedida das autorizações institucionais e pessoais que consubstanciaram o aval do Conselho de Ética da Universidade Federal de Viçosa (UFV), através parecer CEP, Plataforma Brasil, 5.035.067.

Do total de entrevistas, quatorze delas foram feitas remotamente, através do *Google Meet* e as demais presencialmente, com duração entre 47 e 88 minutos e média de 68 minutos, totalizando 27 horas. A transcrição das entrevistas foi feita através da ferramenta *Transkriptor*. A seleção dos entrevistados foi feita com a técnica *snowball*, que preconiza uma técnica de amostragem não probabilística, utilizada frequentemente em pesquisas sociais (GRIFFITH; SCOTT MORRIS; THAKAR, 2016).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1. Perfil dos entrevistados

A apresentação e análise dos dados é feita a seguir de forma agregada, considerando que o propósito é compreender o modelo geral da governança do SGD a partir do conjunto de casos analisados. Apresentados desta forma procura-se também preservar o sigilo das informações. A distribuição dos entrevistados encontra-se mais concentrada em Timóteo (50%), seguida por Ipatinga (29%) e Fabriciano (21%).

Verificou-se concentração destacada de mulheres, com faixa etária entre 40 e 49 anos, seguidas pelas demais, sequencialmente, das faixas etárias entre 30 e 39 anos, 50 a 59 anos e 20 a 29 anos. Predominantemente, os participantes relatam experiência de atuação ao longo de vários anos, muitas acima de uma década em suas respectivas áreas.

4.2. Estrutura de governança

4.2.1 Instâncias deliberativas e ambiente autorizador

Em todos os municípios, os conselhos têm sua autonomia definida formalmente. O Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) é composto de forma paritária entre governo e sociedade civil, com representantes indicados (governo) e representantes eleitos (sociedade civil). O CMDCA compõe junto ao Conselho Tutelar (CT) e aos demais espaços deliberativos (conferências municipais e fóruns) o que pode também ser denominados como arenas decisórias (GONSALVES; ANDION, 2019).

Embora as representações formais sejam frequentes e atuantes, os relatos indicam que a participação da comunidade não é estimulada, conforme preconiza a lei municipal.

Essa falta de estímulo é destacada nos relatos como um problema conhecido. Os relatos indicam de forma propositiva a importância dessa participação, externando a percepção de um valor comum, pelo menos no âmbito do CMDCA.

“Isso é um desafio para a gente. [...] hoje a gente tem ali os papéis, não é? Eu estou representando xyz, mas a gente percebe ainda que a gente tem que ampliar cada vez mais o olhar das pessoas acerca desse órgão. Tem muitas pessoas que certamente talvez nem o conheçam” (Relato 1).

Essa forma de participação indica a institucionalização e a prática da representatividade democrática. Do ponto de vista prático, entretanto, apresenta limitações de sua ampliação ao público mais amplo. Há aspectos também relacionados à priorização, que implicam na forma como os elementos da governança menos desenvolvidos são considerados para o valor público (MOORE, 1997), através da abordagem estratégica.

4.2.2. Accountability

A relevância da *accountability* é destacada no estudo de Trosa e Perret (2005), com enfoque para a transparência e a responsabilização. Os autores destacam também o papel central da *accountability* no âmbito fiscal e seu impacto na motivação da sociedade civil em reivindicar espaço na gestão pública, influenciando nas reformas do setor público da França, como também em outros países.

O SGD apresenta uma estrutura orientada para a *accountability*, mas também pontos de fragilidade. Quanto ao monitoramento, são destacados e publicizados os valores captados e utilizados:

“A gente não vai fazer a destinação porque precisa de ser feito. A gente tem que realmente identificar quais são as necessidades lá na ponta, né, da criança que está no território sudoeste, um território leste, então a gente precisa disso e aí é a gente percebeu realmente essa fragilidade. A gente faz um plano de aplicação ali de recursos, mas é com base nos eixos, não é que a gente vai atuar ali. [é preciso] Controle social né, monitoramento, mas a gente não tem isso” (Relato 2).

