



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**FALHAS E AUSÊNCIAS NA REDE A PARTIR DA PERSPECTIVA DA  
NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA RESUMO:**

**ANDRÉIA LOPES CIRINO, BRUNO TAVARES,**

**GRUPO TEMÁTICO: 12 Gestão social, poder local e  
desenvolvimento territorial**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## Falhas e ausências na rede a partir da perspectiva da Nova Governança Pública

### Resumo:

A perspectiva da Nova Governança Pública (NPG) permite a análise e a compreensão de arranjos institucionais de produção de política pública que envolvem múltiplos atores. O artigo avança na operacionalização da dimensão dos pressupostos (fundamentos) e discute a aplicação do modelo para o entendimento da governança de uma rede local no âmbito das políticas para infância e adolescência. Os resultados indicam a existência de uma rede em torno do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, na qual os pressupostos da NPG são verificados, não obstante faltas, fraquezas e ausências. A distância da realidade para o modelo teórico (como tipo ideal) é problematizado sob o termo de “não-rede”, isto é: atores públicos e sociais (identificados como ausentes ou periféricos na rede existente) e talvez privados (não identificados), mas que não trabalham em sinergia de modo a ver o problema como um todo e buscar soluções por meio da ação conjunta.

Palavras-chave: Governança Pública. Redes de políticas. Criança e Adolescente.

### Introdução:

A implementação de políticas públicas têm sido realizadas, com intensidade crescente, com a contribuição de entes governamentais e não governamentais, sejam empresas ou organizações da sociedade civil (OSC). A multiplicidade e variedade de atores é especialmente relevante em casos de problemas públicos complexos (MIRANDA; OLIVEIRA, 2017), os quais são resultados de situações de incertezas e de dimensões variadas.

A implementação das políticas públicas via ações de caráter transversais permitem a conjugação múltiplas competências e aumenta a capacidade de resposta (BORZEL; PANKE, 2008). A política pública, então concebida sob ideia de Estado plural e pluralista, ocorre num contexto em que ganha relevância a interação entre múltiplos e diversificados atores interdependentes para a provisão serviços públicos (OSBORNE, 2006).

A New Public Governance ou Nova Governança Pública (NPG) é uma perspectiva analítica que permite compreender a diversidade de formas de atuação dos atores em torno de problemas públicos. A NPG propõe a aproximação da administração pública aos fundamentos sociológicos em que se fundamente nas propriedades da natureza pública, buscando romper com os ditames prescritos da Nova Administração Pública (NAP) e a ideia de adoção de mecanismos e lógicas da gestão privada. Governança pública, como sentido amplo, entende a Administração Pública dentro do contexto político que lhe é próprio enquanto elemento do Estado e enfatiza a ampliação da democracia, expansão dos mecanismos de participação e a articulação entre atores na geração do bem comum.

Como modelo analítico, diferentes autores enfatizaram diferentes elementos da NPG, como a interação entre os atores (KLIJN, KOPPENJAN, 2004), coprodução (PESTOF, 2016; SORRENTINO, SICILIA E HOWLETT, 2018). Avançaram Pereira e Ckagnazaroff (2020) em sintetizar a NPG em propor dimensões e sugerir respectivas categorias analíticas: dimensão de fundamentos (democracia deliberativa, coprodução e valor público), dimensão estrutura (poder, redes

e coordenação) e dimensão processos (eficiência e eficácia e também accountability).

O presente artigo contribui na operacionalização da dimensão dos pressupostos (fundamentos) e discute a aplicação do modelo para o entendimento da governança de uma rede local e problematiza como integrar analiticamente as ausências (faltas), fraquezas (imaturidades) e limitações (dificuldades) das redes e sua governança.

O mesmo modelo analítico que revela a rede também evidencia ausências, fraquezas e limitações. Estes elementos são igualmente características da rede, não apenas como caminho a percorrer (como ganhos potenciais competitivos para seus membros), mas como propriedade mesma da rede, dado que o efeito das redes públicas se volta para a solução de problemas públicos e não se restringem a ação para os membros da rede em si, como nas redes privadas, mas para a sociedade.

O foco escolhido foi o âmbito das políticas para infância e adolescência. Institucionalmente, a CF/88 preconiza este público como prioridade absoluta das ações públicas. Além disso, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, lei nº 8.069/90.) e a Resolução CONANDA nº 113/2006 reforçam o caráter reticular das ações voltadas para crianças e adolescentes.

