

ANDRÉIA LOPES CIRINO

**GOVERNANÇA EM REDE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA
PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO ÂMBITO LOCAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para a obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Bruno Tavares

Coorientadora: Fernanda Cristina da Silva

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2021**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

C578g
2021
Cirino, Andréia Lopes, 1995-
Governança em rede de implementação de política pública
para criança e adolescente no âmbito local / Andréia Lopes
Cirino. – Viçosa, MG, 2021.
134 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Bruno Tavares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 110-118.

1. Governança pública - Viçosa (MG). 2. Política pública.
3. Crianças. 4. Adolescentes. I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de
Pós-Graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 351.98151


ANDRÉIA LOPES CIRINO

**GOVERNANÇA EM REDE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA
PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO ÂMBITO LOCAL**

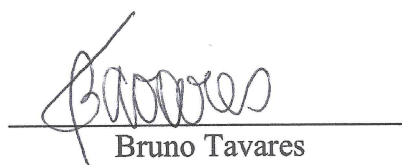
Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para a obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 09 de março de 2021.

Assentimento:



Andréia Lopes Cirino
Autora



Bruno Tavares
Orientador

À Tânia e Antônio Carlos.
Os verdadeiros merecedores deste título de mestre.

AGRADECIMENTOS

A minha trajetória no mestrado é marcada pelo amor e companheirismo de pessoas que conheci durante este trajeto e outras que já caminhavam junto a mim. A elaboração desta dissertação teria sido muito mais árdua sem o apoio destas pessoas que de modos distintos me apoiaram na realização deste sonho. Por esta conquista tenho muito a agradecer.

A Deus e a minha Mãe das Mercês, por me permitirem chegar até aqui, dando-me forças e saúde para trilhar este caminho e por terem colocado pessoas incríveis na minha vida. Sou imensamente grata por todas as bênçãos recebidas.

Aos meus pais, por serem exatamente quem são. Por me ensinarem tudo e serem minha maior motivação. Mesmo sem entenderem a finalidade do mestrado sempre me apoiaram e buscaram fornecer estruturas para que eu realizasse meu sonho. Mãe, obrigada por acreditar e me incentivar mesmo quando a saudade era imensa. Pai, obrigada por sempre buscar entender a minha pesquisa e me dar forças para que tudo fosse possível. Vocês são centrais na minha vida. Agradeço também ao meu irmão, por me apoiar a ficar todos os finais de semana em Viçosa. Vocês são a maior recompensa que posso ter.

Aos meus avós, Josefina e Antônio, que rezaram por mim. Aos meus avós, Nadir e Osvaldo, que estão sempre em minha memória.

Ao Pedro, por ter surgido na minha vida no início do mestrado e mesmo sabendo das dificuldades impostas pela dissertação decidiu se tornar meu companheiro e caminhar comigo. Você sofreu e sorriu comigo. Agradeço a paciência, a compreensão, o amparo, o respeito e as palavras de motivação que tornaram a construção deste trabalho mais agradável. Obrigada pelo amor e amizade dedicados a mim.

À Isabel, Letícia, Laíza, Ana Heloisa e Rosa, por me proporcionarem um lar em Viçosa e terem sido minha família, meu apoio e minhas cúmplices nesta cidade. Agradeço também à Jéssica, Marli, Marisa, Marcílio, Marcelo, Arthur, Regiane, Felipe, Nathália, Célio, entre outros que torceram por mim mesmo mediante a minha ausência em determinados momentos. Agradeço ao James, Vinicius, Carlos, Estefânia e Renato por serem meus companheiros de mestrado e terem sido meus confidentes e apoiadores nesta jornada, tornando-a mais leve e menos solitária. De modo especial, agradeço ao Thallisson, por me incentivar a retirar o sonho do mestrado do papel. A todos os meus amigos e colegas de turma a minha gratidão pelo companheirismo ofertado em toda a minha trajetória.

Ao Prof. Dr. Bruno Tavares, agradeço a orientação, os ensinamentos compartilhados e a contribuição para o meu amadurecimento na trajetória acadêmica. Obrigada por me mostrar

que acima de tudo, um bom pesquisador está ligado a ser um bom ser humano, assim como ele é.

À minha coorientadora, Prof.^a Dr.^a Fernanda Cristina da Silva, pela confiança depositada em mim. Agradeço pela orientação amigável e compreensiva. Jamais esquecerei o respeito e a gentileza com que você tratou minhas limitações e meus anseios.

Ao Prof. Dr. Breno Augusto Diniz Pereira, por me acolher e ajudar a construir essa pesquisa sempre com um sorriso no rosto e muita generosidade. Obrigada pela orientação segura e competente que permitiu a concretização desta dissertação.

Aos professores que constituem a banca de avaliação desta dissertação, pela disposição em participar da mesma e por contribuírem tanto com o trabalho. Vocês são grandes mestres e terão sempre minha admiração.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, na figura de seus docentes e técnico-administrativos com os quais tive o privilégio de conviver. Em especial, ao Prof. Dr. Antônio Carlos Brunozi Júnior, pelos inúmeros aprendizados durante o estágio de docência em sua disciplina, pela oportunidade de conhecer mais sobre a área contábil e por toda a paciência e confiança.

Aos Participantes da Pesquisa que tiveram a sensibilidade de entender o projeto e aceitaram ajudar na sua construção.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- Brasil (CAPES)- Código de Financiamento 001.

À fonte financiadora CAPES.

A todos que cooperaram para que esta dissertação se concretizasse.

Por fim, agradeço a mim, por não desistir de realizar meus sonhos e por acreditar que através da educação e do amor o mundo pode se tornar um local melhor.

*“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos
não é senão uma gota de água no mar. Mas
o mar seria menor se lhe faltasse uma gota.”*
(Madre Teresa de Calcutá)

RESUMO

CIRINO, Andréia Lopes, M.Sc, Universidade Federal de Viçosa, março de 2021. **Governança em rede de implementação de política pública para criança e adolescente no âmbito local.** Orientador: Bruno Tavares. Coorientadora: Fernanda Cristina da Silva.

A governança em rede de implementação de políticas públicas denomina as tomadas de decisões geradas sem hierarquia entre atores públicos, sociais e privados, interdependentes de modo a implementar políticas públicas. Dentre as relações estabelecidas entre o setor público e a sociedade civil, destaca-se a relação desenvolvida entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na implementação de políticas públicas, por sua relevância em ações que visam solucionar problemas públicos complexos como, por exemplo, os problemas relacionados a temática das crianças e dos adolescentes. Por esta razão, o propósito central desta dissertação consiste em compreender a governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no âmbito local. Para tanto, este estudo utiliza três níveis analíticos de modo a identificar os atores, o jogo e a rede. Deste modo, são apresentados os atores envolvidos nas políticas públicas para crianças e adolescentes no município, as arenas deliberativas, a relação entre Estado e OSCs e a governança em rede. Como unidade de análise têm-se as políticas e os órgãos envolvidos na implementação das mesmas na cidade de Viçosa– Minas Gerais (MG), voltadas para o público da infância e adolescência. A parte teórica do trabalho consiste no conceito de governança em rede. Esta dissertação caracteriza-se como uma pesquisa teórico-empírica de abordagem qualitativa. A coleta dos dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com a secretária executiva e os Conselheiros titulares do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes de Viçosa e da análise documental de atas, leis e demais documentos. Os resultados apontam que a governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no município é difusa, dispersa e com baixa participação, visto que nas tomadas de decisões existe uma assimetria de poder entre os membros. Por tanto, aponta-se a necessidade de transformações neste modelo relacional com intuito de atingir uma governança em rede democrática, inclusiva, eficaz e transparente, além de gerar valor público.

Palavras-chave: Governança em Rede. Governança Pública. Criança e Adolescente.

ABSTRACT

CIRINO, Andréia Lopes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, March, 2021. **Governance in a public policy implementation network for kid and adolescent at the local level.** Adviser: Bruno Tavares. Co-adviser: Fernanda Cristina da Silva.

The governance of public policy implementation networks refers to the decision making generated without hierarchy between public, social and private actors, interdependent, in order to implement public policies. Among the relations established between the public sector and civil society, the relationship developed between the State and Civil Society Organizations (CSOs) in the implementation of public policies stands out, due to their relevance in actions aimed at solving complex public problems, such as example, problems related to the theme of children and adolescents. For this reason, the central purpose of this work is to understand the network governance in the implementation of public policies for children and adolescents at the local level. For this, this dissertation uses three analytical levels in order to identify the actors, the game and the network. In this way, the actors involved in public policies for children and adolescents in the municipality are presented, the deliberative arenas, the relationship between the State and CSOs and network governance. As a unit of analysis are the policies and bodies involved in their implementation in the city of Viçosa - Minas Gerais (MG), aimed at the public of children and adolescents. The literature review was carried out through the narrative review. The theoretical part of the work consists of the concept of network governance. This dissertation is characterized as a theoretical-empirical research with a qualitative approach. Data collection was carried out through semi-structured interviews with the executive secretary and the senior councilors of the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents of Viçosa and documentary analysis of minutes, laws and other documents. The results indicate the implementation of public policies for children and adolescents in the municipality does not come close to an inclusive and democratic network governance, since there are administrative aspects to the detriment of horizontal decision making. Therefore, there is a need for changes in this relational model in order to achieve democratic, inclusive, effective and transparent network governance, in addition to generating public value.

Keywords: Network Governance. Public Governance. Kid and adolescent.

LISTA DE SIGLAS

AAOCV	Associação dos Amigos da Orquestra De Viçosa
ABAS	Associação Beneficente “Dr. Altamiro Saraiva”
ABESC	Associação Beneficente Santa Clara
ACAPA	Associação de Capoeira Porão de Angola
ACEAK	Associação Cristã Espírita Allan Kardec
ACPGO	Associação Comunitária Padre Geraldo Paiva
ADEVI	Agência de Desenvolvimento Cultural, Ambiental, Educacional e Socioeconômico de Viçosa e Região
AMARBEM	Associação Mariana Beneficente
AOJEC	Associação Odontológica Jesus é o Caminho
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Viçosa
APAS	Associação de Proteção e Amparo Social
APOV	Associação Assistencial e Promocional da Pastoral da Oração de Viçosa
ARS	Análise de Redes Sociais
Art.	Artigo
AVAMEX	Associação Viçosense de Amor-Exigente
CAESJB	Centro de Educação Infantil São João Batista
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescentes
CENSUS	Centro De Promoção do Desenvolvimento Sustentável
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
CTA-ZM	Centro de Tecnologias Alternativas da Zona Da Mata
DP	Defensoria Pública
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FACEV	Fundação FACEV - Cultura, Extensão E Ensino
FIA	Fundo de Investimentos à criança e ao adolescente

GEV	Grupo Escoteiro Viçosa
ITS	Instituto Tecendo Sonhos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MP	Ministério Público
NPG	<i>New Public Governance</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAM	Modelo de Administração Pública
PC	Polícia Civil
PM	Polícia Militar
PPA	Plano Plurianual
REBUSCA	Ação Social Evangélica Viçosense
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMCPHE	Secretaria Municipal de Cultura, Patrimônio Histórico e Esportes
SMDECT	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMF	Secretaria Municipal de Finanças
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SOS	Serviço de Obras Sociais
SGD	Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
VEL	Viçosa Esporte e Lazer

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	REVISÃO DE LITERATURA	19
	2.1 Políticas Públicas e Implementação.....	19
	2.2 <i>Policy networks</i> e a Nova Governança Pública	24
	2.2.1 Rede de implementação de políticas públicas	29
	2.3 Governança em rede	30
	2.3.1 Arenas decisória na governança em rede.....	34
	2.4 As OSCs no âmbito das políticas públicas	37
	2.5 A construção das crianças e adolescentes como sujeitos portadores de direito	40
	2.5.1 Implementação de Políticas Públicas para a Infância e Adolescência.....	44
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	46
	3.1 Unidade de Análise	46
	3.2 Técnicas de coleta e análise de dados	47
	3.2.1 Coleta de dados	47
	3.2.2 Análise de dados	50
4	DISCUSSÕES E ANÁLISE DOS RESULTADOS	52
	4.1 Atores governamentais e não governamentais na rede de implementação de	
	políticas públicas para crianças e adolescentes.....	52
	4.1.1 Caracterização dos atores	52
	4.1.2 A rede de implementação de políticas para crianças e adolescentes	61
	4.2 Arenas deliberativas nas políticas voltadas para crianças e adolescentes.....	63
	4.2.1 SGD	64
	4.2.2 Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes	67
	4.2.3 CMDCA.....	69
	4.2.4 Arenas deliberativas: perspectivas.....	74
	4.3 Aspectos estruturais e mecanismos: Uma análise por meio da Governança em	
	Rede	75

4.3.1	Mecanismos da gestão da rede: Coordenação, Controle e Incentivo	76
4.3.2	Elementos da estrutura da gestão da rede: Centralização e Formalização	79
4.4	A relação entre Estado e OSCs na governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no âmbito local: Perspectivas e resultados.	90
5	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: CAMINHANDO PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA REDE DE IMPLEMENTAÇÃO E UMA GOVERNANÇA EM REDE	102
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
	REFERÊNCIAS:	110
	APÊNDICES	119
	Apêndice A: Termo De Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	119
	Apêndice B: Roteiro de Entrevista - chefe do Poder Executivo Municipal e assessoria	
	123	
	Apêndices C: Roteiro de Entrevista - membros do CMDCA e secretária executiva	
	125	
	Apêndice D: Roteiro de entrevista com o contador municipal	126
	Apêndice E: Atores envolvidos na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em Viçosa-MG	127
	Apêndice F: Documentos analisados	129
	Apêndice G: Participação nas reuniões do CMDCA	131
	Apêndice H: Pautas das Atas analisadas do CMDCA	133

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) é um marco na descentralização administrativa no país. A partir da mesma, os municípios tornaram-se entes federativos dotados de deveres para com a população e houve a ampliação de espaços para participação popular nas políticas públicas (TEODÓSIO; RESENDE, 2014). Deste modo, a política pública anteriormente concebida apenas por atores públicos dos níveis federal e estatal, passa a ocorrer em um cenário onde há interação entre múltiplos e diversificados atores interdependentes voltados para a provisão de serviços públicos (OSBORNE, 2006), como, por exemplo, atores públicos municipais, empresas privadas e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) (MARQUES, 2019).

Na administração pública surgiu a necessidade de iniciativas ou modelos voltados para a ação estatal, onde o Estado não possui a centralidade na solução dos problemas públicos. Deste modo, ocorre mudanças voltadas para a participação ativa, ação conjunta e a inserção dos cidadãos na esfera pública. Assim, a governança pública torna-se uma ferramenta de gestão que contribuir para uma democracia mais inclusiva, visto que considera a existência de um Estado plural e pluralista, ou seja, a ocorrência de inúmeros atores interdependentes que agem com o intuito de realizar serviços públicos e em múltiplos processos e atores que são importantes para que ocorra a formulação e implementação de políticas (PEREIRA; CKAGNAZAROFF, 2020; OSBORNE, 2006).

A governança pública, como ferramenta, ou a *New Public Governance* (Nova Governança Pública - NPG), como modelo, 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 de modo a fornecer bens públicos (BARRETA, 2020; PEREIRA; CKAGNAZAROFF, 2020; KOPPENJAN; KOLIBA, 2013; RAQUEL, 2012; KLIJN; KOPPENJAN, 2012; OSBORNE, 2006).

Com a descentralização do poder estatal e a inserção de múltiplos atores no âmbito das políticas públicas surgiram as *policy networks* (redes de políticas) (KLIJN, 2016; KOPPENJAN; KOLIBA, 2013; KLIJN; KOPPENJAN, 2012). Assim, as etapas do ciclo de políticas públicas, em especial a implementação, passaram a ocorrer através da colaboração de um amplo número de atores, tanto em nível local quanto em nível nacional. Como resultado houve o surgimento do que se pode denominar governança em rede de implementação de políticas públicas, a mesma é um processo de interação entre uma gama de atores públicos,

sociais e privados que se relacionam de forma voluntária e não hierárquica, de modo a implementar políticas (ALBORNOZ; GLÜCKLER, 2020; KAPUCU; HU, 2020; SØRENSEN; TORFING, 2018; KEAST, 2016; BORZEL; PANKE, 2008; PROVAN; KENIS, 2007). Por meio da governança há uma relação de colaboração entre governantes e governados, associada à coprodução do desenvolvimento, mas, principalmente, à construção de uma democracia mais inclusiva que possibilita uma maior legitimidade na implementação das políticas públicas (PEREIRA; CKAGNAZAROFF, 2020).

Entre as relações estabelecidas entre o Poder Público e a sociedade civil, destaca-se a relação desenvolvida entre Estado e OSCs na implementação de políticas públicas, sendo a mesma comum na atual administração pública brasileira (LARA; CORDEIRO, 2019) para garantir a democratização e ampliar os impactos das políticas no âmbito local (TEODÓSIO; REZENDE, 2014). A relação supracitada é especialmente relevante em ações de caráter transversais que visam solucionar problemas públicos complexos (MIRANDA; OLIVEIRA, 2017; PEREZ; PASSONE, 2010). A implementação das políticas públicas que visa saná-los exige a colaboração entre diversos setores do âmbito público, entre os entes federativos e atores não governamentais, em especial as OSCs (LOTTA; VAZ, 2014), visto que as políticas públicas são mais efetivas quando há múltiplos atores interagindo em um processo de colaboração e deliberação conjunta (SØRENSEN; TORFING, 2018; ANSELL; SØRENSEN; TORFING, 2017).

Entre os problemas públicos complexos vivenciados pela sociedade destaca-se a temática da infância e adolescência. Institucionalmente, a CF/88 preconiza este público como prioridade absoluta e indica como função da família, sociedade e Estado garantir os parâmetros capazes de assegurar os direitos das crianças e adolescentes (MOREIRA; GRIGNANI, 2020; PEREZ; PASSONE, 2010; BRASIL, 1988). Mediante a importância de assegurar e disponibilizar os direitos garantidos ao público das crianças e adolescentes, cabe a todos os entes federativos e aos atores privados e sociais, bem como suas organizações, colaborarem em prol implementarem políticas capazes de sanar os problemas públicos complexos relativos à infância e adolescência.