Quanto às OSC, fica aparente o nível de exigência sobre informações solicitadas, mas o mesmo não se verifica em relação a órgãos governamentais. Alguns relatam um certo incômodo quanto ao controle social exercido. Ponderam que isso é esperado e tratável, mas que ao serem evitados, os controles externos refletem negativamente na transparência das informações.

4.3. Coprodução

4.3.1. Recursos

No âmbito do CMDCA, praticamente todas as discussões relacionadas aos recursos tratam da gestão do FMDCA e das limitações para atendimento das demandas. Nas entrevistas, os relatos indicam predominantemente a insuficiência de recursos oriundos dos Municípios, que por sua vez relatam a insuficiência do repasse de recursos Estaduais e Federais para o atendimento das demandas.

“com relação à política né da Criança e do Adolescente recursos para essa política eu falo que o conselho [...] ele está engatinhando nisso, porque quando a gente faz um plano de aplicação de recursos, só aparece recurso do FIA. Não aparece um recurso do governo estadual, recurso do governo Municipal e nem recurso do Governo Federal” (Relato 3).

A insuficiência de recursos é externada através de relatos das OSC e também dos órgãos municipais, que buscam alternativas para atendimento das demandas. Esse fator adquire ainda mais relevância com a ausência de cooperação intermunicipal, que poderia ser um fator benéfico nesse sentido. Destaca-se o empenho pessoal dos profissionais para buscar alternativas. Surgem então de forma espontânea as primeiras menções a uma rede de apoio para compartilhamento de recursos.

4.3.2. Coordenação

As comissões do CMDCA exercem a importante função de liderança operacional dos processos. As mesmas exercem o papel descentralizador, tanto na distribuição de responsabilidades quanto nas tarefas que extrapolam a função de deliberação. São estabelecidas comissões temporárias, permanentes e mistas, destacando o caráter de liderança em função da autonomia, bem como o protagonismo em relação às atribuições.

“Eu só consigo ver esses espaços de sinergia, assim nos conselhos e nos comitês, né? Os comitês, as comissões, que são formadas, por exemplo, a comissão de monitoramento do plano decenal. [...] ela está sempre trazendo um retorno, se está fazendo, se não está fazendo, porque não. É a comissão de monitoramento do plano de atendimento” (Relato 4).

As comissões exercem então a coordenação entre atores no nível operacional ou de processos, no âmbito da governança local. Em um nível mais amplo, que pode ser percebido como a articulação intersetorial, se manifesta através de um formato tradicional

e institucional, que ocorre através das instâncias deliberativas, destacando a participação no CMDCA.

No que tange à garantia objetiva dos direitos, o Conselho Tutelar (CT) emerge como um importante elemento de articulação, recebendo e também direcionando demandas para os demais órgãos do SGD. O CT tem assento permanente no CMDCA, sendo referido nos relatos como um importante órgão no centro do SGD.

4.3.3. Capacidade operacional

Compreende-se como capacidade operacional a existência de procedimentos e métodos com nível estrutural suficiente para produzir, avaliar, monitorar e comunicar os resultados das políticas públicas criadas e implementadas pelo conjunto de atores. Esse conjunto de aspectos remete à eficiência, eficácia e efetividade do SGD (ORBORNE, 2006).

Verifica-se que os processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas não estão amadurecidos, o que se revela a partir da descontinuidade, da ausência de indicadores atualizados e até mesmo da compreensão sobre a relevância dos mesmos.

“Então, é, esse trabalho de monitorar né o plano [...] ele aumenta o seu trabalho porque você fica tentando buscar informações em setores que estão pulverizados, ao passo que se tivesse já um trabalho de avaliação e monitoramento do plano, o conselho nas suas condições receberia um diagnóstico mais digno da realidade e não pulverizado do jeito que é então, é essas coisas traz mais demanda” (Relato 5).

A inexistência de diagnósticos impossibilita ter clareza dos principais pontos a serem trabalhados e as ações conjuntas no SGD. Portanto, as pautas sobre a atuação são definidas pelas demandas emergentes, o que implica em cursos de ação nem sempre orientados para a cooperação em torno das principais demandas, em direção à efetividade.