Empiricamente, a temática da infância e adolescência está entre os problemas públicos complexos brasileiros, sendo o foco de ação de múltiplos atores e políticas distintas, muitas das vezes com pouca ou nenhuma interação entre os agentes executores, em especial no nível município, o nível político administrativo mais próximo das especificidades da população e dos resultados obtidos pelas políticas públicas é o municipal (CASTRO, 2003). O estudo no âmbito local permite desvelar a maior complexidade de implementação em decorrência dos vastos contextos, atores e relacionamentos (MENDONÇA, 2017).

### **Policy network e governança pública: direcionamento para as ações entre atores**

Políticas públicas são capazes de direcionar as ações para contemplar a realidade vivenciada pela sociedade, possibilitando a prática dos direitos e protegendo os cidadãos (BONETI, 2007). O campo de estudos acerca das políticas públicas não é coeso, o que justifica a inexistência de uma única definição acerca do conceito de política pública (GONSALVES; ANDION, 2019). Neste contexto, Gonsalves e Andion (2019) apontam a existência de duas grandes correntes que abordam sobre o protagonismo no estabelecimento das políticas públicas, sendo elas a estadocêntrica e a multicêntrica. Na estadocêntrica as políticas públicas são de responsabilidade apenas dos atores estatais, sendo assim, elas estão associadas às ações governamentais (GONSALVES; ANDION, 2019). A ação governamental é entendida como o somatório das ações do governo e possui o intuito de promover o

desenvolvimento social e proteger e transformar o território (RIBEIRO, 2009).

A multicêntrica aponta que além dos atores estatais existe um amplo número de atores da sociedade civil, demonstrando que o protagonismo acerca das políticas públicas pode estar vinculado a outros atores sem ser os estatais. Nesta corrente, as políticas públicas podem ser associadas às ações públicas. A ação pública difere-se da ação governamental, em razão da sua ênfase na pluralidade de atores atuando na produção de bens e serviços públicos, consolidando a governança. Através da ação pública, “o público é ampliado para além das fronteiras do Estado, incluindo as organizações da sociedade civil no seu processo de formulação, implementação e controle” (ANDRADE; VALADÃO, 2017, p. 408).

Através da lógica da corrente multicêntrica é fortalecida a governança (OSBORNE, 2006). Assim, trata-se de um espaço de colaboração e conflitos entre atores estatais e não estatais, onde os problemas públicos são discutidos (CEFAÏ, 2017). Conseqüentemente, tem aumentado o uso de redes como mecanismo de políticas.

A expressão “rede” surgiu mediante a fusão das áreas de conhecimento de administração e política, constituindo um “modelo estratégico de gestão de políticas ou ainda como um novo modelo de governança que envolve os níveis local e global” (FLEURY, 2005, p. 78). Através das redes, as estruturas e conteúdo de uma relação têm papel importante na gestão dos recursos, possibilitado ou limitando a ação coletiva nas políticas públicas.

O foco da policy networks são as redes sociais (networks) (EUCLYDES, 2018), na qual os objetivos são definidos de modo coletivo, em prol da possibilidade de articular de maneira integrada indivíduos e organizações, que estão comprometidos a auxiliar no enfrentamento dos problemas sociais. As redes utilizam da sua capacidade de moldar ações, estratégias, construir e reconstruir as mesmas quando necessário, por meio de processos dinâmicos e contínuos, a fim de solucionar as mazelas existentes na sociedade (SILVA, 2014).

Através das redes sociais há concretização de projetos que dependem de mais de um elo, ou seja, projetos que necessitam de partes unidas criando um todo. Por isso, as redes sociais são estruturas constituída pelo coletivo, por meio de ações de cooperação e colaboração entre elos, desenvolvendo parcerias direcionadas para a transformação social (SILVA, 2014; MARQUES, 1999).

Conseqüentemente, por meio das policy networks passa haver a ampliação de ações entre o Estado e atores presentes na sociedade civil principalmente na formulação e implementação de políticas públicas. Os atores públicos e privados colaboram entre si sem que haja uma hierarquia, assim, tais

atores possuem o mesmo status, todavia, pode ocorrer uma distribuição desigual de recursos financeiros, materiais, pessoal, informações ou ideacionais (BORZEL; PANKE, 2008). Neste caso, segundo Euclides (2018, p. 17)

(...) a *policy network* tem emergido como nova forma de governança descentralizadora, a qual é fundamentada na interdependência, negociação e confiança entre atores governamentais e não governamentais. Ao diminuir os níveis hierárquicos, esta governança permite que se realize atividades complexas em curto período, facilitando o compartilhamento entre as partes interessadas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) impulsionou a ampliação da esfera pública do Estado brasileiro, proporcionando o envolvimento de outros atores sociais e privados no ciclo de políticas públicas como, por exemplo, as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Assim, atores não governamentais começaram a participar desta prerrogativa que anteriormente era apenas estatal. A presente situação não foi uma ocorrência particular do cenário brasileiro, mas sim, resultado de um encadeamento de reformas que estavam ocorrendo no cenário mundial (KALAOUM; TRIGO, 2021; ALVES; COSTA, 2020; GONSALVES; ANDION, 2019; KLIJN, 2016).