Não obstante, mesmo considerando a constante presença de atores públicos e de atores privados e sociais, em especial as OSCs, na implementação de políticas públicas direcionadas para âmbito da infância e da adolescência, ainda ocorre a incerteza sobre como se dá a implementação de políticas públicas dentro da governança em rede, especialmente no âmbito local, mesmo a própria sendo institucionalizada. Deste modo, apresenta-se como objeto da

dissertação a governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em nível local.

Em congruência, para que haja a compreensão das políticas públicas implementadas em redes, foram utilizados três níveis analíticos: Análise do ator, Análise da Rede e Análise do Jogo. Através dos mesmos tornou-se possível, respectivamente, assimilar as características dos atores, da rede e dos processos de interação (KLIJN, 2016; KLIJN; KOPPENJAN, 2012).

Como unidade de análise têm-se as políticas e os órgãos envolvidos na implementação das mesmas na cidade de Viçosa–Minas Gerais (MG), voltadas para o público da infância e adolescência. Optou-se por aprofundar-se no âmbito municipal, visto que este é o nível político administrativo mais próximo das especificidades da população e dos resultados obtidos pelas políticas públicas (CASTRO, 2003). Além disso, os municípios e as OSCs foram os mais impactados com a descentralização e a construção da democracia participativa (TEODÓSIO; REZENDE, 2014). Adicionalmente, a relação entre Estado e OSC possui sua maior complexidade de implementação em nível local, em decorrência dos vastos contextos, atores e relacionamentos (MENDONÇA, 2017). A escolha do município de Viçosa-MG ocorreu em razão de haver no mesmo uma rede já consolidada no auxílio de proteção dos direitos das crianças e adolescentes, composta por atores públicos e sociais que colaboram entre si de modo a implementar políticas públicas relativas a criança e adolescente (CASTRO, 2020; SILVA, 2018; MATOS, 2017; OLIVEIRA, 2011).

Em conformidade, o presente trabalho possui como pergunta norteadora: como se dá a governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no município de Viçosa-MG? Em consonância, a dissertação teve como objetivo geral: compreender a participação dos atores públicos e não públicos na governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes. Especificamente, buscou-se:

- a) Caracterizar a atuação dos atores envolvidos nas políticas públicas para crianças e adolescentes no município;
- b) Identificar as arenas deliberativas presentes na governança em rede e como elas influenciam a atuação dos atores;
- c) Reconhecer a estrutura (centralização e formalização) e os mecanismos (incentivo, controle e coordenação) da governança em rede.
- d) Analisar como é a relação entre Estado e OSCs na governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes;

A presente pesquisa justifica-se, sobretudo, em razão do campo teórico da ciência da administração pública estar em processo de aperfeiçoamento sobre a NPG. A realização de

estudos empíricos proporciona considerações capazes de impulsionar a compreensão sobre o tema, além de auxiliar a identificação da existência da mesma na administração pública.

A dissertação proporcionou a aproximação da governança pública com a implementação de políticas públicas. Segundo Ansell, Sørensen e Torfing (2017), apesar de nas últimas duas décadas terem surgido muitos estudos sobre governança pública, ainda existem poucos estudos que relacionam este tema com a implementação de políticas.

Além disso, buscou-se compreender, em nível local, a relação estabelecida entre Estado e OSCs no âmbito da governança em rede de implementação de políticas públicas, visto esta pode ser permeada por conflitos próprios da implementação, mas também, frutos da relação entre as partes que compõem a rede (BARRETA, 2020; DI GIOVANNI, 2018; KLIJN, 2016; SILVA; LASMAR; PEREIRA, 2013; KLIJN; KOPPENJAN, 2012; RAQUEL, 2012; DENHARDT, 2011; ROGERS; WEBER, 2010; BORZEL; PANKE, 2008; PROVAN; KENIS, 2007; OSBORNE, 2006; FLEURY, 2005).

Concomitantemente, a dissertação trabalhou com a relação de colaboração entre Estado e OSCs estabelecida pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei 13.019/14. Segundo Mendonça (2017) a parceria possui sua maior complexidade de implementação em nível local, visto o amplo número de contextos, atores e relacionamentos, além resistência por parte da administração pública de se adaptar às novas regras, portanto, necessita de uma atenção especial.

Estudos realizados por Mendonça, Teodósio e Alvim (2009), Amorim et al. (2018), Costa e Vidal (2008), Farah (2001) apontam que a relação estabelecida entre Estado e a sociedade civil organizada tem acarretado o avanço das políticas públicas. Tais trabalhos possuem como foco da análise, respectivamente, os níveis internacional, estadual, estadual e local. Entretanto, o estudo de Barreto e Tavares (2016), realizado na Amazônia paraense, na comunidade ribeirinha de Anã localizada no município de Santarém, apontou que o Estado é praticamente ausente dentro da relação estabelecida com Terceiro Setor, evidenciando os desafios da relação causados pelo não-comparecimento dos atores estatais.

O município de Viçosa-MG tem sido utilizado como objeto de análise por estudos (CASTRO, 2020; OLIVEIRA; OLIVEIRA; TAVARES, 2018; SILVA, 2018; MATOS, 2017; OLIVEIRA, 2011). Especificamente, o estudo de Castro (2020) tratou do mecanismo de cooperação na rede de políticas públicas para crianças e adolescentes. Oliveira, Oliveira e Tavares (2018) abordaram em seu estudo a inter-relação existente entre as ONGs municipais e como elas se posicionam dentro de uma governança democrática em rede. Silva (2018) discutiu sobre a atuação em rede do SGD realizado no âmbito da Comissão de Apoio a essa rede. Matos

(2017) ocupou-se estritamente a discutir sobre o CMDCA por meio da ótica da governança pública. Já Oliveira (2011) buscou avaliar a adequação das políticas públicas e o atendimento feito à criança e ao adolescente. Assim, nenhum destes estudos realizados no município trataram diretamente da governança em rede no âmbito da implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no município.

Com relação à literatura, estudos (MOREIRA, 2021; ALVES; COSTA, 2020; BRANCO et al, 2020; FREITAS; GREGÓRIO; SOUZA, 2020; LOPES, 2019; MOREIRA; TEODÓSIO; AYRES, 2019; GOMES, 2017; MENDONÇA, 2017; MANSUR; COUTINHO; TEODÓSIO, 2016; MENDOÇA; FALCÃO, 2016; FORTINI; PIRES, 2015; FRANÇA FILHO, 2004; OLIVEIRA; HADDAD, 2001) apontam que as OSCs têm auxiliando na implementação de políticas e proporcionado a participação social na garantia de direitos.

Adicionalmente, apesar de haver inúmeros estudos sobre a legitimidade e a participação dos conselhos (KALAOUM; TRIGO, 2021; SANT'ANNA; QUEIROZ NETO; MARCHI, 2020; MATIELLO; HASS, 2018; AGUIAR; MARTINS, 2017; AZEVEDO, 2015; TEODÓSIO; RESENDE, 2014; DABULL; CHAVES, 2014; BISPO JÚNIOR; GERSCHNAN, 2013; GODOY; SOUZA, 2011), ainda existem poucos estudos acerca dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e a Adolescentes (CMDCA) como, por exemplo, tem-se o estudo de Matos (2017), Cunha (2007) e Claudino (2007).

Além disso, mesmo mediante a inúmeros estudos acerca da governança pública (KALAOUM; TRIGO, 2021; BARETTA, 2020; PEREIRA; CKAGNAZAROFF, 2020; SANT'ANNA; QUEIROZ NETO; MARCHI, 2020; SORRENTINO; SICILIA; HOWLETT, 2018; NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017; KOPPENJAN; KOLIBA, 2015; KLIJN; KOPPENJAN, 2012; RAQUEL, 2012; RONCONI, 2008; OSBORNE, 2006) e da governança em rede (ALBORNOZ; GLÜCKLER, 2020; KAPUCU; HU, 2020; SØRENSEN; TORFING, 2018; KEAST, 2016; ROGERS; WEBER, 2010; BORZEL; PANKE, 2008; PROVAN; KENIS, 2007) nota-se que nenhum destes estudos listados debruçou-se sobre o objeto desta dissertação.

Nesta perspectiva, este estudo contribuiu para que haja o melhor funcionamento e compreensão da implementação de políticas públicas por meio da governança em rede. Os resultados alcançados podem auxiliar os atores que estão envolvidos na implementação (gestores públicos e OSCs) e para que haja uma melhora na ação conjunta realizada entre o Estado e as OSCs.

A presente dissertação avança no sentido de encontrar determinadas características na existência de uma governança em rede de implementação de políticas públicas, com base em

elementos empíricos e teóricos, proporcionando um entendimento profundo acerca das ações realizadas entre Estado e OSCs voltadas para a infância e adolescência no âmbito local.

Para atender ao proposto, esta dissertação é constituída por mais cinco capítulos, além desta introdução. O capítulo dois compreende a revisão de literatura. No capítulo três são apresentados os procedimentos metodológicos. Posteriormente, o capítulo quatro corresponde a discussão e análise dos resultados. O capítulo cinco apresenta a implementação de políticas públicas para a infância e adolescência. Por fim, no sexto capítulo são expostas às considerações finais do estudo.

2 REVISÃO DE LITERATURA

No desenrolar deste capítulo são apresentados fundamentos teóricos e empíricos essenciais para o construto teórico da presente dissertação. Para tanto, a presente seção está dividida em cinco partes: (2.1) Políticas Públicas e Implementação; (2.2) *Policy networks* e a Nova Governança Pública, com a subdivisão (2.2.1) Rede de Implementação; (2.3) Governança em rede, com a subdivisão: (2.3.1) Arenas decisória na governança em rede; (2.4) Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no âmbito das políticas públicas; (2.5) A construção das crianças e adolescentes como sujeitos portadores de direito, com a subdivisão (2.5.1) Implementação de Políticas Públicas para a Infância e Adolescência: Caminhando para a Consolidação dos Direitos Instituídos.

2.1 Políticas Públicas e Implementação

As políticas públicas surgiram na agenda do governo após a Guerra Fria, como resultado do uso da tecnocracia para solucionar problemas enfrentados pela sociedade (SOUZA, 2006). Por seu intermédio, o Estado visa solucionar os problemas públicos, possibilitando o desenvolvimento do país e a melhora na qualidade de vida da população (FONSECA, 2013; SANTOS, 2012; SOUZA, 2006). As 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 Estado se planeja com o objetivo de identificar as necessidades e implementar ações capazes de gerar o desenvolvimento econômico e social e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010). Por este motivo, as políticas públicas podem organizar burocracias, distribuir benefícios, regular o comportamento, extrair impostos ou exercer todas essas ações concomitantemente (DYE, 1992). Desta forma, as políticas públicas assumem a função de agir “(...) sobre o espaço público, gerando ou não bens públicos” (SANTOS, 2012, p. 60).

A política pública “consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior dos próprios governos e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado” (HOWLETT et al., 2009, p. 12). Elas podem ser visualizadas como “o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos

econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (BONETI, 2007, p. 74).

As políticas públicas, segundo Gonsalves e Andion (2019, p. 228), “vêm sofrendo um processo de profundas transformações, impulsionadas pela passagem de um modelo de Estado que unilateralmente controlava a elaboração e implementação de políticas públicas, para uma nova concepção de ação coletiva”. Institucionalmente, com a CF/88 o Estado brasileiro teve sua esfera pública ampliada. Isto porque, a sociedade civil, bem como suas organizações, passou a ser entendida como sujeito político. Deste modo, houve a aproximação dos mesmos com o Estado no âmbito das políticas públicas, resultando em novos dispositivos de realização da democracia participativa (GONSALVES; ANDION, 2019). Conseqüentemente, houve um aumento na participação das OSCs nos processos de decisão, implementação e gestão de políticas públicas.

Fonseca (2013, p. 405), afirma que a política pública é

(...) um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão); b) atores distintos (com “recursos de poder” assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados.

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; SOUZA, 2006). Neste contexto, Gonsalves e Andion (2019) apontam a existência de duas grandes correntes que abordam sobre o protagonismo no estabelecimento das políticas públicas.

Uma corrente é a estadocêntrica, segundo a mesma, 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 outra corrente é a multicêntrica, neste caso 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, aponta-se que as políticas públicas também podem ser associadas às ações públicas. A ação pública difere da ação governamental, em razão da sua ênfase na pluralidade de

atores atuando na produção de bens e serviços públicos, consolidando a governança. A ação pública é o “resultante de uma ação coletiva, ou seja, da iniciativa de coletivos que buscam atingir um objetivo compartilhado em contextos de cooperação e de competição” (GONSALVES; ANDION, 2019, p. 229). 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). A política pública multicêntrica é “resultante de uma “ação pública”, que é performada em “arenas públicas” e pode ou não ser geradora de “inovações sociais” (GONSALVES; ANDION, 2019, p. 228). De modo complementar, Ferreira (2018, p. 2) afirma que “as decisões sobre políticas públicas passam a ser tomadas em diversas arenas de decisão com a participação de vários atores interdependentes que interagem entre si na busca pela solução de um problema relacionado a uma política pública específica”. Assim, trata-se de um espaço de colaboração e conflitos entre atores estatais e não estatais, onde os problemas públicos são discutidos (CEFAÏ, 2017).

Com o intuito de simplificar e possibilitar o entendimento acerca das políticas públicas, iniciou-se o uso de modelos auxiliando na identificação dos elementos centrais que compõem as situações político-sociais e, conseqüentemente, colabora para o entendimento das mesmas (DYE, 1992). Um modelo pode ser compreendido como uma reprodução sintetizada de um elemento da realidade (HEIDEMANN; SALM, 2009; DYE, 1992). Contudo, ressalta-se que os modelos utilizados foram criados para compreender a vida política. Além disso, cada modelo possui suas próprias características e, portanto, possuem seu foco em elementos das diferentes (DYE, 1992). Assim, os modelos não competem entre si.

Os principais modelos utilizados são: Modelo de Processo, Modelo Institucional, Modelo Racional, Modelo Incremental, Modelo de Grupo, Modelo Elite, Modelo de Escolha Pública e Modelo de Teoria dos Jogos. Sendo o Modelo de Processo, também conhecido como ciclo de políticas públicas, um dos mais utilizados (DYE, 1992). O Modelo de Processo é um mecanismo analítico construído intelectualmente com o intuito de explicar uma política, todavia, o mesmo se aplica a ordem lógica e não cronológica, devido ao fato de que o processo não se caracteriza como eventos que acontecem em uma sequência de tempo (VILLANUEVA, 1993). Dentro das fases pertencentes ao Modelo de Processo, existe o momento em que ocorre a implementação da política.

A implementação pode ser compreendida como o processo que liga os objetivos e as ações, sendo estas, as atitudes que tornam possível o cumprimento dos objetivos (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010). Para tanto, ela é “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política” (SARAIVA, 2006, p. 135).

Os estudos sobre implementação surgiram durante a década de 70, possuindo como marco os trabalhos realizados por Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky que publicaram em 1973 o livro intitulado de Implementação, e o estudo de Erwin Hargrove no ano de 1975 (HILL; HUPPE, 2002). Nesta época, prevalecia a concepção de que o processo de implementação era um ato meramente administrativo. Contudo, com o início dos anos 80, a transformação da sociedade nos âmbitos que remetem a aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos, houve uma ampliação dos estudos das políticas públicas e, conseqüentemente, do entendimento do processo de implementação (DI GIOVANNI, 2018).

O processo de implementação de políticas públicas tem como característica ser “dinâmico e não linear” (WU et al., 2014, p. 98), circular (PENDONE, 1986) e interativo (DI GIOVANNI, 2018). A implementação faz uma conexão entre os problemas, objetivos estabelecidos, atores e grupos a serem atingidos pela política pública (PENDONE, 1986). A mesma acontece quando a política pública se torna uma ação, por este motivo necessita de planejamento, organização administrativa e recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos, que deverão ser utilizados para atingir o objetivo pretendido pela política (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010). A etapa da implementação, só começa após o estabelecimento de objetivos, finalidade da política pública e recursos a serem destinados para o custeio (PEDONE, 1986).

Segundo Di Giovanni (2018, p. 449), implementar uma política pública é:

(...) tomar providências, mobilizar e utilizar recursos, avaliar decisões, negociar, enfrentar reações, buscar apoios, acionar burocracias, realizar gastos, delegar, legislar, recuar, avançar, enfim, fazer com que decisões, objetivos e metas propostos na fase de elaboração transformem-se em realidades concretas e palpáveis.

A burocracia e o processo de implementação estão diretamente ligados, em razão de a primeira direcionar os caminhos da política que serão seguidos, devido ao fato de as políticas públicas serem amplas e dotadas de lacunas, surgindo a necessidade de os burocratas solucionarem os problemas, para tanto os mesmos utilizam de

discricionariedade. Adicionalmente, a burocracia também exerce o papel de ajustar as instruções e regras que devem ser seguidas para atender a implementação da política pública (ARARAL et al., 2012).

Portanto, para que a implementação das políticas públicas seja bem executada é necessário que a negociação, o objetivo da política, as ações, os relacionamentos entre os envolvidos e as condições políticas, econômicas e sociais estejam alinhadas. Desta maneira, a implementação pode ser influenciada por diversas circunstâncias. Portanto, nota-se a necessidade do processo de planejamento da política pública, já que através do mesmo pode-se prever as circunstâncias que podem vir a influenciar a implementação (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010; ARARAL et al., 2012; DI GIOVANNI, 2018).

Além disso, é indispensável que o modelo de implementação da política pública possua a direção que seja adequada com a política e o ambiente da implementação (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010). Existem dois modelos possíveis de implementação o *top-down* ou o *bottom-up* (HILL E HUPPE, 2002), conforme o apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Modelos de implementação bottom-up e top-down.



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Hill e Huppe (2002), Secchi (2013), e Fischer e Miller (2017).

O modelo *bottom-up* possui como sua principal característica a ampliação da liberdade das redes de atores e dos burocratas para modelar e organizar o processo de implementação. Desta forma, os implementadores possuem uma maior participação na delimitação do problema, na elaboração das soluções e nas tomadas de decisão. Os principais autores deste modelo são Lipsky (1971, 1980), Ingram (1977), Elmore (1980) ou Hjern e Hull (1982) (FISCHER; MILLER, 2017).