4.3.4. Redes

A estrutura de rede dos municípios se caracteriza por recursos fragmentados, processo decisório compartilhado e também responsividade limitada. As redes de governança são eficientes quando uma rede de atores interdependentes, porém autônomos, encontram-se engajados em processos institucionalizados de governança pública, baseada em interações negociadas e tomada de decisões conjuntas (SORENSEN; TORFING, 2009).

A escolha dos Municípios pesquisados considerou a possibilidade de relações inclusive intergovernamentais no âmbito municipal. Isso porque os Municípios estão inseridos em uma região metropolitana, aumentando a expectativa de uma identidade regional e até mesmo pelo enfrentamento de problemas comuns. A primeira constatação nesse sentido é a quebra dessa expectativa, com a inexistência de uma rede intermunicipal no âmbito do SGD, bem como outras formas de cooperação.

Por alguma necessidade específica, por algum intercâmbio, mas no geral não existe muito esse diálogo, não tá? Você vê que a gente está falando aqui de 3 municípios muito próximos, Ipatinga, Fabriciano e Timóteo. A gente poderia estar pensando propostas mais coletivas mesmo, sabe? Ah, vão trabalhar uma grande campanha de conscientização, sei lá, sobre combate à violência enquanto juvenil. Então, assim a gente poderia pensar ações mais articuladas, mas eu vejo que isso não acontece, pode ser que haja essa troca em algum momento específico, quando às vezes um conselho procura o outro, mas não existe isso no sentido assim da gente cooperar” (Relato 6).

A ausência de cooperação intergovernamental pode frequentemente também se apresentar como a reprodução da fragmentação intragovernamental, o que já foi evidenciado em estudos sobre sistemas de GP (EVANS; VESELÝ, 2014; KOOIMAN, 1999). Esse aspecto pode indicar características específicas da governança local, a serem investigados sob a lente teórica da NPG, mas também sob a ótica da burocracia governamental.

Os relatos apresentam também o desconhecimento da abrangência da rede, e externam a fragmentação, o que implica em limitações de cooperação, de coordenação e conseqüentemente de articulação para atendimento das demandas e fortalecimento da rede.

4.4. Valor Público

4.4.1. Objetivos estratégicos

Como destacaram Hartley *et al.* (2016), em um sistema de governança o valor público alinha-se à estratégia, que tem como um dos seus pilares os objetivos estratégicos, estabelecidos a partir de premissas compartilhadas. A orientação estratégica, para Osborne *et al.* (2013) tem origem nas teorias de estratégia organizacional, com foco em uma maior aproximação e envolvimento do público na prestação de serviços, orientando-se para o Novo Serviço Público (NSP).

Nesse sentido, os objetivos estratégicos devem ser orientados para a previsibilidade e adaptabilidade em torno da complexidade e mudanças, traduzindo-se

em planos, recursos e ações e suportada pelos processos de monitoramento e avaliação. Atualmente são externadas lacunas relevantes quanto à prática do planejamento.

“um planejamento a longo prazo, a gente não tem estabelecido e nem tem organizado nesse sentido. É uma dificuldade, porque justamente existe essas demandas urgentes, emergentes que a gente está sempre atuando nelas (Relato 7).

Não foi identificada a prática sistemática de análise dos planos plurianuais, embora sejam vagamente relatadas discussões esporádicas em torno dos mesmos. Há percepção da relevância do processo de avaliação cíclica das PP, mas a prática nesse sentido, embora seja citada nos relatos como algo importante, ainda não se evidencia como uma prática.

“É em 2017 aconteceu um diagnóstico. Se eu não me engano, foi o último. E até na capacitação com [nome de empresas] foi muito, é batido nessa tecla, não é? ‘Vocês precisam estabelecer através de um diagnóstico para saber qual que é a real demanda do município’, né? Então, assim, é, infelizmente também nós não demos conta depois de 2017 de fazer um diagnóstico do município” (Relato 8).

As organizações mais estáveis, com estrutura administrativa mais definida e experiência gerencial, contribuem ou procuram contribuir mais nesse sentido. Conforme definiram Bryhinets *et al.*, (2020), a gestão do valor público tem necessariamente a participação do Estado no desenvolvimento de um sistema de valores para o longo prazo e é guiado por eles, o que remete à abordagem estratégica.