A inserção desta variedade de atores está relacionada a mudanças na administração pública, como o surgimento da governança pública. A mesma foi apresentada como um paradigma alternativo ao *New Public Management* (NPM) e ao tradicional Modelo de Administração Pública (PAM) (OSBORNE, 2006). A governança pública não é necessariamente uma ruptura com os modelos de administração pública anteriores, visto que ela incorpora elementos vinculados ao gerenciamento das ações públicas, em prol de conseguir, tanto no âmbito administrativo quanto democrático, os melhores resultados das políticas públicas (KOPPENJAN; KOLIBA, 2015). Para tanto, a governança pública utiliza de uma pluralidade de atores para sanar problemas públicos complexos que permeiam a sociedade (KOPPENJAN; KOLIBA, 2015).

A governança pública tem sua origem vinculada na Teoria de Redes e possui como foco as relações interorganizacionais, em razão da existência de um estado plural e pluralista. No Brasil, a governança pública surge mediante as perdas de capacidades estatais relacionadas as dimensões burocrática, política e econômica (SANT'ANNA; QUEIROZ NETO; MARCHI, 2020). O Art. 3º do Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispõe a governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017). Ronconi (2008, p. 68), define a governança pública como formato institucional que se baseia na democracia através da gestão compartilhada e na participação.

Contudo, dentro deste cenário composto por uma pluralidade de atores, pode vir a surgir dificuldades para se alcançar o consenso entre todos os atores, mediante a complexidade da rede, culminando em conflitos. Os conflitos tendem tornar-se empecilhos perante a necessidade de acordos, metas e possíveis objetivos. Assim, surge a necessidade de um maior esclarecimento normativo, conceitual, metodológico e empírico, a fim de minimizar os conflitos e possibilitar a colaboração. Deste modo, a governança não está isenta de problemas e que, portanto, exigem habilidades complexas dos governantes e demais atores envolvidos (KOPPENJAN; KOLIBA, 2015).

Assim, a governança pública gera a coprodução, onde “os cidadãos deixam de ser passivos ou beneficiários das ações governamentais e se tornam atores elementais para o sucesso ou fracasso das ações” (SORRENTINO; SICILIA; HOWLETT, 2018, p. 279 – tradução livre). Segundo os autores supracitados, o engajamento do Estado com a sociedade civil revigora a realização de ações com fins públicos.

A governança pública dá ênfase à mudança no modo de articulação das relações institucionais entre setor público e sociedade, ampliando as redes entre organizações dentro e fora do governo a fim de fornecer bens públicos. A inserção destes novos atores no âmbito das políticas públicas se fez em razão dos mesmos possuírem recursos importantes e/ou o poder capaz de afetar as intervenções políticas. Deste modo, ocorreu a descentralização do poder e a inserção de múltiplos atores nas tomadas de decisões no âmbito das políticas públicas, culminando nas *policy networks* (redes de políticas) (KLIJN, 2016; KOPPENJAN; KOLIBA, 2013).

### **Procedimentos Metodológicos**

O estudo possui como unidade de análise os atores públicos e não públicos que atuam implementando políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes no município de Viçosa-MG. O supracitado município foi objeto de análise de estudos relacionados à temática da infância e adolescência, devido a existência de uma rede já consolidada voltada para a garantia de direitos deste público (CASTRO, 2020; SILVA, 2018).

Os dados de foram obtidos através de entrevistas semiestruturadas realizadas com 12 Conselheiros titulares do CMDCA, gestão 2019/2021 e um funcionário público. As entrevistas ocorreram entre 30 de outubro de 2020 a 04 de janeiro de 2021. A fim de manter em sigilo a identidade dos Participantes da Pesquisa utilizou-se códigos ao invés de nomes. Foi utilizada a ferramenta Visual Basic presente no Software Microsoft Excel® para codificar os Participantes da Pesquisa, Quadro 1.