O modelo *top-down*, se remete ao funcionalismo e ao tecnicismo, onde é evidenciado que as políticas públicas, prioritariamente, devem ser produzidas e

determinadas pela esfera política, sendo o processo de implementação um ato administrativo para estabelecer meios que atinjam os objetivos estabelecidos (SECCHI, 2013). Os principais autores deste modelo são Van Meter e Van Horn (1975), Nakamura e Smallwood (1980) e Mazmanian e Sabatier (1983). Tais autores afirmam que a implementação deve ter sua execução ocorrendo de maneira hierárquica e os objetivos devem ser determinados centralmente (FISCHER; MILLER, 2017).

A fase da implementação é um dos momentos mais críticos do processo das políticas públicas, pois durante esta fase é possível se deparar com circunstâncias externas ao agente implementador (WU et al., 2014). Estes fatores externos são capazes de intervir na implementação, podendo acarretar desde a sua boa execução ou a atrapalhar a mesma. Tais acontecimentos podem estar relacionados à comunicação, coordenação, colaboração, adequação, disponibilidade de tempo e recursos, especificação dos objetivos, entre outros fatores externos (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010). Por este motivo, é indispensável o estudo da implementação, pois, a partir deste conhecimento torna-se possível visualizar, através de mecanismos analíticos, as circunstâncias que podem aparecer e gerar obstáculos para este processo (SECCHI, 2013).

Perante a complexidade que está envolta ao processo de implementação, torna-se necessário e viável a inserção da participação de atores não governamentais, com o intuito de evitar conflitos e empenhar comunidades de interesse nestas ações (DI GIOVANNI, 2018). Contudo, ressalta-se que nesta etapa os interesses dos atores envolvidos, sejam eles governamentais ou não, se encontram em uma linha tênue entre a possibilidade de ganhar ou perder recursos (WU et al. 2014).

Durante o processo de implementação, surge a necessidade dos atores públicos desenvolvam estratégias para viabilizar ações, evitar fragmentação e desenvolver coordenação (DI GIOVANNI, 2018). Por este motivo, o processo de implementação de políticas públicas pode ser entendido como “uma forma de governança em rede” (WU et al., 2014, p. 98), em razão da necessidade de haver uma ampla participação de atores cooperando. Consequentemente, tem aumentado o uso de redes como mecanismos de implementação de políticas.

2.2 *Policy networks* e a Nova Governança Pública

A expressão “rede” tem sido empregada por inúmeros campos de conhecimento, como sociologia, psicologia, administração e ciência da computação. Contudo, seu surgimento ocorreu 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).

O conceito de redes de políticas apresenta um caráter intrinsecamente relacional, destacando tanto a influência dos atores e instituições estatais sobre a conformação e expressão dos interesses sociais e/ou do mercado quanto a participação dos atores sociais e/ou mercantis na definição das ações do Estado (MOURA; PONTES, 2020, p. 184).

Segundo Euclides (2018, p. 17), a utilização de redes “em análises de políticas públicas surgiu em meados dos anos 1970, quando pesquisadores concluíram que seria pouco crível, senão impossível crer, que uma política pública de qualquer importância possa resultar do processo de decisão de um único ator”. A partir do uso do conceito de redes, torna-se possível compreender a relação existente entre os resultados de uma política pública e as relações dos atores (EUCLYDES, 2018). 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.

Assim, a *policy networks* podem ser compreendida como

(...) uma estrutura configurada por vínculos, mais ou menos estáveis, que mantém um determinado número de atores governamentais e não governamentais, os quais intercambiam recursos, materiais e imateriais, em razão de sua mútua dependência nos processos de formulação, decisão e execução das políticas públicas no interior de um determinado âmbito setorial ou subsetorial (PORRAS, 2001, p. 723- tradução da autora).

Fleury (2005) reitera que a complexidade da *policy networks* é retratada em dicotomias, sendo elas:

- Organização/indivíduos – redes podem ser definidas como relações de interdependência entre organizações ou apenas como um relacionamento entre indivíduos referentes a estas organizações;
- Transitoriedade/permanência – as relações entre os elos podem ser casuísticas ou estáveis;
- Cooperação/competição, solidariedade/conflito – as redes são constituídas com base em ação de cooperação e solidariedade entre as partes em prol de realizar o objetivo estabelecido, contudo, pode ocorrer competição e conflito entre os elos;
- Igualdade/diversidade - as partes preservam suas diversidades mesmo que se igualem por fazer parte da mesma rede;
- Racionalidade instrumental/racionalidade comunicativa – a gestão da *policy networks* demanda a racionalidade instrumental, todavia, a ação

coordenada e a interdependência das partes implicam na racionalidade comunicativa;

- Construção/desconstrução – a flexibilidade inerente às redes possibilita a ocorrência de construção e desconstrução dos padrões da rede.

O foco da *policy networks* são as redes sociais (*networks*) (EUCLYDES, 2018), que por sua vez representam uma teia constituída por relacionamentos entre seres sociais autônomos, que realizam interações recorrentes e interdependentes em razão de compartilharem os mesmos objetivos (JUNQUEIRA, 2000). De acordo com Marques (1999, p. 46) a rede social é um campo que está “presente em determinado momento, estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações constituídos ao longo do tempo”, sendo este campo constituído por atores sociais e políticos.

A rede social é composta por três elementos substanciais: (i) nós – simboliza os atores; (ii) vínculos – representa as relações; (iii) fluxos de recursos/elementos – estes em constante transformação, podem ser uni ou bidirecionais, além de poderem retratar uma variedade de recursos (materiais ou imateriais) (EUCLYDES, 2018). Os nós que compõem uma rede social se aproximam de acordo com os objetivos que os mesmos possuem, ou seja, por conveniência. Contudo, a aproximação ocorre de maneira com que seja respeitada a autonomia e as diferenças existentes entre os elos. Tais relações podem ocorrer sem intenção ou de maneira intencional, sendo sua ocorrência diretamente ligada a interação e transformação que essa relação representa para as partes que a compõem (JUNQUEIRA, 2000; MARQUES, 1999).

Nas redes sociais 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, de modo asolucionar as mazelas existentes na sociedade (SILVA, 2014; JUNQUEIRA, 2000).

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, a 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; JUNQUEIRA, 2000; 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.

Este cenário está relacionado ao surgimento da *New Public Governance* (Nova Governança Pública – NPG). A mesma se apresenta como um paradigma alternativo ao *New Public Management* (NPM) e ao tradicional Modelo de Administração Pública (PAM) (KOPPENJAN; KOLIBA, 2015; KLIJN; KOPPENJAN, 2012; 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; RAQUEL, 2012). Para tanto, a NPG utiliza de uma pluralidade de atores para sanar problemas públicos complexos que permeiam a sociedade (KOPPENJAN; KOLIBA, 2015).

Segundo Osborne (2006), a NPG combina pontos fortes da PAM e do NPM e reconhece a legitimidade e a inter-relação de atores variados nos processos de formulação e implementação de políticas públicas e na realização de bens públicos. Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017), afirmam que esta abordagem vai além das posteriores, pois, reconhece as relações complexas envolvendo atores públicos, privados e sociais, “e gera espaços participativos de decisão e controle social” (RAQUEL, 2012 p. 90).

Assim, atua-se de forma descentralizada, com a participação efetiva da sociedade civil, organizações não governamentais e organizações privadas formando redes para atuar em conjunto, onde o Estado deixa de ter o controle absoluto da tomada de decisão, compartilhando decisões e responsabilidades com diferentes stakeholders. O que figura como pano de fundo nesta concepção não são as técnicas, mas a perspectiva da responsividade (MATTIA; BELLEN, 2017, p. 84).

A NPG 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. O primeiro corresponde à ocorrência de inúmeros atores interdependentes que agem para concretizar a efetivação de serviços públicos. Em contrapartida, o estado pluralista está

vinculado ao cenário no qual múltiplos processos culminam na formulação e implementação de políticas (KLIJN; KOPPENJAN, 2012; OSBORNE, 2006). Perante a estas duas formas de pluralidade, a NPG enfatiza a importância de relações interorganizacionais duradouras, onde a confiança, o capital relacional e os contratos atuam como os principais mecanismos de governança (OSBORNE, 2006).

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 b). Ronconi (2008, p. 68), define a governança pública como formato institucional que se baseia na democracia através da gestão compartilhada e na participação.

Corroborando com o exposto, Raquel (2012 p. 90) aponta que a mesma constitui uma “gestão orientada pelo compartilhamento de diversos interesses no processo decisório e de implementação das ações públicas”. De modo complementar, Baretta (2020), expõe que a governança pública não sana todos os problemas eminentes da gestão pública, sendo necessário também a especialização dos servidores e a busca pela eficiência.

A governança pública é marcada pela existência de espaços deliberativos de gestão, sendo estes espaços onde “ocorre processo de tomada de decisão coletiva” (RAQUEL, 2012, p. 141), denominadas arenas deliberativas. A ocorrência destes espaços, se dá mediante ao fato de a governança proporcionar um ambiente de maior participação visando uma gestão deliberativa nas tomadas de decisões, indo além da democracia representativa.

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, de modo a 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).

A compreensão da governança pública, baseia-se em dois pilares, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão. O estudo realizado por Raquel (2012), identificou 9 atributos da governança pública, que foram salientados posteriormente por Barreta (2020), sendo eles: *i*) Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil; *ii*) Estado Ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público; *iii*) Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação; *iv*) Existência de Funções administrativas na concepção da Governança Pública; *v*) Controle social na perspectiva da *accountability*; *vi*) Espaços deliberativos de gestão; *vii*) Eficiência Administrativa; *viii*) Operacionalização da gestão de políticas públicas por meio de parcerias, redes, acordos, contratos de gestão e controle no entorno do ciclo total da política pública; *ix*) Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos.

Para Raquel (2012), a partir da identificação desses atributos, torna-se possível considerar a existência da governança pública, sendo ela “uma forma de desenvolver políticas públicas, por meio de estruturas institucionais colaborativas que enfatizam a participação da sociedade, os espaços deliberativos, a eficiência administrativa e a colaboração entre Estado, mercado e sociedade civil” (RAQUEL, 2012, p 159). 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.

2.2.1 Rede de implementação de políticas públicas

A abordagem de redes é indicada para a compreensão da etapa da implementação, por meio da mesma torna-se possível identificar todo o conjunto de atores, bem como suas relações e pressões (SUBIRATS et al., 2008). Klijn (2016) e Klijn e Koppenjan (2012), afirmam que quatro aspectos definem uma rede de implementação de políticas, sendo eles expostos no Quadro 1.

Quadro 1- Aspectos que definem uma rede de implementação de políticas

Aspectos	Definição
Atores, interdependência e sistemas	A formulação e a implementação das políticas públicas são constituídas por ampla variedade de atores interdependentes e autônomos que podem ser desde indivíduos, organizações ou grupos.

Interações e complexidade	As interações entre as partes são complexas e problemas de negociação contornam a implementação de políticas em razão da necessidade de colaboração entre os atores para que os resultados sejam alcançados.
Características institucionais	O convívio entre os atores faz surgir padrões de interação e características institucionais.
Gerenciamento de redes	A complexidade das relações nas redes e os possíveis conflitos sobre colaboração faz surgir à necessidade de orientação e ações gerenciais.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Klijn (2016) e Klijn e Koppenjan (2012).

Os autores apontam que para compreender uma política que foi implementada em redes é necessário que sejam compreendidas as características dos atores, como é a rede e, por fim, os processos de interação, o jogo. Assim, para que haja um completo entendimento devem ser combinadas as três análises apresentadas a seguir (KLIJN, 2016; KLIJN; KOPPENJAN, 2012):

- Análise de ator – os atores são elementares na análise em razão de serem as gênesis da ação, portanto, é indispensável identificar os atores importantes a suas percepções sobre tópicos relevantes, adicionalmente, deve-se constatar os recursos de cada ator bem como suas relações de dependência;
- Análise de jogo – o processo de tomada de decisão é denominado jogo, assim, a complexidade do processo de tomada de decisão na implementação em redes de políticas deve ser analisada de modo a se conhecer o que está ocorrendo e o motivo desta ocorrência. De modo especial, deve-se dar ênfase a determinação de arenas relevantes, bem como a identificação e análise de estagnações que podem estar acontecendo.
- Análise de rede – por seu intermédio são mapeados os principais padrões de interação das partes através de técnicas analíticas de redes, adicionalmente, devem-se reconstruir as regras formais e informais.

As interações em redes setoriais não se limitam ao cenário nacional, inclusive estas podem ocorrer em nível local. Atualmente, o campo tem-se voltado para os problemas públicos complexos (KLIJN, 2016), neste caso, as políticas públicas perpassam por diversos setores. No entanto, estrutura em rede não se limita a um único setor, tornando possíveis ações transversais, ou seja, relações que ocorrem internamente e externamente em relação às organizações. A “rede pode resultar um saber intersetorial, ou mesmo transetorial, que transcende as relações intersetoriais na construção de novos saberes, de novos paradigmas” (JUNQUEIRA, 2000, p. 40).

2.3 Governança em rede

A governança em rede refere-se às interações horizontais entre um amplo número de atores públicos e privados em vários níveis de governo que coordenam suas interdependências, em prol de executar políticas públicas e prestar serviços públicos. Assim, a governança refere-se à auto regulação dos atores nas redes (KLIJN; KOPPENJAN, 2012). Corroborando com o exposto, Denhardt (2011) apresenta o termo governança como “cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos e na implementação das políticas públicas”.

De modo similar, Borzel e Panke (2008) apresentam o conceito de governança em rede. A expressão se refere às decisões tomadas coletivamente através do envolvimento sistemático de atores privados com os quais os atores públicos coordenam suas preferências e recursos, de forma voluntária e não hierárquica em prol da formulação e implementação de políticas. Por intermédio da governança em rede os órgãos públicos podem disponibilizar recursos em cenários compostos por atores públicos e privados, em diversos níveis de governo (internacional, nacional, estadual, municipal, regional e local). Em contrapartida, os atores privados disponibilizam informações aos atores públicos sobre conhecimento, recursos humanos e capital financeiro (BORZEL; PANKE, 2008).

De acordo com Sørensen e Torfing (2018) o diferencial da governança em rede reside na capacidade de alinhar, mobilizar e trocar recursos entre atores diversos com diferentes funções e interesses, de modo a produzir soluções robustas para problemas complexos através da colaboração. Os atores interagem entre si por meio de estruturas institucionais, regras, normas, valores e outras formas de conhecimento. Ainda segundo os autores “a governança em rede pode democratizar a governança pública, aumentando a participação de uma pluralidade de atores sociais com base na relevância e afetação, intensificando a competição política” (SØRENSEN; TORFING, 2018, p. 306).

Para Keast (2016) a governança em rede oferece uma abordagem alternativa para mobilizar e organizar o desenvolvimento de políticas. De modo complementar, Alborno e Glückler (2020) e Kapucu e Hu (2020) afirmam que a governança em rede é uma estrutura organizada por procedimentos de colaboração que visam sanar urgências sociais através de coordenação horizontal e voluntária, sendo a tomada de decisão baseada em negociação e acordo consensual entre os atores envolvidos. Além disso, os autores apontam que na prática os atores possuem diferentes acessos aos recursos e a autoridades.

Nesta perspectiva, entende-se que ambos os termos expostos por Alborno e Glückler (2020), Kapucu e Hu (2020), Sørensen e Torfing (2018), Keast (2016), Klijn e Koppenjan (2012), Denhardt (2011) e Borzel e Panke (2008) visam denominar os atores públicos e privados que interagem entre si e também com o governo de forma coletiva,

voluntária e não hierárquica, em prol da formulação e implementação de políticas e/ou na geração de bens públicos que visam sanar problemas públicos ou prover direitos. Contudo, de modo a não gerar conflitos semânticos, o presente trabalho adotará o termo governança em rede, utilizado pelos autores Albornoz e Glückler (2020), Kapucu e Hu (2020), Sørensen e Torfing (2018), Keast (2016), Borzel e Panke (2008) e Provan e Kenis (2007).

Provan e Kenis (2007) apontam a existência de duas formas de governança em rede, a governança participante e a rede governada por um líder. A primeira é governada de modo descentralizado pelas partes que a compõem, assim, todos os membros colaboram com o compartilhamento de recursos, informações, pessoas e capital financeiro. A segunda forma de governança em rede ocorre mediante a necessidade de haver uma organização como líder, para tanto pode ser criada uma organização administrativa de caráter formal ou informal.

A adoção bem-sucedida da governança em rede depende de quatro contingências estruturais e relacionais, segundo Provan e Kenis (2007):

- Confiança – quanto mais densa a confiança entre as partes maior será a densidade das relações, adicionalmente, aponta-se a necessidade de que todos os membros confiem em todos os outros;
- Tamanho – quando o número de participantes da rede aumenta o número de relacionamentos entre as partes também aumenta, conseqüentemente, pode ocorrer uma maior dificuldade em chegar ao consenso;
- Consenso de objetivos – deve haver o consenso entre os participantes para que haja um desempenho melhor;
- Natureza da tarefa – visto que os atores são interdependentes torna-se necessário que todas as partes devem possuir competências para atingir os objetivos estabelecidos.

A governança em rede está vinculada ao desempenho das redes interorganizacionais. Contudo, diferente das organizações, a rede precisa ser governada sem que haja a presença de hierarquia e propriedade. Deste modo,

(...) o modelo de governança adotado pela rede é resultado de um processo de barganha entre os atores ou, de forma mais precisa, entre os decisores das organizações, levando em conta a opção de participar ou não dos relacionamentos a partir das considerações sobre os benefícios que tal participação pode trazer para os objetivos individuais (CASTRO; GONÇALVES, 2014, p. 1286-1287).

Para tanto, segundo Castro e Gonçalves (2014), a governança abarca mecanismos (coordenação, controle/monitoramento e incentivos) e aspectos estruturais (centralização e formalização), sendo estes fundamentais no funcionamento da rede e na obtenção de resultados. O Quadro 2 apresenta as características dos elementos supracitados.