Os relatos revelam também a importante atuação de diversas empresas, que atuam procurando desenvolver a capacitação das pessoas e organizações no âmbito do SGD. São empresas representativas no âmbito do SGD a partir do suporte estratégico de recursos financeiros, logísticos e expertise.

4.4.2. Desenvolvimento e inovação

Há uma evolução aparentemente orgânica, ainda sem ações consistentes focadas em desenvolvimento ao longo do tempo. Os espaços físicos, em alguns casos apresentam problemas de acessibilidade e/ou disponibilidade. Entretanto, cabe destacar esforços localizados para promover desenvolvimento do SGD. Em um dos Municípios destaca-se como avanço a estrutura física denominada Casa dos Conselhos, que reúne no mesmo local os Conselhos Municipais e alguns serviços, ampliando as possibilidades de interação.

Essa estrutura, guardando as devidas proporções de recursos, representa também um elemento inovador, se assemelhando aos centro co-localizados, desenvolvidos nos EUA e Canadá (VINOKUR-KAPLAN, 2018). Esse formato estrutural tem o propósito de racionalizar recursos, conectar atores dos diversos conselhos (não somente do SGD) e facilitar a interação.

A participação direta de adolescentes no conselhos é um avanço, uma vez que externa o desenvolvimento da cidadania infantil e “incidem em três domínios fundamentais: a construção dos direitos da criança no espaço urbano; a participação na acção pedagógica e a organização colectiva de crianças” (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007, p. 183). Proporcionar a participação direta dos adolescentes no CMDCA se revela como algo desafiador e gratificante:

“Nós temos um adolescente na última eleição saiu como candidato [...] mas [ficam] muito calados [...] como tá sendo tudo remoto eles estão um pouco perdidos, ele fica na reunião mas nem fala nada, parece que não está entendendo nada [...] elaboramos uma capacitação para ele e como eles são poucos, aí nós vamos no presencial lá na casa dos conselhos com eles [...] preparamos até uns videozinhos no YouTube falando desse protagonismo para eles entenderem a importância do espaço que eles ocupam [...] um único espaço hoje que tem é no conselho. Não tem outro lugar que eles possam falar né”. (Relato 9).

A participação direta dos adolescentes, embora ainda seja incipiente do ponto de vista quantitativo e qualitativo, externa uma iniciativa relevante, por tratar-se de uma aproximação entre os direitos constituídos formalmente e os direitos de fato. Esse aspecto evidencia a formação de valor público em torno da cidadania infantil, com representação direta, ao compreender que direitos individuais são melhor defendidos quando inseridos no contexto de ações coletivas, principalmente no caso de crianças e adolescentes marginalizados (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007).

A estrutura que procura articular os diversos conselhos surge de uma abordagem prática, por iniciativa das lideranças envolvidas que perceberam essa grande lacuna na coordenação dos diversos atores, notadamente os conselhos e secretarias municipais. Embora não seja suportada ainda por estudos específicos, essa iniciativa parece se aproximar de uma estrutura de metagovernança, ou governança da governança (KOOIMAN, 1993).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito dessa pesquisa consistiu em caracterizar a governança do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) no âmbito local, a partir da

perspectiva da Nova Governança Pública (NPG). A proposição teórica da NPG emergiu da percepção de um fenômeno empírico, no cerne de uma nova concepção da Administração Pública, que se renova continuamente.

A realidade apreendida na literatura nos mais diversos países demonstrou que a governança pública colaborativa, impulsionada pelas demandas em ambientes de complexidade e pelo aprendizado em PP, atingiu um novo patamar a partir de novos arranjos, alinhando-se ao Novo Serviço Público (NSP).

Os resultados deste estudo indicam que o SGD se apresenta como uma relevante contribuição para a compreensão de novos arranjos orientados para a governança colaborativa, no contexto de um sistema de Governança Pública (GP) complexo e plural, cujo desafio é orientar as PP para a efetiva garantia de direitos.

Não obstante as fragilidades apresentadas e estágio de desenvolvimento heterogêneo nos municípios, a governança local do SGD se apresenta como um dos determinantes para a efetividade na garantia dos direitos. O sistema que se iniciou no formato *top-down*, encontra alternativas para arranjos locais e se consolida também atualmente através do desenvolvimento no formato *bottom-up*, caracterizando uma estrutura complementar entre governança local e governança multinível.