**Quadro 1- Participantes da Pesquisa**

Identificação:	Código:	Descrição:
Participante da Pesquisa 1	PP1	Funcionário público
Participante da Pesquisa 2	OSC1	Conselheiro Não governamental
Participante da Pesquisa 3	OSC2	Conselheiro Não governamental
Participante da Pesquisa 4	PP2	Conselheiro Governamental
Participante da Pesquisa 5	OSC3	Conselheiro Não governamental
Participante da Pesquisa 6	OSC4	Conselheiro Não governamental
Participante da Pesquisa 7	OSC5	Conselheiro Não governamental
Participante da Pesquisa 8	PP3	Conselheiro Governamental
Participante da Pesquisa 9	PP4	Conselheiro Governamental
Participante da Pesquisa 10	OSC6	Conselheiro Não governamental
Participante da Pesquisa 11	PP5	Conselheiro Governamental
Participante da Pesquisa 12	PP6	Conselheiro Governamental
Participante da Pesquisa 13	PP7	Conselheiro Governamental

Fonte: Dados da pesquisa.

Adicionalmente, foi realizada uma análise documental, dos seguintes documentos: (i) 14 Atas de reuniões do CMDCA, (ii) Resolução N. °2/2011 do CMDCA; (iii) Relatório Final - Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes de Viçosa, ano 2018; e (iv) Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Viçosa-MG.

A presente pesquisa, bem como seus instrumentos de coleta de dados foram submetidos ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa para apreciação e aprovados pelo mesmo.

A técnica de análise empregada foi a análise descritiva.

### Elementos fundamentais básicos na rede

#### 1. Democracia Deliberativa

As arenas deliberativas em torno das políticas para infância e adolescência encontram respaldo institucional (ECA e CONANDA) e cumprem as Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes e o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes. A seguir são apresentadas as principais características destas instâncias na rede estudada.

### 1.1. Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes

As Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente são arenas deliberativas instituídas pelo ECA e tem o intuito de instigar a participação da sociedade civil na discussão e na elaboração de propostas para sanar os problemas públicos que rodeiam as crianças e adolescentes no âmbito local e também nos demais níveis federativos

A mais recente Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes foi promovida pelo CMDCA, realizada presencialmente em outubro de 2018, ocorreu em dois dias com a presença de quase 60 cidadãos por dia, dentro os quais 10 eram crianças ou adolescentes. Anterior à realização da Conferência ocorreu , como fase preparatória, realizou-se pré-Conferências setoriais com datas e locais distintos e envolveram atores da prefeitura, Conselheiros, entidades, crianças e adolescentes, além de outros interessados. Como produto da Conferência emergiram propostas para os três níveis federativos, constituídas através das discussões e participações de cada eixo.

Não obstante, há críticas acerca das Conferências, que segundo OSC5:

Nós temos feito boas Conferências [...], mas muito do que é resolvido lá não acontece. Para mim, sempre quando depende do Poder Público muita coisa não acontece (...). Mas elas são importantes, né? Muito importantes.

Nos relatos de PP1, OSC1, OSC4 e PP4, a crítica estende-se para a temática ser definida em instâncias federativas superiores, não salientando necessariamente, a prioridade local o número relativamente baixo de participantes baixo e as propostas não serem implementadas.

### 1.2. CMDCA

O CMDCA local pode ser entendido como arena deliberativa e também como estrutura de coordenação dos atores locais. Enquanto arena deliberativa, o CMDCA foi instituído nacionalmente com a promulgação do ECA em 1990 e, no nível local, em 14 de novembro de 1991, mesmo ano de criação dos órgãos equivalentes em nível estadual (CEDCA/MG) e federal (CONANDA). É interessante destacar que o CMDCA da cidade de São Paulo foi instituído em 22 de novembro de 1991, o que indica o pioneirismo no nível local do estudo.

As reuniões ordinárias são mensais, podendo haver convocação extraordinária e são registradas em atas. Ambas são abertas ao público. Ao longo de 2019, as reuniões foram presenciais e houve presença de não conselheiros em todas as sessões.

As pautas são definidas anteriormente e tratam de temas diversos como organização interna, elaboração de eventos (como campanhas e a conferência municipal dos direitos das crianças e

adolescentes), debates sobre atuação do poder executivo e conselho tutelar, editais de recursos e prestação de contas, entre outros. Todos os presentes possuem o direito de voz, mas apenas os Conselheiros (titulares ou na sua ausência o suplente predefinido) possuem direito a voto. As deliberações geralmente se fazem por consenso entre os conselheiros.