Quadro 2- Elementos da Governança adotada pela rede

Estrutura:	Centralização:	Diz respeito ao compartilhamento de decisões.
	Formalização:	Diz respeito aos relacionamentos acordados, regras e regulamentações para as diferentes contingências são predefinidos, descritos e fixados, além das respostas adequadas a tais contingências.
Mecanismos:	Coordenação:	Diz respeito as atividades dos diferentes atores que fornecem o suporte para os interesses coletivos.
	Controle/monitoramento:	Diz respeito aos momentos em que se avaliam as ações coletivas e se definem as possíveis correções necessárias.
	Incentivos:	Diz respeito a promoção de vantagens para a participação dos atores.

Fonte: Elabora pela autora, baseado em Castro e Gonçalves (2014).

Rogers e Weber (2010) afirmam que a governança em rede tem possibilitado a obtenção de resultados positivos em razão do desenvolvimento de novas capacidades de solução de problemas, isto porque, ela proporciona a ocorrência de três situações: (i) o aumento da eficácia dos órgãos públicos; (ii) a construção de uma capacidade colaborativa sistêmica através do desenvolvimento e transferências de tecnologia; (iii) a ampliação da capacidade pública de solucionar os problemas por meio das oportunidades oferecidas nos acordos de colaboração, de modo que haja a união e o gerenciamento coletivo dos problemas e das políticas públicas.

Desta forma, a governança em rede é fruto da ocorrência de ações colaborativas entre atores e organizações em razão destes pretenderem atingir um objetivo específico. De acordo com Thompson e Perry (2006) a colaboração é um processo interativo, cíclico e, portanto, não linear, no qual múltiplos atores autônomos interagem por meios formais e informais de negociação em prol de elaborar em conjunto regras e estruturas capazes de direcionar seus relacionamentos (sociais e organizacionais) e modos de agir, de modo a solucionar as questões que os uniram de modo mutuamente benéfico (THOMPSON; PERRY; MILLER, 2009).

Questões relacionadas à rápida tecnologia, mudanças, recursos escassos e aumento da interdependência organizacional, estão gerando níveis crescentes de colaboração, em razão de esta ser entendida como uma maneira de alocar recursos escassos de modo eficiente, enquanto constrói a comunidade, fortalecendo os laços interorganizacionais. Assim, a colaboração se apresenta como um ato importante para a

execução de ações complexas, em razão de se entender que o produto da colaboração é maior que o produto gerado pelas organizações de maneira isolada (THOMPSON; PERRY, 2006). Neste sentido, a colaboração pode ser entendida com um sistema, visto que de acordo com Buckley (1971) a associação das partes em um sistema é um fator primordial, já que o todo vai além do somatório das partes, pois, a associação das partes de um sistema leva a criação de um novo fator que só é encontrado com a união das mesmas.

Assim, a governança em rede propõe um rompimento com o passado, onde o Estado era o principal ator na produção de políticas públicas e abre espaço para a inserção de novos atores no ciclo de políticas públicas, incluindo desde OSCs em nível local até organizações multinacionais (DENHARDT, 2011). A inserção de outros atores em processos que antes eram apenas de atuação do Estado, favorece o aumento da democracia e, conseqüentemente, proporciona a possibilidade da melhora na qualidade de vida dos cidadãos, bem como o entendimento e execução dos direitos dos cidadãos.

2.3.1 Arenas decisória na governança em rede

A inserção de atores sociais na esfera pública e a criação de arenas deliberativas ou arenas decisórias representam um avanço no processo de democratização e de valorização da cidadania (BISPO JÚNIOR; GERSCHMAN, 2013). Segundo Sørensen e Torfing (2018) a governança em rede fornece arenas para a participação e colaboração, as mesmas são democraticamente meios de influência para os políticos. Além disso, de acordo com os autores a abertura para a participação por meio da governança em rede torna o governo mais sensível às necessidades e preferências da população.

A participação social na governança em rede envolve direta e indiretamente as partes interessadas nas tomadas de decisão acerca das políticas voltadas para determinada temática. Através da governança em rede os mesmos podem interagir com atores governamentais, políticos, OSCs e empresas privadas que implementam as políticas públicas (QUICK; BRYSON, 2016).

Abers e outros (2009) afirmam que as teorias sobre democracia deliberativa apontam que a concepção de arenas decisórias é propícia para a efetivação da democracia. Para tanto, é necessário que haja argumentação e debates nestas estruturas de participação e que não haja limitações nos debates, sendo eles livres e sem a presença de coerção.

Segundo Aguiar e Martins (2017, p. 401)

(...) com o modelo deliberativo de democracia, uma das condições necessárias para se atingir a legitimidade em processos deliberativos, deve-se à possibilidade de as instituições políticas serem organizadas de tal modo que, aquilo que é considerado de interesse geral resulte do processo de deliberação coletiva, conduzidos racionalmente e de modo justo entre indivíduos considerados livres e iguais.

De acordo com a teoria deliberativa os processos de tomada de decisão devem proporcionar abertura para a fala de todos os participantes e a oportunidade para criação de pautas e debates, resultando em outros conteúdos passíveis de deliberação. A teoria deliberativa propõe que através de arenas decisórias haja tomada de decisão, indo além do debate público. Assim, as arenas deliberativas tendem a influenciar as decisões acerca de determinada política (AGUIAR; MARTINS, 2017).

A tomada de decisão através da deliberação é um processo que visa a resolução de problemas baseado em reivindicações, onde os atores participantes justificam suas opiniões, escutam uns aos outros com respeito mútuo e estão dispostos a reavaliar suas percepções iniciais à luz de contra-argumentos e novas informações (ÖBERG, 2016). De acordo com Öberg (2016, p. 182- tradução da autora)

Os fóruns deliberativos têm objetivos diferentes: aumentar a legitimidade por meio da participação; para promover perspectivas de espírito público e respeito mútuo através da inclusão; e melhorar a qualidade das decisões por meio de um debate informado. Às vezes, os políticos criam fóruns deliberativos para razões estratégicas, com pouca intenção de melhorar a deliberação.

A institucionalização destas arenas deliberativas “marca uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil” (KALAOUM; TRIGO, 2021, p. 74). A mudança é ocasionada devido a nova maneira de se governar, oriunda dos novos meios de participação, competição e cooperação.

(...) os processos, cooperativo e competitivo, ocorrem devido à possibilidade de diferentes grupos da Sociedade Civil, com diferentes interesses, ter a possibilidade – em teoria, igualitária – de integrarem arenas deliberativas e decisórias da política. Nesse sentido, mesmo diante do reitar democrático, é necessário superar uma abordagem que homogeneiza os grupos de cidadãos e transforma seus interesses em uma massa única. Esses espaços de tomadas de decisões e disputas políticas refletem as relações de poder e os jogos de interesses de grupos, por vezes, antagônicos. As decisões e resultados dessas disputas negociadas ajudam a desenhar uma agenda política e a definir os projetos a serem gerados futuramente (KALAOUM; TRIGO, 2021, p. 74).

Assim, as arenas deliberativas são meios de proporcionar oportunidades para a sociedade civil expor sua opinião a respeito das políticas públicas (MARTIELLO; HASS, 2018). Segundo Sant’Anna, Queiroz Neto, Marchi (2020) a ativação da sociedade só ocorre quando os cidadãos passam a ocupar os espaços públicos e interagir em prol da

construção de um bem público. Deste modo, quanto maior for a capacidade estatal de proporcionar espaços para a prática da democracia e a diversidade de participação social nas deliberações, maior será a capacidade política para sanar problemas públicos. Tais questões perpassam a lógica da governança pública, visto que a partir da mesma ocorre o fortalecimento institucional, a construção de redes de cooperação e a ativação de atores locais.

Para Abers (2002) a participação social nas arenas deliberativas possui três objetivos: *i*) proporcionar a inclusão políticas; *ii*) promover processos deliberativos interativos; e *iii*) ampliar o controle social sobre o Poder Público. A participação ocorre mediante ao fato de os atores sociais identificarem a existência de problemas e optarem por se mobilizar, reivindicar e articular de forma coletiva e organizada em prol do enfrentamento dos mesmos através da ocupação de espaços públicos (SANT'ANNA; QUEIROZ NETO; MARCHI, 2020). Nestes canais de participação é comum situações de conflito e enfrentamento de interesses, visto que os atores possuem segmentos divergentes (MARTIELLO; HASS, 2018).

Segundo Avritzer (2000), esses arranjos deliberativos partilham as três características centrais para que a argumentação deliberativa aconteça. A primeira característica diz respeito a cessão de um espaço decisório por parte do Estado. A segunda trata das informações possuídas pelos atores sociais, tornando as mesmas públicas e socializadas. E por fim, tem-se a possibilidade de se testar diversas experiências e partilhar os resultados.

Em seu estudo Cohen (2009) propõe um procedimento deliberativo ideal que se inicia com a definição da agenda, seguido das propostas para sanar os problemas da mesma e por fim, a apresentação de uma alternativa. Segundo este autor, a deliberação deve ser constituída de uma troca de argumentos e críticas entre os participantes.

A promulgação da CF/88 é o marco do surgimento de arenas decisórias no Brasil. A título de exemplo de arenas deliberativas tem-se os Conselhos. Godoy e Souza (2011, p. 159) afirmam que este é “um instrumento de intervenção das organizações no processo de elaboração de políticas públicas municipais”.

Segundo Azevedo (2015) a participação social pode gerar um rompimento das relações clientelista e um aumento de *accountability*. Todavia, de acordo com Bispo Júnior e Gerschman (2013, p. 11) esses espaços participativos fizeram surgir “potenciais riscos de desvirtuamento e distorção tanto da atuação dos representantes não estatais como da própria relação entre Estado e sociedade”, por exemplo, o clientelismo e o neocorporativismo. A relação clientelista se dá mediante a distribuição de favores e

recursos. A ação neocorporativa ocorre quando alguma entidade em uma arena deliberativa age em prol apenas dos seus interesses em detrimento dos interesses sociais como um todo.

2.4 As OSCs no âmbito das políticas públicas

Nas Ciências Sociais, a relação existente entre Estado e sociedade civil no Brasil anterior a década de 80 possuía uma trajetória diferente dos demais países, isto por que, nos outros países era notável a predominância da redução do Estado e de suas políticas. Enquanto no Brasil o que ocorria era o predomínio do Estado como o ator principal (DE MOURA; SILVA, 2008).

Contudo, mediante as desigualdades enfrentadas os atores da sociedade se uniram em prol de combater as mazelas sociais e preencher as lacunas resultantes de um Estado omissivo. De Moura e Silva (2008, p. 46) afirmam que nesta época o Estado e a sociedade civil eram “marcados por características contrastantes e contrapostas de maneira maniqueísta: enquanto o Estado é corrupto, violento, autoritário, conservador, a sociedade civil é ética, democrática, progressista, universalista”.

Em razão da crise de confiança vivenciada entre a sociedade para com o Estado, o espaço público se aproximou da sociedade e se afastou do Estado, resultando em uma ruptura com a matriz centralizada no Estado e em contrapartida houve uma promoção da matriz socioeconômica. Com o empoderamento desta matriz passou a haver uma perspectiva plural, baseada na confiança, maleabilidade, descentralização e orientação para os cidadãos, possibilitando a ampliação do engajamento dos indivíduos (ANGELIS, 2015).

Diante dessa situação, não havia um trabalho colaborativo entre Estado e a sociedade civil, o que realmente ocorria era a ação dos atores da sociedade civil nos casos em que o Estado era omissivo e/ou ineficiente. A determinada situação resultou no cenário vivenciado na atualidade, onde diversos atores estão comprometidos com o desempenho de atividades que anteriormente eram realizadas apenas pelo Estado. Assim, em muitos casos passou a haver a transferência da responsabilidade do Estado para esses atores, que constituíram as Organizações Não Governamentais (OLIVEIRA; HADDAD, 2001).

Contudo, atualmente tem-se uma preferência pelo uso do termo Organização da Sociedade Civil (OSC), ao invés de ONG. A escolha do termo se dá mediante a ênfase nos atores que são protagonistas nestas organizações (GOMES, 2017).

As OSCs podem ser entendidas como organizações de atores civis que agem coletivamente em prol de “causas e interesses difusos da população, frequentemente vinculados ao exercício mesmo da cidadania” (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 62). Ainda de acordo com os autores, as OSC são “organizações constituídas livremente por cidadãos que atuam diante da carência de produtos e serviços que o Estado não atende de modo satisfatório e o mercado não tem interesse de atender” (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 62). Corroborando com o exposto, Alves e Costa (2020, p. 926) afirmam:

A existência de organizações da sociedade civil depende, entre outras coisas, da ausência (ou ineficiência) de um Estado e de um mercado que atendam às necessidades das pessoas em termos econômicos. Ou seja, mercados e governos efetivos no atendimento às demandas da sociedade poderiam prescindir da existência de um setor privado sem fins lucrativos.

Lopes (2019, p. 38) afirma que “as Organizações da Sociedade Civil - OSC no Brasil têm como atributos: serem de natureza privada, sem fins lucrativos, legal e voluntariamente constituídas e administradas”. O objetivo das OSC é realizar ações em prol de viabilizar uma vida digna aos cidadãos marginalizados, e por isso os atores presentes nas OSC se associam com a finalidade de colaborar com a solução dos problemas de ordem pública (FRANÇA FILHO, 2004).

Nas décadas de 80 e 90 houve alterações políticas e econômicas, como o fortalecimento dos regimes democráticos. Concomitantemente, a esfera pública tornou-se compartilhada entre Estado, sociedade civil e setor privado (SOUZA, 2015). Conseqüentemente, o Estado deixou de ser o único ator que realiza atividades em prol da sociedade, ou seja, ele não é mais o único que produz bens públicos. Originou-se então o “governo de terceiros”, constituído por organizações privadas e organizações sem fins lucrativos, existentes na sociedade civil contribuindo para o processo de difusão das políticas públicas.

A ampliação auxiliou na expansão das políticas sociais, visto que, o governo não poderia conhecer todos os problemas recorrentes na sociedade e devido à ausência do Estado a sociedade passou a ser ativa na execução de políticas em prol de uma melhor qualidade de vida (DENHARDT, 2011). Este novo modelo tem como principais características “descentralização político-administrativa das políticas sociais e a cogestão governo/sociedade que inclui a participação efetiva da sociedade civil nos processos decisórios através dos conselhos populares” (BRANCO et al., 2020, p. 7275). Fleury e Ouverney (2008, p. 4) apontam que a

(...) relação de poder entre os indivíduos e o Estado representou uma grande transformação na estrutura social da modernidade. De um lado, um Estado que atua por procedimentos racionais e legais e que funda seu poder nos indivíduos constituídos como cidadãos. (...) De outro lado, só os cidadãos podem garantir e assegurar a legitimidade do exercício do poder político.

A relação colaborativa entre as OSCs e o Estado foi regulamentada pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei 13.019 de 2014 e modificado pela Lei 13.240 de 2015. Antes de 2014, a relação era norteada pela legislação que foi institucionalizada na década de 30 (MENDONÇA; FALCÃO, 2016; MENDONÇA, 2017). Os Artigos da Lei supracitada “revelam a preocupação com o fortalecimento da sociedade civil, por intermédio da participação popular e da gestão pública democrática, sendo as relações pautadas pelos princípios norteadores da Administração Pública” (FORTINI; PIRES, 2015, p. 96).

Segundo Mendonça (2017) o MROSC além de ser uma Lei é antes um meio de mobilização, em razão de este insistir em demonstrar a necessidade e a importância da sociedade civil organizada e da participação dos atores privados na gestão pública, tornando-a mais eficiente, democrática e com otimização dos resultados (FORTINI; PIRES, 2015). O MROSC apresenta dois objetivos centrais: (i) colaboração entre Estado e OSCs na execução de políticas públicas; (ii) a realização de fomento realizado pelo Estado, em prol de incentivar e/ou financiar ações realizadas nas OSCs. Para tal foram institucionalizados o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento (MENDONÇA, 2017; MENDONÇA; FALCÃO, 2016).

O Termo de Colaboração é ajuste que formaliza a parceria entre Estado e Organização da Sociedade Civil, para a consecução de interesse público, que tenha sido proposto pela Administração Pública (art. 2º, VII). O Termo de Fomento, por sua vez, tem contornos semelhantes ao ajuste acima descrito, se distinguindo deste apenas por resultar de processo que resulta de proposta formulada pela organização civil (art. 2º, VIII) (FORTINI; PIRES, 2015, p. 108).

A principal mudança obtida através do MROSC é a criação de instrumentos jurídicos que normatizaram a transferência de recursos, substituindo os convênios (desde então estes se tornaram proibidos na relação estabelecida entre Estado e OSCs) (MENDONÇA, 2017). Complementarmente, foram instituídos pela nova legislação

(...) a transparência como um fator chave nas parcerias, com a obrigatoriedade de chamamento público; a desburocratização, com a simplificação e maior objetividade dos planos de trabalho, dos procedimentos de despesas e das regras de prestação de contas. Mas talvez, a maior inovação, e que deve enfrentar desafios culturais e gerenciais para a sua implantação, é a mudança

de enfoque no controle de meios para o controle de resultados (MENDONÇA, 2017, p. 9).

A relação colaborativa assumida pelo Estado e OSCs conta atualmente com normas capazes de incentivar e controlar a qualidade e os resultados das políticas públicas por parte de órgãos tanto de controle externo quanto interno (MENDONÇA, 2017). Contudo, o avanço de governos que possuem discursos hostis às OSCs, eleitos em 2018, afeta os programas de financiamento estatal voltados para essas organizações (ALVES; COSTA, 2020).

A relação entre Poder Público e OSCs proporciona a ocorrência de ações transversais, de modo intersetorial e interorganizacional, devido à presença diversificada de atores e ambientes. Nesta perspectiva, estabelecem os vínculos por meio de implantações de redes, onde as OSC assumem um papel importante na execução das políticas públicas, já que, em muitos casos o Estado não consegue estar presente no momento da implementação, necessitando da ação de terceiros, por intermédio da inserção da estrutura em rede.

2.5 A construção das crianças e adolescentes como sujeitos portadores de direito

Os direitos das crianças e adolescentes no Brasil é recente, possuindo como marco a promulgação CF/88. Este avanço está diretamente ligado aos movimentos por direitos humanos e democracia. Assim, a participação da sociedade civil é um elemento central no surgimento dos direitos de crianças e adolescentes no país (MOREIRA; GRIGNANI, 2020).