Os arranjos em cada Município implicam em especificidades diversas que resultam em limitações para conectar os múltiplos atores e recursos, o que é agravado pela ausência de intercâmbio e de cooperação intermunicipal no âmbito do SGD. Em relação aos recursos, há também limitações relevantes relacionadas aos repasses financeiros do Estado e do governo Federal.

Quanto à cooperação, foram identificadas lacunas apontadas nas entrevistas, que indicam fragmentação institucional, em especial em relação à atuação especializada em torno de cada política, com poucas oportunidades de intercâmbio. Embora existam exceções, os relatos indicam que as diversas áreas de PP pouco extrapolam a rotina burocrática, no sentido de proporcionar formas adicionais de cooperação, até mesmo no âmbito intragovernamental.

A coordenação da Governança do SGD aparece também de forma limitada, externando tarefas e processos de forma isolada, com comunicações pouco fluentes em diversos casos e ações nem sempre coordenadas. Esse aspecto está relacionado a lacunas encontradas na liderança distribuída e na rede, na percepção de vários entrevistados.

A configuração de rede é predominantemente institucional, operando através de atores governamentais, nos respectivos equipamentos municipais e dos atores não

governamentais, que atuam nas OSC, bem como em algumas instituições voluntárias, de forma esporádica. Não existem iniciativas para mobilizar a comunidade em torno do SGD a partir dos conselhos e dos governos, implicando em perda de oportunidades para fortalecimento da rede.

As evidências indicam que os recursos e coordenação do SGD são limitados e que sua insuficiência, seja por interrupções, capacidade técnica, operacional e outros fatores, não permitem a efetiva garantia dos direitos da criança e do adolescente em todas as suas dimensões, de forma consistente e adaptativa.

Chama a atenção a ausência de tarefas e processos orientados por evidências de PP. Nenhum dos municípios apresenta diagnósticos recentes, embora relatem que consideram esse instrumento importante e em pelo menos um deles, há mobilização para um novo diagnóstico.

Entretanto, mesmo nos casos onde há planos antigos, os relatos indicam que esses não são utilizados para o planejamento de médio e longo prazos e que a rotina dos entrevistados é conduzida predominantemente a partir das demandas apresentadas.

Esses aspectos permitem confirmar que o SGD é orientado para demandas emergentes e que a abordagem estratégica é inexistente ou frágil. Não há também diretrizes articuladas a partir de uma abordagem estratégica, o que leva a arranjos frequentemente inconsistentes, desconectados de evidências e com ações não coordenadas.

De uma forma geral, verifica-se que o SGD é suportado por um sistema de coprodução que agrega, em alguma medida, todos os elementos apresentados pela NPG. A partir deste estudo, pode-se propor alternativas para atuar nos pontos frágeis apresentados, relacionados principalmente à abordagem estratégica, ao fortalecimento da rede, ao monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Pode-se compreender como uma limitação desse estudo a percepção do todo, considerando a amplitude de uma realidade ampla e diversa do SGD. Portanto, este estudo pode também contribuir para encorajar a expansão e o aprofundamento de outros estudos sobre o tema, com foco no desenvolvimento das redes locais, cujas fragilidades e especificidades se apresentam no âmbito de cada município ou região.