Além das reuniões, também se faz uso grupo virtual para comunicação e divulgação de informações do qual participam conselheiros, atores e mesmo cidadãos interessados na “causa” das crianças e adolescentes. No grupo virtual, há troca de informações livre, por exemplo: solicitação de informações sobre editais, solicitação de número de telefone, cobrança de envio de documentação, divulgação de informações da prefeitura, divulgação de editais, campanhas virtuais.

## 2. Bem Público

Os direitos das crianças e adolescentes são valores definidos pela constituição federal e validado pela Estatuto da Criança e do Adolescente. A manifestação (realização) destes direitos em serviços evidencia seu valor público sendo objetivamente percebido pela demanda social. As 20 entidades respondentes beneficiam, diretamente, 1.678 crianças e adolescentes, com predominância de regiões periféricas, sendo a vulnerabilidade o principal critério de atendimento.

Para identificar a convergência das entidades foi realizada a análise por meio da “nuvem de palavras”: representação gráfica dos termos que foram utilizados para responder a duas perguntas: “Qual a missão da sua entidade, ou seja, como você descreve a finalidade, a razão pela qual sua entidade existe?” e “Como você descreve a finalidade da sua entidade nas políticas para as crianças e adolescentes em Viçosa?”. A análise privilegiou a análise de substantivos, verbos e adjetivos agrupados por raiz comum (trabalhar-trabalho) e no singular (trabalhos-trabalho).

Os resultados indicam convergência em torno das categorias público-alvo, processo e construção da política e configuração da oferta. As palavras criança (09 citações), família (09 citações) e adolescentes (05 citações) destacam-se o núcleo de atendimento das entidades revelando a compreensão da referência à família e do contexto familiar como centrais para a construção da pessoa humana e também na garantia e promoção dos direitos constitucionais de crianças e adolescentes. Os termos educação (11), promoção (6) e desenvolvimento (5) destacam a noção de que a infância e a adolescências são momentos próprios e propícios da formação da pessoa humana e podem ser associados a esta noção outros termos como amparo (4), assistir (3), cuidar (3).

Outros termos dizem respeito aos direitos, elementos e dimensões necessárias à formação em direção

à autonomia: integral, cultura, respeito, afetivo, cidadania, comunidade, etc. Tais aspectos foram reunidos na categoria “configurações da oferta”.

Em conjunto, percebe-se uma noção convergente de que, não obstante a carga de deveres que próprios à esta etapa da vida, há uma clara compreensão de que crianças e adolescentes devem ser formados e não concebidos como adultos-em-miniatura. Esta base comum possibilita o diálogo, dada que a concepção de crianças e adolescentes entre os atores e pode ser explorada pelos gestores da rede.

### 3. Coprodução

A coprodução ocorre por meio da realização de atividades e produção do bem estar a partir da construção conjunta entre agentes públicos e cidadãos, o quais podem atuar de modo individual ou coletivo. Foram considerados os atores atuam em nível de rua, interagindo com as crianças e adolescentes, bem como suas famílias.

Para a análise, os atores foram classificados em três grupos segundo sua natureza: governamentais, sociais ou privados. Os atores governamentais ou públicos ou estatais são aqueles vinculados ao Poder Público, majoritariamente ao poder executivo de maneira direta ou indireta. Os atores sociais são resultados da ação organizada da sociedade civil (Organizações Cívicas, Associações, Movimentos, Coletivos, etc.). Os atores privados são organizações ou projetos vinculados a empresas, geralmente resultante de caráter de responsabilidade social empresarial.

A rede de implementação da política para infância e adolescência em Viçosa (MG) é constituída por 46 atores à nível de execução, que buscam garantir e/ou prover e/ou sanar as violações dos direitos da infância e da adolescência, destes, 7 são de natureza estatal, 39 de natureza social. Foram considerados também os equipamentos públicos que participam do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), uma comissão que funciona como colegiado especial de articulação dos atores públicos. Outros estudos realizados no município sobre o SGD apresentam atores públicos diferentes (CASTRO, 2020; SILVA, 2018), neste estudo considerou-se a listagem disponibilizada pelo SGD no segundo semestre do ano de 2020.

O SGD local se constitui por meio de normativa do CMDCA local, nomeando representantes de 08 entidades, sendo 07 equipamentos públicos e uma organização da sociedade civil, sendo coordenada por uma comissão do CMDCA. O SGD reúne-se mensalmente e articula-se também por meio de grupos em redes sociais. As temáticas das reuniões constituem-se de casos em que a solução exige a participação de mais de um equipamento, atualização sobre normativas, discussão de temas julgados

relevantes para a melhoria da articulação entre os membros, além de pautas específicas para as quais são chamados representantes de outros equipamentos e entidades não membros do SGD.