O histórico dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil divide-se em três partes: a indiferença, a situação irregular e a proteção integral. Até metade do século XIX o Estado era indiferente, visto que a criança e o adolescentes não eram entendidos como uma categoria social (MOREIRA; GRIGNANI, 2020).

Com a República, surge “um complexo aparato jurídico-assistencial de intervenção sobre a população pobre que dá origem à ação tutelar do Estado, legitimada pela criação do Juízo de Menores e pelo primeiro Código de Menores, em 1927” (MOREIRA; GRIGNANI, 2020, p. 294). O Código de Menores da década de 20 tinha como premissa realizar o acompanhamento médico e higiênico das crianças e das nutrizes, e ainda alojar em abrigos as crianças e adolescentes que foram abandonadas socialmente (PEREZ; PASSONE, 2010).

Durante a Ditadura Militar, no ano de 1979, foi reconstituído o Código de Menores. O Código instituído na década de 70 possuía como objetivo proteger menores

de 18 anos em situação irregular, sendo considerado em situação errático o menor que não possuísse condições básicas para a sobrevivência ou desenvolvimento social, que estivesse desassistido juridicamente, fosse vítima de maus tratos, e/ou autor de crimes (BRASIL, 1979). Contudo, o Código de Menores não enxergava as crianças e adolescentes como sujeitos portadores de direitos perante a família, à sociedade e ao Estado (PEREZ; PASSONE, 2010).

A promulgação da CF/88 foi um marco para a população brasileira, visto que por seu intermédio foram promovidos e assegurados inúmeros direitos, inclusive na defesa dos direitos das crianças e adolescentes. A explicitação dos direitos das crianças e adolescentes por meio da Constituição, juntamente com o texto da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovado pela Assembleia Geral em 1989, fez com que as crianças e adolescentes fossem identificados como indivíduos titulares de direitos individuais (MOTTI; SANTOS, 2011; PEREZ; PASSONE, 2010).

Portanto, a partir da CF/88 as crianças e adolescentes passaram a possuir os mesmos direitos que os adultos, além do acréscimo de direitos especiais em razão do potencial desenvolvimento pessoal e social que estes vivenciam (PEREZ; PASSONE, 2010). Por meio do Art. 227 da “Constituição Cidadã”, a família, a sociedade e o Estado tornaram-se responsáveis por garantir os parâmetros capazes de assegurar a vida das crianças e adolescentes (BRASIL, 1988).

Com o propósito de efetivar os direitos constitucionais da criança e do adolescente foi promulgada a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, dando origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O ECA viabiliza a proteção integral a crianças e a adolescentes, promovendo ações voltadas para a garantia do desenvolvimento mental, físico, moral, social e espiritual, em condições de liberdade e de dignidade. Para tal, propõe-se a existência de um sistema de governança compartilhada entre diversas instituições, como o Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, instituições públicas, OSCs, Conselho Tutelar e o Fundo da Infância e da Adolescência (FIA) (GONSALVES; ANDION, 2019; DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2011).

A estrutura de gestão da política voltada para infância e adolescência, é fundamentada em dois princípios: “a descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de suas organizações representativas” (DAMASCENO; GÓIS, 2010, p.265). O primeiro diz respeito a coordenação local das ações. O segundo determinou as gênesis de fóruns de discussão, controle e formulação de ações os Conselhos.

Em busca de uma gestão compartilhada entre governo e sociedade, estipulou-se que os regulamentos norteadores para a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, deveriam ser constituídos no âmbito de Conselho, o que conduziu à Lei nº 8.242 de 1991 que determina a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) (PEREZ; PASSONE, 2010).

No Art. 2º artigo, III, da Lei nº 8.242/91, é abordado que cabe ao CONANDA ofertar suporte aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo nomeados respectivamente de Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CEDCA) e Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), ambos órgãos deliberativos com a função de controlar e implementar atos relacionados às crianças e adolescentes, baseado no Art. 204, II, da CF/88 e no Art. 88 do ECA (TEIXEIRA, 2010). De acordo com Avritzer (2000), os Conselhos são exemplos de locais da democracia deliberativa, por serem fóruns entre sociedade e Estado.

Contudo, segundo Dabull e Chaves (2014) existe uma resistência por parte dos Poderes Executivos e Legislativos para com os Conselhos. Além disso, o CMDCA enfrenta desafios relacionados a “descentralização, municipalização e participação, garantidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 88, incisos I e II” (CLAUDINO, 2007, p. 2). Cunha (2007, p.4), explana que o CMDCA enfrenta inúmeros problemas

(...) alguns internos aos Conselhos, como a fragilidade e a assimetria nas representações e no acesso à informação para tomada de decisão, outros externos, como a forte influência e ingerência de alguns gestores públicos, alguns conflitos com o Legislativo, a baixa intersetorialidade.

Outro avanço realizado através da criação dos Conselhos nas esferas federal, estadual e municipal é a convocação de Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente. As Conferências são deliberativas e servem de subsídio para os Conselhos, sendo as mesmas um espaço de participação em prol de efetivar as políticas voltadas para as crianças e adolescentes (CUSTÓDIO, VERONESE, 2009) e integrar a participação social, no que tange os três níveis federativos (SILVA, 2019), incluindo crianças e adolescentes (SOUZA, 2010).

Além disso, foi concebido o Sistema de Garantia de Direito (SGD), por meio da Resolução nº 113/2006, constituído pelas de instituições, organizações, entidades, programas e serviços de atendimento infanto-juvenil e familiar, que juntos são conduzidos de modo unificado e articulado baseado no ECA. O propósito do SGD é tornar efetiva a proteção dos direitos das crianças e adolescentes (PEREZ; PASSONE, 2010).

Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (CONANDA, 2006).

O SGD articula-se em três eixos (CASTRO, 2020):

Art. 6º O eixo da defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, da infância e da adolescência, para assegurar a impositividade deles e sua exigibilidade, em concreto.

Art. 14. O eixo estratégico da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através do desenvolvimento da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, prevista no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que integra o âmbito maior da política de promoção e proteção dos direitos humanos.

Art. 21. O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais (CONANDA, 2006).

No Art. 2º da Lei nº 13.431 de 2017, é abordado que

A criança e o adolescente gozam dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhes asseguradas a proteção integral e as oportunidades e facilidades para viver sem violência e preservar sua saúde física e mental e seu desenvolvimento moral, intelectual e social, e gozam de direitos específicos à sua condição de vítima ou testemunha.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios desenvolverão políticas integradas e coordenadas que visem a garantir os direitos humanos da criança e do adolescente no âmbito das relações domésticas, familiares e sociais, para resguardá-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, abuso, crueldade e opressão (BRASIL, 2017 a).

Diante destes alicerces foi ampliando o número de atores, o que resultou em uma ação conjunta e sistemática que viabilizou a formação de estruturas em formas de redes. Assim, os atores realizam ações por meio de colaboração e cooperação, em prol da segurança das crianças e adolescentes (TEIXEIRA, 2010). Perante a criação das redes de atores, o serviço prestado passou a ser desempenhado pelos setores estatais e não-estatais de maneira intersetorial e transversal (PEREZ; PASSONE, 2010; MIRANDA; OLIVEIRA, 2017).

2.5.1 Implementação de Políticas Públicas para a Infância e Adolescência

As crianças e os adolescentes possuem com absoluta prioridade, segundo a CF/88, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Para tanto, compete à família, ao Estado e à sociedade civil garantir estes direitos. Assim, apesar do Estado ter o dever de prover e garantir os direitos de sua população, também cabe a sociedade civil atuar em prol das crianças e adolescentes.

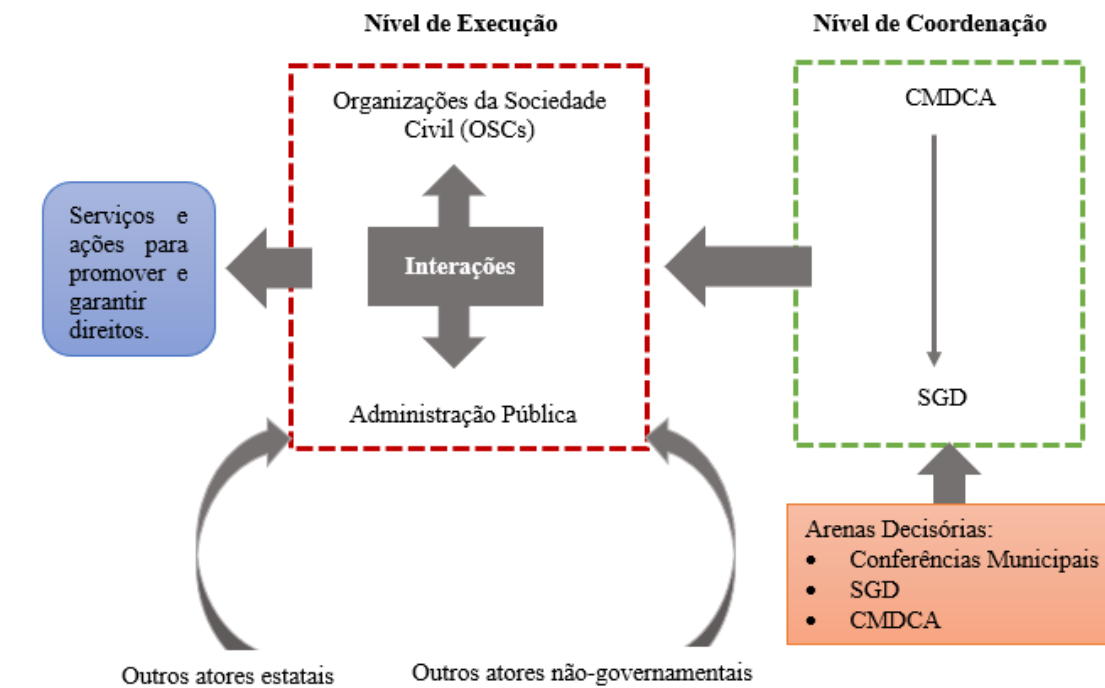
Além da constitucionalização dos direitos deste público, evidencia-se que a administração pública brasileira sofreu mudanças tornando-se mais permeável, resultando em um Estado plural e pluralista. Deste modo, atores públicos (Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta), atores não públicos (atores sociais – OSCs - e atores e projetos privados) passaram a promover ações que visam prover e garantir os direitos das crianças e adolescentes ou então sanar aspectos que violem os mesmos

Estes atores se distinguem em dois níveis, o Nível de Coordenação, composto pelo CMDCA, e o Nível de Execução, que compete as OSCs e Equipamentos Públicos. Além disso, entre os atores que compõem o Nível de Coordenação, tem-se que o CMDCA é responsável por orientar as ações do SGD.

Os atores do Nível de Coordenação juntamente com as Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes atuam como arenas deliberativas ou decisórias, onde ocorrem tomadas de decisões complexas.

Complementarmente a estes dois níveis atuam outros atores que podem fornecer recursos e regras, sendo os mesmos caracterizados como atores privados ou atores estatais. No âmbito privado, têm-se como exemplo de atores, os bancos, as empresas e agências particulares que financiam as OSCs, tal financiamento geralmente ocorre por meio de editais. No âmbito estatal, os atores podem ser tanto do nível estadual quanto do federal, como exemplo destes atores aponta-se a Secretaria de Desenvolvimento e Ação Social, a Secretaria de Educação, a Secretária de Saúde, entre outros. Deste modo, propõe-se o Esquema Analítico expresso na Figura 2.

Figura 2 - Governança em Rede de Implementação de política pública local para infância e adolescência



Fonte: Dados da pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos referem-se à composição dos procedimentos de pesquisa empenhados para a realização do presente estudo. Para tanto, este capítulo abarca inicialmente a unidade de análise e, posteriormente, as técnicas de coleta e análise de dados. A seção, apresenta o caminho metodológico definido, suas justificativas, e como ocorreu o desenvolvimento da pesquisa.

3.1 Unidade de Análise

Como unidade de análise tem-se as políticas e os órgãos envolvidos na implementação das mesmas na cidade de Viçosa – Minas Gerais (MG), voltadas para o público da infância e adolescência. Conforme levantamento de dados de fontes secundárias, a pesquisa foi desenvolvida com atores das secretarias municipais e das OSCs nomeados como Conselheiros titulares do CMDCA.

O Quadro 3 apresenta os atores públicos e sociais envolvidos na implementação de políticas para crianças e adolescentes no município, segundo o SGD e o CMDCA.

Quadro 3- Atores envolvidos na implementação de políticas para crianças e adolescentes

Natureza:	Atores:
Públicos	Centro de Referência em Assistência Social (CRAS)
	Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS)
	Conselho Tutelar (CT)
	Consórcio Intermunicipal de Atenção à Criança e ao Adolescente da Comarca de Viçosa (CIACA)
	Família Acolhedora.
	Associação de Proteção e Amparo Social (APAS)
	Vara Criminal e da Infância e Juventude
Sociais	Associação Cristã Espírita Allan Kardec (ACEAK)
	Associação Mariana Beneficente (Creche Três Pastorinhos) (AMARBEM)
	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Viçosa (Apae)
	Associação Assistencial e Promocional da Pastoral da Oração de Viçosa (APOV)
	Centro de Educação Infantil Pingo de Luz (Creche Pingo De Luz)
	Centro de Educação Infantil Maria Tereza (Creche Maria Tereza)
	Centro de Educação Infantil Santa Terezinha (Creche Maria Terezinha)
	Ação Social Evangélica Viçosense (REBUSCA)
	Serviço de Obras Sociais (SOS) - Centro de Educação Infantil Myriam de Oliveira Fernandes (Creche Myriam de Oliveira Fernandes)
	Associação Odontológica Jesus é o Caminho (AOJEC)
	Centro de Educação Infantil São João Batista (Creche São João Batista) - CAESJB – Comunidade Assistencial e Educacional São João Batista
	Centro De Promoção do Desenvolvimento Sustentável (CENSUS)
	Associação Beneficente “Dr. Altamiro Saraiva” (ABAS)- Centro de Educação Infantil Dona Tereza Do Nascimento de Jesus - Creche Dona Tereza do Nascimento De Jesus
	Creche São Sebastião
	Instituto Tecendo Sonhos (ITS)
	Creche Maria João De Deus
	Projeto Viva Juventude
Instituto Asas	

Projeto Esporte Solitário
Sociedade Civil Musical Lira Santa Rita (Lira Santa Rita)
Centro de Tecnologias Alternativas da Zona Da Mata (CTA-ZM)
Barrinha Futebol Clube
Associação de Proteção e Amparo Social (APAS)
Associação dos Amigos da Orquestra De Viçosa (AAOCV)
Agência de Desenvolvimento Cultural, Ambiental, Educacional e Socioeconômico de Viçosa e Região (ADEVI)
Grupo Escoteiro Viçosa (GEV)
Associação Comunitária Padre Geraldo Paiva (ACPGO)
Associação de Capoeira Porão de Angola (ACAPA)
Associação Viçosense de Amor-Exigente (AVAMEX)
Centro de Prevenção, Acolhimento, Tratamentos Reinserção Social do Dependente Químico (Comunidade Terapêutica)
Casa do Caminho
Centro Social Santa Rita De Cássia
Associação Beneficente Santa Clara (ABESC)
Fundação FACEV - Cultura, Extensão E Ensino (FACEV)
Associação Grupo Cordão de Ouro
Associação de Capoeira Cordão de Ouro
Mobile
Viçosa Esporte e Lazer (VEL)
Guerreiros do Zumbi

Fonte: Dados da Pesquisa.

3.2 Técnicas de coleta e análise de dados

As técnicas de coleta e análise de dados referem-se à exposição dos mecanismos empenhados no presente estudo. Para tanto esta seção apresenta, inicialmente, como ocorreu à coleta de dados e, posteriormente, a análise dos mesmos

3.2.1 Coleta de dados

Os dados utilizados sucederam-se do uso de fontes primárias e secundárias. Os dados de origem primária foram colhidos através de entrevistas semiestruturadas. As entrevistas semiestruturadas realizaram-se por meio da participação dos Conselheiros titulares do CMDCA e da secretária executiva do mesmo. Os dados de origem secundária decorreram de análise documental.

Além das fontes de dados expostas acima, também foram aplicados questionários para os atores apresentados no Quadro 3. Contudo, apenas 20 OSCs responderam. Mediante ao baixo número de respostas obtidas nos Questionários, os mesmos foram desconsiderados da análise.

Os questionários foram enviados via e-mail. As entrevistas foram realizadas virtualmente. A decisão de enviar os questionários via e-mail e de realizar as entrevistas

virtualmente se deu mediante ao cenário vivenciado atualmente em decorrência da pandemia da Covid-19, buscando assim, a proteção dos participantes da pesquisa.

Destaca-se que esta pesquisa e seus instrumentos de coletas de dados foram submetidos ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa para apreciação e aprovados pelo mesmo.

3.2.1.1 Entrevistas

A entrevista enquanto instrumento de coleta de dados é considerada como uma das principais fontes de dados. Neste estudo, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas com o intuito de se beneficiar de um roteiro previamente estruturado com perguntas centrais e da possibilidade de acrescentar outras questões no decorrer da entrevista (DUARTE, 2004).

As entrevistas foram realizadas com a secretária executiva do CMDCA e os doze membros titulares do CMDCA, nomeados pelas Portarias Municipais de nº 338/2019 e 403/2019, sendo eles, segundo a Lei nº 2583/2016:

- I - Um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;
- II - Um representante da Secretaria Municipal de Cultura, Patrimônio Histórico e Esportes;
- III - Um representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia;
- IV - Um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- V - Um representante da Secretaria Municipal de Finanças;
- VI - Um representante da Secretaria Municipal Saúde;
- VII - Seis representantes de entidades não governamentais de defesa e ou atendimento dos direitos da criança e do adolescente, registradas no CMDCA, com atuação comprovada de pelo menos dois anos em ações e trabalhos envolvendo a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Município.