Referências

- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BOENTE, Alfredo; BRAGA, Gláucia. *Metodologia científica contemporânea*. Rio de Janeiro: Brasport, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, p. 9–30, 2007.
- BRYHINETS, Oleksandr O. *et al.* Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio*, n. 42, p. 205–213, 2020.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA, Valdir Roque. Gestão social e governança territorial: Interseções e especificidades teórico-práticas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, p. 313–353, 2013.
- CASTRO, Elisa Guaraná De; MACEDO, Severine Carmem. Estatuto da Criança e Adolescente e Estatuto da Juventude: interfaces, complementariedade, desafios e diferenças. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, n. 2, p. 1214–1238, 2019.
- CASULA, Mattia. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 6, p. 1122–1138, 2017.
- DAMBRAUSKIENE, Dalia. The Influence of New Public Governance on the Development of Distributed Leadership in Educational Institutions. v. 12, n. May 2019, p. 40–47, 2019.
- DAVIS, Lance; NORTH, Douglass. Institutional Change and American Economic Growth : A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *Cambridge University Press*, v. 30, n. 1, p. 131–149, 1970.
- DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. *Teorias da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.
- EVANS, Bryan; VESELÝ, Arnošt. Contemporary policy work in subnational governments and NGOs: Comparing evidence from Australia, Canada and the Czech Republic. *Policy and Society*, v. 33, n. 2, p. 77–87, 2014.
- FACHIN, Odilia. *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- GONSALVES, Aghata Karoliny Ribeiro; ANDION, Maria Carolina Martinez. Ação pública e inovação social: uma análise do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis-SC. *Organizações & Sociedade*, v. 26, n. 89, p. 221–248, 2019.
- GRIFFITH, Daniel A.; SCOTT MORRIS, E.; THAKAR, Vaishnavi. Spatial autocorrelation and qualitative sampling: The case of snowball type sampling designs.

- Annals of the American Association of Geographers*, v. 106, n. 4, p. 773–787, 2016.
- HARTLEY, Jean *et al.* Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, v. 19, n. 5, p. 670–685, 2016.
- JENKINS-SMITH, Hank *et al.* Belief System Continuity and Change in Policy Advocacy Coalitions: Using Cultural Theory to Specify Belief Systems, Coalitions, and Sources of Change. *Policy Studies Journal*, v. 42, n. 4, p. 484–508, 2014.
- KICKERT, WALTER. Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *Governance*, v. 8, n. 1, p. 135–157, 1995.
- KICKERT, Walter J.M. Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American “managerialism”. *Public Administration*, v. 75, n. 4, p. 731–752, 1997.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2nd. Ed. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.
- KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Governance network theory: Past, present and future. *Policy and politics*, v. 40, n. 4, p. 587–606, 2012.
- KOOIMAN, Jan. *Modern Governance*. London: Sage, 1993.
- KOOIMAN, Jan. Social-Political Governance. *Public Management Review*, v. 1, n. 1, 1999.
- MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, v. 30, n. 2, p. 289–300, 2004.
- MARTINS, Humberto Falcão. The practice of collaborative governance Challenges of social organizations partnerships in Brazil. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 2016.
- MIRANDA, Caroline Rodrigues; CINTRA, João Pedro Sholl. *Cenário da Infância e Adolescência no Brasil*. . São Paulo: [s.n.], 2021.
- MOORE, Mark. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
- MOORE, Mark; HARTLEY, Jean. Innovations in governance. *Public Management Review*, v. 10, n. 1, p. 3–20, 2008.
- OSBORNE, Stephen P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.
- OSBORNE, Stephen P.; RADNOR, Zoe; NASI, Greta. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, v. 43, n. 2, p. 135–158, 2013.
- OSTROM, Elinor; PARKS, Roger B.; WHITAKER, Gordon P. Do We Really Want to

Consolidate Urban Police Forces? A Reappraisal of Some Old Assertions. *Public Administration Review*, v. 33, n. 5, p. 423, 1973.

PASOLINI, Pier Paolo. *Os jovens infelizes: antologia de ensaios corsários*. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1990.

PASSOS, William Souza. Metropolização de interior e minerodependência no Sudeste: uma comparação exploratória da economia e do mercado de trabalho do Vale do Aço e da Bacia de Campos. *Espaço e Economia*, n. 15, 2019.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, n. 2–3, p. 129–168, 1988.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir de tipologias de participação. *XXXIV Encontro da ANPAD*, p. 1–17, 2010.

SARMENTO, Manuel Jacinto; FERNANDES, Natália; TOMÁS, Catarina. Políticas públicas e participação infantil. *Educação, Sociedade e Culturas*, v. 25, p. 183–206, 2007.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, v. 87, n. 2, p. 234–258, 2009.

TROSA, Sylvie; PERRET, Bernard. Vers une nouvelle gouvernance publique? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles. *Esprit*, v. 312, n. 2, p. 65–85, 2005.

VINOKUR-KAPLAN, Diane. Retraction of: New Public Governance and the Growth of Co-Located Nonprofit Centers. *Nonprofit Policy Forum*, v. 8, n. 4, p. 429–444, 2018.