Sua atuação permite, pela interação dos atores, a resolução de problemas (por exemplo, casos de violação de direitos de crianças e adolescentes) cuja ação isolada não seria efetiva, facilita a troca de informações, o maior conhecimento mútuo das funções, e o ajustamento de ações dos atores tornando o processo mais efetivo. A contribuição do SGD como arena deliberativa é apresentada nos relatos de PP3 e PP6:

[...]iniciou por uma necessidade da rede funcionar, ela vem com a proposta de fazer essa articulação, de fazer com que os membros da rede se falem e resolvam. Assim, o SGD surge como uma proposta de fazer essa articulação, essa é a ideia do SGD. Antes, às vezes havia uma desvalorização das políticas. Só que com o tempo, houve a percepção de que todos estão no mesmo barco, o que mudou? O modo de se ver as políticas.

Em certa medida, a atuação do SGD pode ser também entendida como uma estrutura de coordenação da rede de equipamentos públicos, embora seja um espaço de participação e provocação de outros agentes.

Em nível de execução também consta atores sociais, que são obrigatoriamente registrados no CMDCA, segundo o ECA e a Lei Municipal nº 2583/2016. Entre as 39 OSCs cadastradas no CMDCA, há uma predominância na atuação na educação (40%) e esporte (22%), seguidos de cultura (13%), profissionalização (11%), convivência (9%) e saúde (5%). Cabe destacar que 7 OSCs (17,94%) desenvolvem ações relativas a mais de um direito. Estes casos foram contados em duplicidade por permitir a compreensão mais ampla dos direitos. Outro ponto a ser destacado é o fato de muitos desses atores ofertarem outros direitos além das atividades fim, como fornecimento de alimentação e convivência comunitária.

A ação destes atores sociais ocorre dentro do âmbito (interesse) público e fora da esfera estatal (governamental). Em alguns casos as OSC atuam em parceria direta (como no contra turno escolar) ou mesmo desenvolvendo projetos suplementares juntamente com entidades públicas. Além disso, estas ações não estão vinculadas ao mercado, pois, o mesmo não busca disponibilizar tais direitos, conforme apresentado por Alves e Costa (2020), Lopes (2019), Gomes (2017), Oliveira e Haddad (2001).

### **Elementos fundamentais básicos na rede - ausências**

Os dados permitem afirmar que há uma rede de implementação de política pública e que elementos fundamentais para a governança pública estão presentes. Da mesma forma, observam-se ausências relativas aos mesmos elementos. Destaca-se que há uma presença de elementos entre membros da

rede e citações a oposições aos elementos de “fora da rede”. Em outras palavras, existe uma produção local, de vários atores públicos e sociais (identificados como ausentes ou periféricos na rede existente) e talvez privados (não identificados), mas que não trabalham em sinergia de modo a ver o problema como um todo e buscar soluções por meio da ação conjunta. Pode ser aplicada a metáfora do “copo pela metade”, estando ou meio cheio ou meio vazio.

No que tange a democracia deliberativa, percebe-se a baixa participação nas instâncias próprias, como na Conferência (OSC3), no CMDCA, tanto pelos representantes governamentais (PP5) quanto pelos da sociedade civil no processo de eleição.

a gente divulga a Conferência, a gente convida, a gente convida as autoridades, convida pessoas, convida escolas, convida, mas a participação tem muito a desejar. (Grifo da autora) (OSC3).

A gente quase que tem que intimar as pessoas a participarem das eleições. (PP1)

No que tange ao valor público, há também a percepção de crítica à noção de criança e adolescentes como seres portadores de direitos é percebida por participantes da rede e indica como a ação da rede precisa ser fortalecida como bem público, conforme o trecho extraído da fala de OSC1:

Nós vivemos numa sociedade onde mais do que nunca a gente precisa garantir o direito da criança e adolescente né? Há um debate falso na nossa sociedade que o estatuto da criança e do adolescente, ele veio para atrapalhar né? Então, é caiu no senso comum que o ECA protege as crianças não deixa trabalhar, que é malandragem.

Este fragmento corrobora com o estudo de Digiácomo e Digiácomo (2011), onde os autores afirmam que apesar do ECA ser reconhecido internacionalmente como um dos mais avançados meios legais para a garantia de direitos para crianças e adolescentes, ele ainda é desconhecido por parte da sociedade.