O chefe do Poder Executivo Municipal (gestão 2012-2020), bem como sua assessora e um contador municipal foram convidados a participarem da pesquisa, os três se comprometeram a participar desde que as perguntas fossem enviadas anteriormente. Conforme o solicitado, as perguntas foram enviadas para a secretária municipal e para o contador. Contudo, não se obteve outras respostas dos mesmos. Estes foram procurados via e-mail, telefone e WhatsApp.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas entre 30 de outubro de 2020 à 04 de janeiro de 2021, com a colaboração de 13 Participantes da Pesquisa. A realização das entrevistas seguiu as orientações do Comitê de Ética da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Foram realizadas ações de modo amanter em sigilo a identidade dos Participantes da Pesquisa. Para tanto, utilizou-se códigos ao invés de nomes. Deste modo,

utilizou-se da ferramenta *Visual Basic* presente no *Software Microsoft Excel®* para codificar os Participantes da Pesquisa, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4- Participantes da Pesquisa

Identificação:	Código:	Descrição:
Participante da Pesquisa 1	PP1	Secretária Executiva do CMDCA
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.

Os roteiros semiestruturados das entrevistas estão expostos no Apêndice B (entrevistas a serem realizadas com o chefe do Poder Executivo Municipal e assessoria), Apêndice C (entrevistas a serem realizadas com os membros do CMDCA e secretária executiva) e Apêndice D (entrevista a ser realizada com o contador municipal).

3.2.1.2 Pesquisa Documental

A pesquisa documental foi operacionalizada por meio da coleta de dados obtidas através de: (i) Atas de reuniões do CMDCA¹, apresentadas no Apêndice F, Quadro 16; (ii) Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) do município de Viçosa, referente aos anos 2017, 2018 e 2019²; (iii) Portarias Municipais³, dispostas no Quadro 17, Apêndice F; (iv) Leis e Decreto, expostos no Quadro 18, Apêndice F; (v) Registro de

¹ Foram analisadas as presentes Atas em virtude da disponibilidade ofertada pelo CMDCA.

² O OCA foi criado no município no ano de 2017, fato este que limitou a análise em três anos.

³ As Portarias Municipais selecionadas dizem respeito as Gestões 2017/2019 e 2019/2021 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em virtude de as Atas disponibilizadas corresponderem a estas duas gestões.

Entidades no CMDCA⁴; (vi) Lista de funções das Entidades cadastradas no CMDCA⁵; (vii) Consulta a parcerias com OSC e Liberação de Recursos⁶, onde foram analisados 88 Termos de Colaboração correspondentes aos anos de 2017 à 2020⁷; (viii) Resolução N.º/2011 do CMDCA⁸; (ix) Relatório Final - Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes de Viçosa, ano 2018^{9,10}; (x) Valores repassados via Renúncia Fiscal¹¹; (xi) Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Viçosa-MG¹².

3.2.2 Análise de dados

A técnica analítica utilizada foi análise descritiva. Por intermédio da análise descritiva foram organizados, sintetizados e descritos os aspectos importantes dos dados coletados. Como ferramentas descritivas foram empregados gráficos e tabelas, bem como transcorreu-se medidas de síntese como porcentagens (REIS; REIS, 2002).

Em síntese, o Quadro 5 apresenta as perspectivas analíticas utilizadas em consonância como os objetivos. Adicionalmente, são apresentadas as categorias de análise e as técnicas de coleta e análise de dados empregadas com o intuito de atingir os objetivos propostos.

Nível analítico	Objetivos	Categorias	Subcategorias	Coleta de dados	Técnica Analítica
Análise de ator	Caracterizar a atuação dos atores que compõem a rede de políticas públicas para crianças e adolescentes no município	Natureza do ator	Estatual/social/privado	Análise documental e Entrevista	Análise Descritiva
			Executor/Coordenador		
Análise do jogo	Identificar as arenas deliberativas presentes na governança em rede e como eles influenciam a atuação dos atores	Arenas Deliberativas	SGD		
			Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes		
			CMDCA		

⁴ Viabilizado pelo CMDCA.

⁵ Disponibilizada pelo CMDCA

⁶ Disponível em <https://www.vicosamg.gov.br/parceria-com-osc>, acesso realizado em 19 de agosto de 2020.

⁷ O limite temporal se deu em razão dos Termos de Colaboração terem surgido após a promulgação do Decreto Municipal nº 5.075/2017.

⁸ Resolução Vigente, a mesma dispõe sobre a criação da Comissão de Apoio à Rede SGD – Rede de Atendimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Viçosa e dá outras providências.

⁹ A Conferência realizada em 2018 é a mais recente no Município.

¹⁰ Disponibilizado pelo CMDCA.

¹¹ Disponibilizado pelo CMDCA.

¹² Disponibilizado pelo CMDCA

Análise da Rede	Revelar como é a relação entre Estado e OSCs na governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes	Estado e OSC	Colaboração		
	Reconhecer e minuciar a estrutura e os mecanismos da governança em rede.		Estrutura		
			Financeiro		
		Coordenação			
		Controle			
		Incentivos			
	Estrutura	Centralização			
		Formalização			

Quadro 5 - Objetivos, categorias de análise e técnicas de coletas e análises de dados

Fonte: Dados da pesquisa.

4 DISCUSSÕES E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo os resultados da pesquisa empírica são apresentados e discutidos, atendendo ao objetivo do estudo, em termos de conteúdo e estrutura. Para tanto, a seção encontra-se apresentada em quatro partes: (i) Atores governamentais e não governamentais na rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes; (ii) Arenas deliberativas nas políticas voltadas para crianças e adolescentes: Um processo de governança em rede; (iii) Aspectos estruturais e mecanismos: Uma análise por meio da Governança em Rede; (iv) A relação entre Estado e OSCs na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no âmbito local

4.1 Atores governamentais e não governamentais na rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes

A presente seção aborda sobre a rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no município de Viçosa-MG, bem como os atores envolvidos na mesma. Para tanto, foram realizadas duas subdivisões: (i) caracterização dos atores e (ii) a rede de implementação de políticas para crianças e adolescentes.

4.1.1 Caracterização dos atores

Nesta subseção, apresentam-se os atores que realizam ações no município em prol dos direitos das crianças e adolescentes no município. Além de estar em consonância com o objetivo geral e específicos do trabalho, essa seção encontra suporte nos estudos de Barreta (2020), Gonalves e Andion (2019), Euclides (2018), Andrade e Valadão (2017), Raquel (2012), Ronconi (2008) e Porras (2001) sobre a coexistência de atores, atuando na implementação de políticas públicas como resultado das mudanças ocorridas no Estado.

Os atores envolvidos na implementação das políticas públicas para infância e adolescência¹³, em nível local, visam resguardar e proporcionar a este público os seus direitos garantidos pela CF/88 para que os mesmos possuam prioridade absoluta.

Tais atores podem ser analisados segundo sua natureza e nível de atuação. Os atores podem ser classificados em três grupos segundo sua natureza: governamentais, sociais ou privados. Os atores governamentais ou públicos, ou estatais são aqueles

¹³ Este recorte limita o estudo a entidades, órgãos e projetos relacionados com o poder executivo. O papel do legislativo e do judiciário (em especial órgãos de controle) são analisados apenas em sua interação com os envolvidos na implementação de políticas públicas. Estes relacionamentos entre os diferentes atores dos diferentes poderes são relevantes, mas não compõem o escopo deste estudo.

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.

No que lhe concerne, o nível de atuação dos atores se divide em dois grupos: nível de coordenação e nível de execução. O nível de coordenação na rede garante a colaboração dos membros em torno da finalidade da política com foco no público-alvo. As ações podem ser coordenadas por diferentes atores de distintas naturezas, embora haja expectativa de predominância dos estatais, como legítimos e institucionais representantes do interesse público. O nível de coordenação, no município de Viçosa é constituído pelo CMDCA.

O nível de execução é composto pelos atores que atuam em nível de rua, interagindo com as crianças e adolescentes, bem como suas famílias. O Quadro 6 apresenta os atores que correspondem a execução na rede de políticas públicas para crianças e adolescentes no município.

Quadro 6- Atores do Nível de Execução na rede de implementação de políticas para crianças e adolescentes em Viçosa

Natureza:	Atores:	Ações/ área de atuação:
Públicos	Centro de Referência em Assistência Social (CRAS)	Órgão público vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social.
	Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS)	Órgão público vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social.
	Conselho Tutelar (CT)	Órgão permanente e autônomo vinculado ao Poder Executivo Municipal.
	Consórcio Intermunicipal de Atenção à Criança e ao Adolescente da Comarca de Viçosa (CIACA)	Consórcio Intermunicipal de Atenção à Criança e ao Adolescente
	Família Acolhedora.	Famílias que acolhem crianças e adolescentes vulneráveis
	Associação de Proteção e Amparo Social (APAS)	Casa acolhedora de crianças e adolescentes.
	Vara Criminal e da Infância e Juventude	Órgão do Poder Judiciário.
Sociais	Associação Cristã Espírita Allan Kardec (ACEAK)	Educação
	Associação Mariana Beneficente (Creche Três Pastorinhos) (AMARBEM)	Educação
	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Viçosa (Apae)	Educação
	Associação Assistencial e Promocional da Pastoral da Oração de Viçosa (APOV)	Educação
	Centro de Educação Infantil Pingo de Luz (Creche Pingo De Luz)	Educação
	Centro de Educação Infantil Maria Tereza (Creche Maria Tereza)	Educação
	Centro de Educação Infantil Santa Terezinha (Creche Maria Terezinha)	Educação
	Ação Social Evangélica Viçosense (REBUSCA)	Educação e Convivência Familiar
	Serviço de Obras Sociais (SOS) - Centro de Educação Infantil Myriam de Oliveira Fernandes (Creche Myriam de Oliveira Fernandes)	Educação e Convivência Familiar
	Associação Odontológica Jesus é o Caminho (AOJEC)	Saúde
	Centro de Educação Infantil São João Batista (Creche São João Batista) - CAESJB – Comunidade Assistencial e Educacional São João Batista	Educação
	Centro De Promoção do Desenvolvimento Sustentável (CENSUS)	Profissionalização
	Associação Beneficente “Dr. Altamiro Saraiva” (ABAS)- Centro de Educação Infantil Dona Tereza Do Nascimento de Jesus - Creche Dona Tereza do Nascimento De Jesus	Educação
	Creche São Sebastião	Educação
	Instituto Tecendo Sonhos (ITS)	Esporte e Cultura
Creche Maria João De Deus	Educação	

Projeto Viva Juventude	Esporte e Cultura
Instituto Asas	Cultura
Projeto Esporte Solitário	Esporte
Sociedade Civil Musical Lira Santa Rita (Lira Santa Rita)	Cultura
Centro de Tecnologias Alternativas da Zona Da Mata (CTA-ZM)	Educação
Barrinha Futebol Clube	Esporte
Associação de Proteção e Amparo Social (APAS)	Convivência Familiar
Associação dos Amigos da Orquestra De Viçosa (AAOCV)	Cultura
Agência de Desenvolvimento Cultural, Ambiental, Educacional e Socioeconômico de Viçosa e Região (ADEVI)	Profissionalização
Grupo Escoteiro Viçosa (GEV)	Educação
Associação Comunitária Padre Geraldo Paiva (ACPGO)	Profissionalização
Associação de Capoeira Porão de Angola (ACAPA)	Esporte
Associação Viçosense de Amor-Exigente (AVAMEX)	Convivência Familiar
Centro de Prevenção, Acolhimento, Tratamentos Reinscrição Social do Dependente Químico (Comunidade Terapêutica)	Saúde
Casa do Caminho	Educação
Centro Social Santa Rita De Cássia	Educação e Profissionalização
Associação Beneficente Santa Clara (ABESC)	Educação e Profissionalização
Fundação FACEV - Cultura, Extensão E Ensino (FACEV)	Cultura
Associação Grupo Cordão de Ouro	Esporte
Associação de Capoeira Cordão de Ouro	Esporte
Mobile	Esporte e Cultura
Viçosa Esporte e Lazer (VEL)	Esporte
Guerreiros do Zumbi	Esporte

A rede de implementação da política para infância e adolescência em Viçosa (MG) é constituída por 46 atores à nível de execução¹⁴, 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 social¹⁵, conforme apresentado Quadro 7.

Quadro 7- Atores

Níveis:	Governamental	Social	Privado
Execução	7	39	-
Coordenação	1	-	-

Fonte: Dados da Pesquisa.

Dentro do CMDCA existe um colegiado especial de coordenação, o SGD. O mesmo visa promover a articulação dos atores públicos. Portanto, cabe aos estatais estarem vinculados ao SGD.

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. A título de exemplo tem-se que entre os 12 governamentais do nível de execução, apresentados no estudo de Castro (2020), atualmente, apenas 7 estão vinculados ao SGD.

A coexistência destes atores corrobora com o apresentado nos estudos de Gonsalves e Andion (2019) e Andrade e Valadão (2017) onde é demonstrado que tanto os atores de origem governamental quanto não governamental, atuam conjuntamente em prol de garantir direitos e na implementação de políticas públicas, especificamente, no estudo de Gonsalves e Andion (2019) que se realizou na área da infância e adolescência.

Estudos (KALAOUM; TRIGO, 2021; BARRETA, 2020; SANT'ANNA; QUEIROZ NETO; MARCHI, 2020; MARTIELLO; HASS, 2018; AGUIAR; MARTINS, 2017; RAQUEL, 2012; RONCONI, 2008) apontam que a inserção destes novos atores é resultado das mudanças ocorridas no Estado. A inserção desta pluralidade de atores é importante, pois, pode gerar consensos, dissensos e conflitos na implementação de políticas, constituindo uma realidade diversificada, acarretando a necessidade de uma coordenação por meios não hierárquicos, mas relacionais.

¹⁴ Este número corresponde aos atores públicos cadastrados no SGD e aos atores sociais cadastrados no CMDCA, compondo a rede de políticas públicas voltadas para a infância e adolescência.

¹⁵ Não foram identificados atores privados relevantes na rede para infância e adolescência. Algumas empresas recebem adolescentes de programas de profissionalização, realizam doações para entidades sociais e patrocinam eventos. Estes comportamentos, muito importantes, não caracterizam uma ação própria que permita considerar tais empresas como atores promotoras de ações no âmbito das políticas para infância e adolescência.

4.1.1.1 Nível de coordenação

O objetivo do nível de coordenação é congregar esforços para a obtenção dos direitos das crianças e adolescentes. Em Viçosa, o nível de coordenação é composto pelo CMDCA.

O CMDCA é um órgão estatal especial de caráter colegiado e composição paritária entre Poder Público e organizações da sociedade civil, previsto na Constituição Federal (Art. 204) e na Lei Federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e normatizado pela Resolução nº 105 do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente). A função principal deste Conselho é deliberar e controlar as ações relativas à promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Em Viçosa, o CMDCA foi instituído pela Lei municipal nº 824 de 14 de novembro de 1991, mesmo ano de criação dos órgãos equivalentes em nível estadual (CEDCA/MG) e federal (CONANDA). No município, a Lei nº 2583/2016 apresenta as instituições que cada membro do CMDCA deve representar e através de Portarias Municipais são apresentados os membros governamentais e não governamentais que compõem o CMDCA. O Quadro 8 apresenta uma síntese sobre o CMDCA e seus membros.

Quadro 8 - CMDCA

Composição:		Paritária.
Nº de membros:		12 membros titulares e 12 membros suplentes.
Membros:	Governamentais (Designados pelo Chefe do Executivo Municipal):	6 representantes do Poder Executivo Municipal, sendo: 1 representante da Secretaria Municipal de Assistência Social; 1 representante da Secretaria Municipal de Cultura, Patrimônio Histórico e Esportes; 1 representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; 1 representante da Secretaria Municipal de Educação; 1 representante da Secretaria Municipal de Finanças; 1 representante da Secretaria Municipal Saúde.
	Sociedade Civil (Escolhidos através de eleição em assembleia convocada pelo Presidente do CMDCA):	6 representantes de entidades não governamentais cadastradas no CMDCA.
Permanência dos Conselheiros:		2 anos, admitindo-se renovação apenas por uma vez e por igual período.

Fonte: Dados da pesquisa, baseado em Viçosa (2016); Viçosa (2011).

Através das falas dos Participantes da Pesquisa PP1, OSC1, OSC3, OSC5 e PP6 foi evidenciado que apesar da Lei Municipal nº 2583/2016 e o Regimento Interno do CMDCA não tratarem da reeleição dos Conselheiros e determinarem que a permanência dos Conselheiros seja de 2 anos, podendo haver renovação uma vez por período igual, existem Conselheiros que perpetuam no CMDCA por tempo superior a 4 anos.

De acordo com OSC3, o mesmo está no CMDCA como Conselheiro a 15 anos. Para confirmar tal informação buscou-se atas e documentos do CMDCA das gestões anteriores à 2017, contudo, não foram disponibilizados. Quando perguntado a quanto tempo estava no CMDCA, OSC5 afirmou:

Tem mais de 10 anos. Eu fui já fui presidente duas vezes, tem muitos anos. Às vezes eu quero sair, mas não deixam, mas só porque eu sempre trabalhei com criança, porque eu fui professora e diretora de escola. Então, eu tenho essa origem, né, profissional, toda que vem de família, que a minha família tinha, sabe um monte de professores. Então, aí eu continuo né? Enquanto eu puder fazer alguma coisa.

Verifica-se que segundo a Resolução nº 105 do CONANDA, Art. 10, a reeleição dos Conselheiros é permitida desde que respeitadas as necessidades locais. Todavia, mesmo a Resolução CONANDA nº 116/2006 sendo superior à Lei Municipal e ao Regimento interno, nota-se a ausência de informações acerca da reeleição de Conselheiros no município de Viçosa.