Quanto à coprodução, percebe-se a menção a um grupo de atores que trabalham com partes específicas do problema relativo ao âmbito da política local para infância e adolescência mas que não participa ou interage pontualmente com atores da rede ou com instâncias de coordenação, como o SGD ou o CMDCA.

e muitas pessoas que estão aí na resolução, até hoje, a gente não conseguiu levar para lá. Então, se você pegar ali a resolução, por exemplo, a polícia militar ou polícia civil, por exemplo, foi umas duas vezes, entendeu? Tem gente ali que não vai (...). Então, a gente sai cobrindo com outras pessoas. [OSC3]

Há de se destacar também a interação dos atores sociais. Quando da aplicação do questionário, em parceria com o CMDCA-local, houve baixa resposta das OSC: das 39 cadastradas, apenas 20 responderam. Mesmo entre os respondentes, as interações são raras, pouco frequentes e de baixa

complexidade (predominando a troca de informações). Segundo PP1, OSC1 e PP3 existe uma grande dificuldade de se obter participação das entidades, a exemplo tem-se a fala de PP1: “*Nem quando tem edital com recursos, nunca participam, nem metade*”. Sobre a baixa participação nas demandas do CMDCA, PP1 e OSC1 afirmaram, respectivamente: “Nunca respondem”, “Mas esse é um problema recorrente (...), porque esse é um problema também, sabe? (...) As pessoas querem tudo na mão, mas as pessoas esquecem que tem um caminho a percorrer”.

Em relação ao SGD, a trajetória destacada pelos relatos não remete a uma consecução isenta de fragilidades e dilemas. A estrutura é predominantemente constituída por representantes da área da assistência social e atuantes no âmbito do eixo da promoção dos direitos (com pouca inserção de membros atuantes na defesa e controle, por exemplo). O próprio conhecimento de sua dinâmica e funcionamento ainda não é plenamente incorporada ao CMDCA (ainda que formalmente seja uma comissão deste conselho).

A rede tem muita dificuldade até hoje não conseguimos que a rede funciona e com todos os seus membros, e sabe se a rede funcionar se envolvendo executivo e judiciário nós teríamos mais resultados positivos. Infelizmente, esse ponto aí a gente não conseguiu ainda superar. Já melhorou bastante, mas ainda falta, muita gente deixa muito a desejar ainda com relação à rede. [OSC5]

Os dados da pesquisa apontam que a integração não atinge todos os agentes públicos governamentais e da organização da sociedade civil.

### Considerações finais: problematizando a “não-rede”

Nota-se um ambiente institucional e normativo que autoriza e estimula a participação e a deliberação dialógica na formulação e implementação de políticas públicas. No caso local, evidencia-se a existência dos mecanismos propostos, com funcionamento sistemático. As falhas e óbices se localizam mais fora do que dentro do Estado (como acordo social): uma situação de existência de rede e também de não-rede na implementação das políticas públicas. Como brincadeira metafórica, seria a situação de “Rede de Schrödinger”. Assim, percebem-se elementos de rede e de não rede:

- Rede: existência de mecanismos institucionalizados de deliberação; instrumentos formais e informais de comunicação, participação sistemática de atores de diferentes segmentos (áreas públicas e setores da sociedade)
- Não rede: ausência de atores importantes, baixa participação e interação,

Por outro lado, há de se pesquisar fatores que atraem/distraem/afastam os agentes. O avanço teórico também pode vir por estudos comparativos entre arranjos institucionais de diferentes políticas públicas em que as ações coletivas (coprodução) sejam relevantes. Como os casos de APL (VILLARDI; CASTRO JUNIOR, 2007) e Programa de aquisição de alimentos (PAA) (SIMÃO et al, 2017), falhas, limitações e ausências (“não-rede”) também estão presentes em diferentes as políticas públicas.

A “não-rede” também pode ser analisada na perspectiva de uma construção em que a necessidade de experiência democrática se faz necessária para o aprendizado: Como indica Carvalho (2002, p.44-45), ao apontar como equívoco que: “o aprendizado do exercício dos direitos políticos pudesse ser feito por outra maneira que não sua prática continuada e um esforço por parte do governo de difundir a educação primária”. Isto é especialmente relevante para destacar a importância da continuidade destas instituições, pois é pelo exercício democrático que haverá de se constituir uma dinâmica mais permeável.