De acordo com PP1, OSC1, OSC3, OSC5 e PP6, este tipo de permanência ocorre em virtude da falta de candidatos para participar do Conselho. Além disso, segundo os mesmos, o fato de determinados Conselheiros já saberem as ações que devem ser tomadas pelo CMDCA faz com que os mesmos perpetuem no Conselho, de modo a evitar mudanças e transtornos, conforme a fala de PP1 e OSC1, respectivamente:

Eles representam a mesma entidade há muito tempo, né? Na verdade, são até fundadores das entidades. Então, eles se reelegem e vão continuando, né? Muito difícil achar pessoas novas que querem entrar e se comprometer tanto, geralmente, são pessoas aposentadas. Então, o mandato é igual de todo mundo, só que alguns se dedicam mais e querem continuar, e são eleitos, as outras entidades votam neles. (Grifo da autora)

A gente tem até um problema em relação a isso, com os Conselhos da cidade né? Você tem é pouca gente para muito Conselho, então às vezes a gente adquire uma determinada especialidade em um Conselho, para mim aí te dar um exemplo, a minha organização social, ela acaba me mantendo lá porque eu já tenho mais experiência já sei a lida. Às vezes o Conselho exige algumas coisas técnicas que a gente já sabe, né? Já tem uma formação, vai você vai. Você é um homem dos Conselhos, entendeu? (Grifo da autora)

De modo complementar, PP6 expõe sua opinião sobre este tipo de permanência:

Eu acho muito benéfico. Acho que é assim mesmo, (...) acho que a experiência que eles trazem das suas entidades, das suas necessidades junto as crianças que eles conhecem bem, da sociedade que representam, dos bairros, porque tem tudo. A gente vê uma diversidade muito grande de entidade. (...) Eu penso que uma ou outra entidade renovar as suas participações tudo bem, mas o Conselho é muito bem estruturado justamente por causa da participação de pessoas experientes e conhecedores da realidade de cada de cada entidade que ele vive, do grupo que ele atende. (Grifo da autora)

Em contrapartida, Silva (2019) explicita a importância do surgimento de novos atores neste espaço de livre interação, possibilitando a construção de identidades, novas formas de solidariedade e a superação de uma possível dominação. Deste modo, tem-se que o CMDCA tem uma baixa rotatividade entre os Conselheiros, em sua maioria, representantes de OSCs.

Dentro do CMDCA existem comissões, sendo elas: Registro de Entidades e Projetos; Comissão de Orçamento e Finanças; Comissão de Comunicação; Comissão de apoio ao Conselho Tutelar; e SGD. As comissões têm o objetivo de serem um ambiente de debate, estudo e planejamento operacional e institucional, capaz de sintetizar de modo estrutural e eficiente as questões complexas antes delas serem deliberadas pela plenária. Contudo, apenas dois Conselheiros sabiam da existência de todas as comissões, bem como as suas funções das mesmas.

Entre as comissões evidencia-se o SGD. O mesmo possui caráter especial de coordenação que abrangendo os atores públicos do município. Assim, o SGD é um fórum importante para a coordenação de equipamentos públicos locais, operacionalizado como uma espécie de comitê de articulação (Resolução nº 02/2011 do CMDCA-Viçosa e Resolução nº 113 do CONANDA). Deste modo, cabe ao CMDCA a função de presidir o SGD, definir os equipamentos que constituirão o mesmo e orientar ações por meio de uma comissão com membros do Conselho.

4.1.1.2 Nível de Execução

Os atores que compõem o nível de execução são de natureza pública ou social. Os atores públicos deste nível são equipamentos que possuem como propósito prover os direitos das crianças e adolescentes. Assim, os mesmos devem estar vinculados ao SGD, de modo a articularem ações que possibilitem atingir os fins pretendidos (CMDCA, 2011; CONANDA, 2006).

Encontrou-se uma diferença nos atores públicos vinculados ao SGD, visto que aqueles apresentados tanto segundo a Resolução nº 02/2011 do CMDCA-Viçosa, quanto pelo estudo de Castro (2020) e pela lista disponibilizada pelo SGD do município, tem divergências nos atores relacionados ao SGD. Evidenciando que a rede não está concretizada e a existência de uma rotatividade entre os membros ativos, conforme OSC1 “A gente está tentando criar um sistema de garantia de direitos, certo né? A gente, ele flutua na minha avaliação (...)”.

Segundo a OSC3:

(...) o CMDCA fez uma resolução e nessa resolução definiu-se a princípio quem seriam essas pessoas, acontece que aí eu tenho autoridade para colocar quem eu quero, 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. (...) O SGD, ele hoje, ele tá bem abrangente, se você considerar, porque ele envolve o Conselho Tutelar, (...) o CRAS que é atenção básica, tem o CREAS, tem as Casas de Acolhimento, ali nós temos representação do Judiciário, (...) nós temos todos os CAPS, nós temos um representante da Saúde, (...) um representante da educação e da assistência social, todos a gente tem, se eles não estão ali, são membros do CMDCA.

Assim, tem-se que composição vem sendo alterada ao longo dos anos de modo a obter maior efetividade, buscando se concentrar em agentes públicos com interesse e disponibilidade para participar das reuniões e interagir com outros equipamentos. Como resultado deste entendimento, o SGD concentra os esforços no eixo da promoção dos direitos, com concentração na área de assistência social.

Em nível de execução também consta atores sociais, obrigatoriamente registrados no CMDCA, segundo o ECA e a Lei Municipal nº 2583/2016. Os atores sociais visam disponibilizar direitos para as crianças e adolescentes, mediante a percepção de que o Poder Público sozinho não consegue proporcionar de modo eficiente os direitos garantidos constitucionalmente, surgindo assim a coprodução de ações que garantam os mesmos. O Gráfico 1 demonstra a relação dos atores sociais (nível de execução) segundo os direitos promovidos (áreas de atuação), conforme seu cadastro no CMDCA.

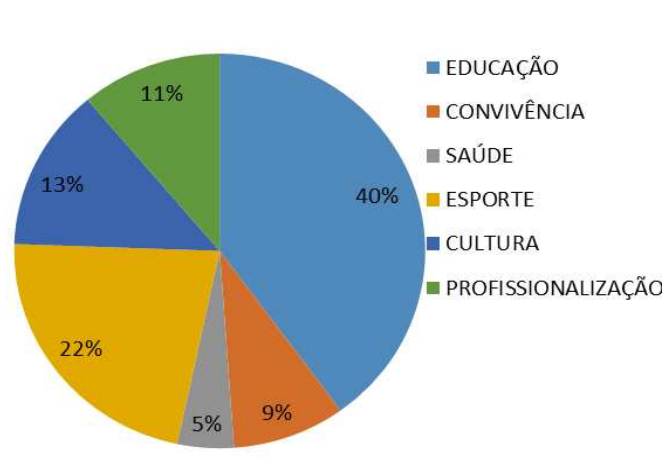


Gráfico 1 - Áreas de atuação das OSCs
Fonte: Dados da Pesquisa.

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. Estes casos não foram contabilizados por entender que não fazem parte da finalidade, mas transbordamentos da própria ação dos atores.

A ação destes atores sociais ocorre dentro do espaço público, proporcionando ações públicas que ocorrem fora do âmbito estatal. 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), França Filho (2004), Oliveira e Haddad (2001).

Este processo de terceirização, resultado da inserção destes atores da sociedade civil na etapa da implementação de políticas, possibilita a participação da sociedade, minimiza fragmentações e viabiliza ações, conforme apontado por Di Giovanni (2018), visto que os cidadãos agregam informações e outros recursos na fase de implementação. Todavia, a simples existência de atores não indica a ocorrência de ações conjuntas ou complementaridade das ações. A seção seguinte explora a ação dos atores em seu conjunto

4.1.2 A rede de implementação de políticas para crianças e adolescentes

As redes são indicadas para compreender o processo de implementação de políticas (SUBIRATS et al., 2008). Para identificar uma rede de implementação de políticas Klijn (2016) e Klijn e Koppenjan (2012) apresentam 4 aspectos (Quadro 1, página 16): 1) atores, interdependência e sistemas; 2) interações e a complexidade; 3) características institucionais; 4) gerenciamento de redes. Os aspectos citados foram identificados no município de Viçosa no âmbito das políticas para crianças e adolescentes.

Primeiramente, segundo os referidos autores, é necessário identificar os atores, a interdependência e os sistemas. Em Viçosa, verifica-se uma ampla variedade de atores interdependentes e autônomos que auxiliam na formulação e implementação das políticas públicas, conforme o verificado pelos dados documentais e pelas falas de PP1, OSC1, OSC2, PP2, OSC3, OSC5 e PP3. Por exemplo, tem-se o trecho da fala de PP1: “O grupo tem crescido e trabalhado mais junto, tem muitos participantes que realmente se preocupam com a questão das crianças e adolescentes no município, o grupo tem interagido muito em prol disso”.

Além disso, de acordo com Klijn (2016) e Klijn e Koppenjan (2012), é necessário apontar as interações e a complexidade. As interações entre os atores, ocorrem nas reuniões do CMDCA, nas Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e

adolescentes, no SGD e entre si de modo informal. Concomitante, de modo a identificar se há complexidade nas relações, utilizou-se do estudo Fleury (2005), onde é exposto que a *policy networks* é dotada de complexidades, sendo estas reveladas em dicotomias.

Mediante aos dados da pesquisa, verificam-se dicotomias que retratam este cenário complexo. Por meio das respostas obtidas dos Participantes da Pesquisa é revelado a existência de interdependência, às vezes casuísticas, às vezes estáveis, entre algumas entidades cadastradas no CMDCA. Esta interdependência está vinculada ao auxílio mútuo ofertado entre duas OSCs como apontado por OSC4:

(...) sempre em contato uns com os outros, sempre tá conversando, sempre tá buscando, né? Se a gente fica sabendo ou tem alguma informação a gente passa para todo mundo, eles também passam, né? Para a gente. Pode estar sempre trocando essas experiências, se alguma coisa deu certo a gente vai leva para outra. Alguém fez essa coisa aqui deu certo, se você tiver interesse vai lá conversa com fulano de tal, a gente tá sempre fazendo esse trabalho de rede mesmo.

Adicionalmente, há cooperação e solidariedade entre os membros, através das trocas realizadas. Consequentemente, há uma flexibilização da rede e de seus padrões de interação, em virtude das interdependências que vão surgindo entre as entidades. Todavia, nota-se a possível ocorrência de competições entre os mesmos, em editais e até mesmo na arrecadação de renúncia fiscal realizada, além dos conflitos entre a prefeitura, como o evidenciado por PP1, OSC1, OSC3 e OSC5, a título de exemplo, tem-se a fala de OSC1 “(...) ainda existe pequenos atritos, é como se a gente desce muito trabalho para o Poder Público (...)”. Concomitantemente, tem-se o trecho extraído da fala de OSC3:

Olha, tem avançado um pouco sim, mas é tudo muito lentamente, entendeu? A gente tem que brigar muito, discutir muito, falar muito para conseguir alguma coisa, haja vista que o prefeito daqui recebeu o título pela Fundação Abrinq de prefeito da cidade (prefeito amigo da criança), porém, tem muita coisa a ser feita, se fosse a minha análise não teria prefeito amigo da criança porque tem muitos direitos que estão relegados as crianças e adolescentes, entendeu?

De modo complementar, é notável as complexidades inerentes à diversidade das OSC, mesmo todas atuando no âmbito da infância e adolescência, conforme a fala de PP6: “A gente vê uma diversidade muito grande de entidade”.

Outro aspecto diz respeito as características institucionais, evidencia-se que o CMDCA tem como características institucionalizadas transmitir informações, auxiliar os atores envolvidos as políticas para crianças e adolescentes, e fiscalizar as ações realizadas. As falas de PP1, OSC1, OSC2, PP2, OSC3 e OSC5, demonstram as características institucionalizadas do CMDCA. A seguir são expostos trechos da fala de OSC5:

Outra vertente, que a gente trabalha e que dá muito trabalho é com relação ao imposto de renda (...) é que através, (...) do nosso Conselho, né! E as entidades se beneficiam muito com esses recursos, que elas mesmo conseguem, né? Mas quem gere todo recurso e só distribui através de projetos que são aprovados em reunião, é o Conselho. (...) Além do Conselho, né, se responsabilizar pela política e tudo que é feito com relação à criança e adolescente, o Conselho tem que tomar conhecimento muitas vezes das legislações que atendem e são pertinentes. A gente se envolve, por exemplo, em relação a câmara, a gente se envolve quando não estão de acordo, né, com os objetivos do Conselho. E eu acho que se não tivesse (o CMDCA) as ONGs, principalmente, elas ficariam muito soltas, já estariam sem esse apoio e não poderiam participar de editais, não poderia receber recursos da prefeitura.

Por fim, tem-se o gerenciamento de redes, realizado pelo CMDCA, de modo a minimizar conflitos e viabilizar orientações e ações de gerenciamento.

Assim, evidencia-se que foram identificados os 4 aspectos que indicam a existência de uma rede de implementação de políticas no município, com base no estudo de Klijn (2016) e Klijn e Koppenjan (2012). Deste modo, aponta-se a existência de uma rede de implementação de políticas voltadas para crianças e adolescentes.

Verificou-se nesta seção quem são os atores e os indícios da existência de uma rede de implementação de políticas públicas no âmbito da infância e adolescência em Viçosa-MG.

4.2 Arenas deliberativas nas políticas voltadas para crianças e adolescentes

Conforme o apresentando por Albornoz e Glückler (2020), Kapucu e Hu (2020), Sørensen e Torfing (2018), Keast (2016), Borzel e Panke (2008), Provan e Kenis (2007) a governança em rede denomina as decisões tomadas coletivamente através do envolvimento sistemático de atores sociais com os quais os atores públicos coordenam suas preferências e recursos, de forma voluntária e não hierárquica em prol da formulação e implementação de políticas. Este cenário deve ser identificado, segundo o ECA e o CONANDA, tanto no SGD quanto nas Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes e no CMDCA, sendo estas arenas deliberativas (KALAOUM; TRIGO, 2021; MARTIELLO; HASS, 2018; SØRENSEN; TORFING, 2018; MARTIELLO; HASS, 2018; AGUIAR; MARTINS, 2017; ÖBERG, 2016; BISPO JÚNIOR; GERSCHMAN, 2013; QUICK; BRYSON, 2016; AVRITZER, 2000).

As arenas deliberativas exercem um papel central na criação de diretrizes para as tomadas de decisão. Assim, por meio da compreensão das mesmas é possível identificar aspectos que orientam as ações no âmbito da garantia dos direitos das crianças e adolescentes. As arenas têm caráter intersetorial, transversal e deliberativo, visando o

conjunto das políticas para sanar os problemas públicos complexos no âmbito da infância e adolescência e garantir os direitos dos mesmos. Logo, têm como objetivo gerar decisões através da relação entre Estado e sociedade, onde tanto os órgãos públicos quanto a sociedade civil podem disponibilizar recursos e informações em cenários compostos por atores públicos e sociais.

As arenas desenvolvem a ação pública, em razão destes espaços proporcionarem a interação de atores não governamentais e governamentais em prol de políticas públicas que sanem problemas públicos, conforme o especificado pelos estudos de Gonsalves e Andion (2019) e Andrade e Valadão (2017). Por meio destas é evidenciada a policentricidade, onde há a colaboração intersetorial e um amplo potencial para que haja diversidade de respostas para os problemas e para minimizar os erros no sistema.

4.2.1 SGD

O SGD como articulação de atores governamentais e sociais (tal como previsto pelo CONANDA) existe para além da entidade, sendo as ações dos atores interdependentes pela sua natureza, mas as interações não avançam além da simples coexistência das ações ou das interações formais e necessárias pelos processos, conforme expressado pelas falas de OSC3, OSC5, PP3 e OSC6. Segundo PP3 e OSC6, respectivamente:

Ela é uma subcomissão do CMDCA. Ela 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, as 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. (...) Existem muitos buracos ainda nas políticas públicas, mas a gente faz o melhor. As vezes percebemos que falta recursos financeiros e humanos. O SGD tem um papel importante, ele tem tentado essa articulação entre as secretárias públicas, o judiciário, a polícia, o Conselho tutelar, mas quem participa sabe que a gente tem problemas.

Eu sei do SGD pelo que a (nome do Conselheiro) fala e da importância dele também, né? E a luta que ela tem para quê, eu não sei como está agora, mas a um tempo atrás não tinha tanta participação, assim, não sei como que tá hoje, né, algumas entidades deixaram de participar. Olha a questão da rede é assim é organização é para poder todo mundo, assim se entender né? Ganhar tempo também nas articulações, a rede serve para poder articular quando surge uma demanda.

Conforme a explanação dos mesmos Participantes da Pesquisa, por outro lado, a REDE SGD (como o conjunto de equipamentos públicos estipulados em normativa do CMDCA) 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.

Essa diferença entre a proposta normativa e a operacionalização é uma indicação de que as políticas públicas são operacionalizadas de modo específico dependendo da realidade local. A estrutura e a dinâmica da rede local podem funcionar como uma forma ou um filtro pelo qual a política desenhada institucionalmente nas leis, resoluções e programas passa e se molda na realidade específica.

Pode ser entendida também como uma característica da “estadania” numa situação em que a sociedade civil possui uma “participação não-protagonista” ou uma “proatividade concedida”. Isso é observado pela liderança dos representantes de organizações sociais nas instâncias de coordenação (CMDCA e SGD) ao longo de muitos anos. Não significa, porém, a superação da condição de dependência do Estado. A sociedade civil ocupa os espaços criados pelo Estado para participação social, mas não cria uma estrutura própria de coordenação de suas atividades. É uma participação dentro dos limites designados pelo Estado.

Contudo, na prática, o SGD ainda não se consolidou, conforme o apontado por OSC1:

A gente está tentando criar um sistema de garantia de direitos, certo né? A gente, ele flutua na minha avaliação (...) o sistema de garantia de direitos é uma maneira de nos protegermos a nossa infância e com isso a gente vai proteger também né o adolescente ou jovem né, eu vejo isso, eu acredito que quando a gente avançar um pouco mais nisso nós vamos ter ganhos.

Segundo OSC3:

A comissão ela (SGD) foi criada em 2011 e ali ela define aquelas pessoas os equipamentos as entidades ou as pessoas que vão participar. (...) o CMDCA fez uma resolução e nessa resolução definiu-se a princípio quem seriam essas pessoas, acontece que aí eu tenho autoridade para colocar quem eu quero, 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 uma duas vezes, entendeu? Tem gente ali que não vai (...). Então, a gente sai cobrindo com outras pessoas. (...) O SGD, ele hoje, ele tá bem abrangente, se você considerar, porque ele envolve o Conselho Tutelar, (...) o CRAS que é atenção básica, tem o CREAS, tem as Casas de Acolhimento, ali nós temos representação do Judiciário, (...) nós temos todos os Capes, nós temos um representante da Saúde, (...) um representante da educação e da Assistência Social, todos a gente tem, se eles não estão ali, são membros do CMDCA.

De modo complementar, para OSC5:

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. (...) Uma conselheira, é Presidente né, da rede, e ela sempre narra para nós, relata. As dificuldades que encontra e sempre referentes, não a ONGs, mais referentes a

órgãos públicos. 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.