Assim, são necessárias pesquisas que demonstrem a existência de mecanismos de promoção da ação coletiva e aproximações teóricas com o conceito de habilidade social (FLINGSTEIN, 2007), ou a aproximação com estudos sobre os burocratas de nível de rua e a abordagem pró-organizacional (comportamento steward) podem ser prolíficos.

### Agradecimentos

À fonte financiadora CAPES e a FAPEMIG.

### Referências:

- ALVES, M. A.; COSTA, M. M. Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 923-935, 2020.
- ANDRADE, J. A.; VALADÃO, J. A. D. Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoria do ator-rede. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 3, p. 407-430, 2017.
- BORZEL, T. A.; PANKE, D. Network governance: effective and legitimate. In: *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan, London, 2007. p. 153-166.
- BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília, 2017.
- CASTRO, B. S. *Cooperação na Rede de Implementação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes no Âmbito Local*. 2020. Dissertação (Mestrado). Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.
- CASTRO, I. E. Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, v. 18, n. 36, p. 7-28, 2003
- CEFAÏ, D. Públicos, problemas públicos, arenas públicas...: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). *Novos estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 187-213, 2017.
- DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I de A. *ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado*. 2. ed. São Paulo: FDT, 2011.
- EUCLYDES, F. M. *Análise Da Implementação Do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades Sob A Perspectiva Da Policy Network*. Universidade Federal de Viçosa. 2018.
- FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em Diálogo*, v. 7, n. 1, p. 77-89, 2005.

- GOMES, C. P. B. O papel das organizações da sociedade civil (OSC) na contemporaneidade. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 4, n. 2, p. 20-38, 2017.
- GONSALVES, A. K. R.; ANDION, M. C. M. Public action and social innovation: an analysis of the System of Protection of the Rights of Children and Adolescents Florianópolis-SC. *Organizações & Sociedade*, v. 26, n. 89, p. 221-248, 2019.
- KALAOUM, F.; TRIGO, L. G. G. Theoretical Reflections on Public Governance and Tourist Governance. *Rosa dos Ventos-turismo e hospitalidade*, v. 13, n. 1, 2021.
- KOPPENJAN, J.; KOLIBA, C. Transformations Towards New Public Governance: Can the New Paradigm Handle Complexity? *International Review of Public Administration*, vol. 18, n. 2, p.1-8, 2013.
- KLIJN, E. H. Redes de Política e Implementação: gerenciando interações complexas. *Governanças de Redes: economia, política e sociedade*. 1ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- LOPES, L. V. C. F. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil-MROSC*. Brasília: ENAP. 2019
- MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999.
- MATTIA, C.; BELLEN, H. M. V. A experiência da governança pública na elaboração dos planos estaduais de cultura. *Estudos de Administração e Sociedade*, v. 2, n.1, p. 83–97, 2014.
- MENDONÇA, P. E. M. Parcerias entre Estado e OSCs – desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014. *United States Agency for International Development (USAID)*. 2017.
- MIRANDA, G. L.; OLIVEIRA, V. C. Capacidade Estatal e Eficácia na Política de Atenção a Crianças e Adolescentes. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 69, n. 1, p. 145-178, 2018.
- OLIVEIRA, A. C.; HADDAD, S. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 112, p. 61-83, 2001.
- OSBORNE, S. P. The New Public Governance? *Public Management Review*, v. 8, n 3, p. 377 – 387, 2006.
- PEREIRA, B. A. D.; CKAGNAZAROFF, I. B. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE. BR*, 2020.
- SANT'ANNA, A.; QUEIROZ NETO, E.; MARCHI, J. J. Um ensaio sobre o desenvolvimento local desde a ativação social e a governança pública. *Interações (Campo Grande)*, v. 21, n. 3, p. 597-613, 2020.
- SILVA, L. M. *A Atuação em Rede do SGD – Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*. 2018. Dissertação. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa
- SORRENTINO, M.; SICILIA, M.; HOWLETT, M. Understanding co-production as a new public governance tool, *Policy and Society*, vol. 37, n. 3, pg. 277-293, 2018.
- VILLARDI, Beatriz Quiroz; CASTRO JR, Joel de Lima Pereira. Bounded emotionality as a dimension of the collective learning to develop relationship of cooperation and solidarity in productive local configurations: cases-study of Uba/MG and Nova Friburgo/RJ/Emocionalidade limitada--uma dimensao da aprendizagem coletiva para desenvolver relacoes cooperativas e solidarias em arranjos produtivos locais: os casos de Uba (MG) e Nova Friburgo (RJ). *Cadernos EBAPE. BR*, v. 5, n. 2, 2007.