Assim, tem-se que o SGD enquanto arena deliberativa não tem conseguido proporcionar o discurso de todos os atores públicos que agem na temática da infância e adolescência no município, em razão da ausência de participação dos mesmos. Este resultado aponta diferenças no que é esperado de arenas deliberativas, conforme os estudos de Sant'Anna, Queiroz Neto e Marchi (2020), Martiello e Hass (2018), Aguiar e Martins (2017) e Cohen (2009).

O SGD precisa ser institucionalizado, visto que a garantia dos direitos da criança e do adolescente depende de ações estatais, da sociedade civil e também da família, conforme o Art. 227 da CF/88. No que tange a sociedade civil, tem-se que este direito não se faz apenas por ações das OSCs, mas principalmente por todos os cidadãos, visto que se trata de um problema público complexo, resultado de situações de incertezas e de dimensões variadas, conforme o exposto por Lotta e Vaz (2014).

Além disso, dentre os 12 Conselheiros do CMDCA que participaram da pesquisa, estando todos a mais de um ano no CMDCA, apenas 5 souberam falar sobre o SGD, sendo eles OSC1, OSC3, OSC5, OSC6 e PP3, ou seja, apenas um conselheiro do Poder Público compreende as ações desenvolvidas pelo SGD.

A título de exemplo tem-se a fala de PP4 quando perguntado sobre o conhecimento do mesmo acerca do SGD: “Não, nesta parte eu não tenho não”. Segundo PP7 o não conhecimento acerca das ações do SGD se justifica por não participar desta comissão:

Dentro do CMDCA a gente tem as comissões, né? E o SGD é uma delas. Temos outras também como o apoio ao Conselho Tutelar que é uma outra subcomissão, e outras que eu não sei a nomenclatura. (...) A subcomissão que eu estou ligada é a do apoio ao Conselho Tutelar.

Contudo, quando perguntado sobre a participação em comissões do CMDCA, PP5 afirmou não participar de nenhuma. Quando perguntado sobre um possível vínculo ou conhecimento sobre o SGD o mesmo expôs que “Não”. Demonstrando assim, o baixo conhecimento acerca do SGD por parte deste Participante da Pesquisa.

Os dados da pesquisa apontam que o SGD, está em um processo de evolução enquanto arena deliberativa, visto a dificuldade para se institucionalizar. Evidencia-se que o SGD tem como objetivo, segundo a Resolução nº 113/2006 do CONANDA, conduzir de modo unificado e articulado instituições, organizações, entidades, programas e serviços de atendimento infanto-juvenil e familiar.

4.2.2 Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes

As Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente têm suas gênesis a partir da implantação do ECA. As mesmas são arenas deliberativas que 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.

Por seu intermédio, torna-se possível reconhecer as demandas e realidades do município, de acordo com um tema instituído em nível nacional. Adicionalmente, pode-se identificar as falhas existentes na proteção das crianças e adolescentes, bem como são impulsionadas as estratégias de atuação intersetorial necessárias para que haja a superação dos problemas.

A mais recente Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes no município de Viçosa, realizada presencialmente, ocorreu em outubro de 2018. A Conferência supracitada teve como tema: “Proteção Integral, Diversidade e Enfrentamento das Violências”. Houve a participação de 56 indivíduos no primeiro dia, dentre estes 10 eram crianças e adolescentes. No segundo dia houve a presença de 57 indivíduos, sendo 10 destas crianças e adolescentes.

As Conferências, conforme Souza e outros (2010), possuem como pressuposto a participação com direito a voz de crianças e adolescentes. Para tanto, são criadas condições pessoais e sociais para que crianças e adolescentes conheçam e defendam seus direitos. Todavia, a análise da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi parcialmente prejudicada, no que tange à capacidade de vocalização e agenda, visto que o relatório final não registra, em sua maioria, os emissores das falas, impossibilitando a identificação se houve falas das crianças e adolescentes presentes.

Anterior à realização da Conferência ocorreu por intermédio do CMDCA a realização de uma fase preparatória, realizou-se pré-Conferências setoriais com datas e locais distintos. As pré-Conferências envolveram atores da prefeitura, Conselheiros, entidades, crianças e adolescentes, além de outros interessados. Segundo OSC3:

As Conferências são realizadas de acordo com as normas, né? Quando eles têm a reunião ou quando está previsto a Conferência, o CONANDA manda as instruções. Aqui, na última Conferência nossa, a gente fez aquelas pré-Conferências, né? (...) A gente levanta também as suas demandas e corre atrás para ver se consegue alcançar os objetivos. As mais votadas ali como primordiais são encaminhadas é Conselho Estadual que posteriormente encaminhado ao Conselho Federal.

Como produto da Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, teve-se propostas para os três níveis federativos, constituídas através das discussões e participações de cada eixo. Segundo alguns Participantes da Pesquisa, existem problemas no que tange as Conferências, conforme as falas expostas a seguir. Segundo PP1:

Nem sempre as participações são grandes, são sempre as mesmas pessoas, e por isso não tem agregado muito não. Algumas pessoas acham que a Conferência deveria ter anualmente, mas se não fosse obrigatório acho que não teria porque, a gente não vê resultado, fica só no papel.

Para OSC2:

Então o que eu te falo, é muitas ideias boas demais, sabe? Mas para colocar em prática eu não vejo. (...) Das Conferências que eu participei eu vejo às vezes até muitas pessoas, mas poucas pessoas mesmo envolvidas e participando, né? A pessoa ter coragem de dar ideia, né, de ou concordar ou discordar.

De modo complementar, OSC6 afirma que:

As Conferências elas são importantes, só que o formato de Conferência, até a última que eu participei, eu acho que ele tem que ser revisto porque ele fica muito fragmentado e depois no final é muito corrido para você poder organizar as ideias, eu não sei qual seria a boa alguma proposta boa de Conferência, mas assim, para tentar abranger e ter uma coisa mais eficiente.

Além disso, outros Participantes da Pesquisa (PP1, OSC1, OSC4 e PP4) expuseram mais críticas acerca das Conferências, como o fato de os temas virem de cima para baixo, e não de acordo com as demandas municipais; baixa participação, sendo que a participação realizada é sempre pelos mesmos cidadãos; as ideias não são colocadas em prática.

Corroborando com o exposto tem-se que segundo OSC3 e OSC5:

Olha, em questão de Conselho, não participam muito não, tá? As entidades sim, mas, por exemplo, a gente divulga a Conferência, a gente convida, a gente convida as autoridades, convida pessoas, convida escolas, convida, mais a participação tem muito a desejar. (Grifo da autora)

Nós temos feito boas Conferências, a participação é muito efetiva dos dois lados, tanto governamental quanto não governamental, 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. (Grifo da autora)

Em contrapartida, PP2, OSC3, OSC5 e PP3 apontam que as Conferências são um avanço importante para que a população possa participar e apontar demandas de políticas públicas, por exemplo, tem-se a fala de PP3:

As pessoas envolvidas são sempre as mesmas, mas estes que participam são extremamente ativos em tudo e que se diz respeito à criança e adolescente (...). As Conferências são de extremo valor para o avanço do SGD, a gente faz sempre as discussões para que o município tenha avanços. (Grifo da autora)

De modo complementar, OSC3 expôs os avanços obtidos no município devido às Conferências no combate a acolhimento de crianças e adolescentes usuários de drogas e álcool. De modo semelhante Claudino (2007), expõe que em Florianópolis- SC, somente 1 dos 402 indicativos analisados em seu estudo obteve como destino final a formulação de uma política relativa à atenção integral a crianças e adolescentes usuárias de drogas. Corroborando com o exposto, o estudo realizado por Öberg (2016) questiona a capacidade de deliberar e implementar as tomadas de decisão obtidas em arenas.

As constatações negativas acerca das Conferências vão em desencontro ao estudo realizado por Cunha (2007). Para a autora, as Conferências ajudam a reduzir a assimetria informacional. Adicionalmente, segundo Silva (2019), as Conferências são um canal entre os três níveis federativos e a sociedade.

Apesar de as Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente serem um espaço de participação e interferência na política de atendimento à criança e ao adolescente, conforme Custódio e Veronese (2009). O que ocorre, na prática, vai em contra direção ao esperado, visto que é explícita a baixa participação da sociedade civil, sendo, conforme as falas expressadas anteriormente, as mesmas pessoas que já atuam em prol dos direitos das crianças e adolescentes.

Além disso, foi evidenciado que apesar de haver demandas, existe um desapontamento por parte dos Participantes da Pesquisa acerca das decisões tomadas nas Conferências que não são implementadas. Este resultado contrapõe o objetivo das arenas deliberativas. O estudo realizado por Aguiar e Martins (2017) aponta que as arenas deliberativas devem ir além dos debates públicos em prol da implementação de ações que solucionem os problemas públicos em debates.

4.2.3 CMDCA

O CMDCA, bem como os demais Conselhos tem como prioridade assegurar que problemas públicos que assolam a sociedade sejam solucionados por meio da participação dos usuários das políticas. No caso específico do CMDCA, compete aos Conselheiros não governamentais o papel de falar pela sociedade civil.

O CMDCA atua como uma arena decisória onde os atores que representam o Poder Executivo Municipal interagem com atores que representam Entidades da

Sociedade Civil, sendo que ambos devem buscar garantir e/ou sanar as mazelas que obstaculiza o acesso aos direitos possuídos pelas crianças e adolescentes. A presente arena proporciona discussões mensais entre estes dois conjuntos de atores em prol de direcionar as ações que devem ser realizadas. Neste cenário, a participação dos Conselheiros é fundamental nas tomadas de decisão, pois, a diversidade dos mesmos garante a ampliação dos pontos de vista.

Os Conselheiros governamentais representam, segundo a Lei nº 2.583/2016, a SMAS, a Secretaria Municipal de Cultura, Patrimônio Histórico e Esportes (SMCPHE), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SMDECT), a SME, a Secretaria Municipal de Finanças (SMF) e a SMS.

Os membros não governamentais do CMDCA, titulares e suplentes, da gestão 2017/2019, representam as entidades não governamentais: ABAS, Comunidade Terapêutica, APOV, Centro de Educação Infantil Pingo de Luz, AOJEC, ADEVI, Creche São Sebastião, ABESC, APAE, VEL, APAS e Creche Maria Tereza. Já os membros não governamentais do CMDCA, titulares e suplentes, da gestão 2019/2021, representam as entidades não governamentais: APAS, AOJEC, APOV, S.O.S, Comunidade Terapêutica, ABAS, Casa do Caminho, APAE, Centro de Educação Infantil Pingo de Luz, Creche São João Batista, REBUSCA, Creche São Sebastião.

O Quadro 9 apresenta a participação dos Conselheiros que representam o Poder Público nas 14 Atas analisadas. Foram analisadas 13 atas da gestão de 2017/2019 e, portanto, 1 ata da gestão 2019/2021.

Quadro 9- Participação dos Conselheiros

Conselheiros:	Entidades/Secretarias:	Participação em reuniões:
Não governamentais	ABAS	11
	ABESC	6
	ADEVI	2
	AOJEC	9
	APAS	7
	APAE	7
	APOV	9
	Casa do Caminho	0
	Centro de Educação Infantil Pingo de Luz	1
	Comunidade Terapêutica	11
	Creche Maria Tereza	6
	Creche São João Batista	1
	Creche São Sebastião	10
	REBUSCA	0
	S.O. S	1

	VEL	2
Governamentais	SMAS	11
	SMCPHE	10
	SMDECT	11
	SMF	5
	SMS	10
	SME	5

Fonte: Dados da Pesquisa.

Os Participantes da Pesquisa PP1, OSC1, PP2, OSC3, OSC4, OSC5, PP3, PP4, OSC6, PP5, PP6 e PP7 apontaram que a maior participação de forma ativa nas reuniões é dos Conselheiros não governamentais, contudo, segundo OSC2, quem é mais atuante são os Conselheiros governamentais, conforme o trecho a seguir: “Tem número limitado de participação. Eu vejo que no Conselho tem mais do governo do que das entidades”.

De modo unânime, os Conselheiros apontam que o CMDCA é bastante ativo, contudo, é ressaltado a dificuldade da participação dos Conselheiros governamentais, a título de exemplo têm-se as falas de PP1, OSC1 e PP2, respectivamente: “(...) é recente a participação dos governamentais, sem a gente ter que cobrar né, anteriormente a gente tinha que enviar para o gabinete”.

É um dos Conselhos que tem maior exigência em termos de participação ativa reunião, as reuniões são sempre cheias por causa da demanda mesmo, da necessidade. Então, sempre foi um problema a participação dos Conselheiros do Poder Público, isso é uma questão histórica né?! Geralmente, quem tá no Conselho que tem a participação mais ativa são os Conselheiros da sociedade civil organizada né, mas a gente tem que reconhecer que por um trabalho feito há anos, há mais de 5/6 anos atrás de cobrança do executivo, né, houve essa melhora né na participação dos Conselheiros do Poder Público. (...) assim eles têm estado muito presente até porque isso é uma cobrança muito grande né?! Nós brigamos muito por isso, mas ultimamente eles têm participado bastante (...). As reuniões são sempre cheias sempre muita gente participando com pluralidade grande.

Eu participo do CMDCA e participo de vários outros Conselhos. (...) Esses Conselhos eles têm que existir, né? Por legislação, eles têm que existir e muitas das vezes, né, a administração pública não tem muitas pessoas interessadas em participar e também não tem muitos funcionários. (...) Então, normalmente o que acontece que (...) na falta de tu, vai tu mesmo. Então, a administração precisa indicar alguém. (...) Quando chega lá no Conselho, muitas vezes ou essas cadeiras que são do Poder Público estão vazias, as pessoas não vão as reuniões, essas coisas ou muitas vezes não tem nenhuma expertise para estar ali, não tem o envolvimento de causa né com a questão da criança e do adolescente.

A participação dos Conselheiros governamentais ainda está em processo de ampliação, esta situação pode estar relacionada ao exposto por Dabull e Chaves (2014),

Cunha (2007) e Claudino (2007). Segundo eles, existe uma resistência por parte dos Poderes Executivos e Legislativos para com os Conselhos.

As reuniões são abertas ao público e todos os que participam possuem o direito de voz, assim, todos os cidadãos podem estar presentes e dar suas opiniões. Contudo, OSC4 ressalta que “Ele é aberto, né? Inclusive, não só para gente que faz parte dele, mas é aberto ao público. Só que infelizmente as pessoas não tem muito interesse”. Apesar da oportunidade de participar ofertada à sociedade civil, nota-se que a mesma não é presente nas reuniões do Conselho. Em seu estudo Moreira e Grignani (2020) apontam que os CMDCA enfrentam o desafio de concretização ocasionado pelo desconhecimento de boa parte da população sobre este espaço, limitando a participação.

Contudo, apenas os Conselheiros possuem direito de voto. O voto é realizado pelos Conselheiros titulares e em caso de ausência do mesmo o seu suplente passa a ter o direito ao voto. Quando perguntados sobre o que ocorre em caso de empate, visto que o número de votantes é par, OSC1, afirmou: “(...) quase nunca ocorre votação. Daí não lembro. Mas no regimento deve falar se tem ou não o voto de minerva”. Para OSC5 e PP6, respectivamente, o que ocorre é um consenso entre os votantes sem impasses, conforme expresso em suas falas, respectivamente “sempre há um consenso”, “não ocorrem impasses”.

A ausência desses impasses e os consensos, podem evidenciar que não ocorrem mudanças significativas nas tomadas de decisões. Infere-se que isto pode ser um reflexo da manutenção de alguns Conselheiros por inúmeros mandatos seguidos e da centralização que estes Conselheiros possuem. Segundo Godoy e Souza (2011) muitos Conselhos tendem a se tornar apenas uma estrutura jurídico-forma controlada por uma determinada elite e conseqüentemente um instrumento de legitimação de ações sem questionamento, controle e fiscalização.

De acordo com Aguiar e Martins (2017) e Cohen (2009) as arenas deliberativas se caracterizam como espaços de argumentação e críticas em prol de influenciar as decisões acerca do tema em deliberação. Além disso, segundo Albornoz e Glückler, (2020) a governança em rede é composta por negociação de acordos entre os atores envolvidos.

O Apêndice G apresenta a participação de indivíduos em 14 reuniões do CMDCA, ocorridas entre 2018 e 2019. Evidencia-se que em 100% das reuniões analisadas, através de suas Atas, houve a participação de outras pessoas, além da participação dos Conselheiros. Em sua fala, PP1 justifica esta presença: “Existe uma participação em massa das entidades, mesmo aquelas que não possuem membros como

Conselheiros, assim grande parte mesmo não sendo Conselheiros, eles se sentem importantes na reunião e participam”.

Adicionalmente, é apresentada a pluralidade nas entidades representadas pelos Conselheiros, evidenciando que, apesar da tomada de decisão ocorrer de modo centralizado, ela conta com o envolvimento de inúmeros atores que participam de forma ativa, conforme expresso por PP1, OSC1, PP2, OSC4, OSC5, PP3, PP4 e OSC6, que sinalizam que se comparado com demais Conselhos o CMDCA se apresenta como o mais ativo, por exemplo, tem-se a fala de OSC4 e OSC5, respectivamente: “(...) é um dos melhores Conselhos que estão funcionando atualmente é o CMDCA” , “Porque o Conselho ele é respeitado né, é um Conselho diferente de outro, porque eu faço parte de outros Conselhos e ele é muito diferente dos outros, ele tem uma atuação”.

Em virtude de o CMDCA ser um órgão responsável pela construção e gestão de políticas públicas para crianças e adolescentes o mesmo trata problemas públicos complexos, frutos de inúmeros problemas e causas, o que conseqüentemente gera e necessita de soluções e de priorização. O CMDCA se planeja e prioriza algumas pautas, visando encontrar soluções para as demandas que surgem. Tal fato, explica o motivo do CMDCA criar um Planejamento no início do ano, realizar autoavaliações e possuir uma ordem para as pautas das reuniões, proporcionando que as deliberações ocorram primeiro nas reuniões. Assim, as deliberações realizadas pelo CMDCA ocorrem durante a reunião e são registradas em Atas, o Apêndice H apresenta a pauta das 14 Atas analisadas.

As demandas das reuniões são originadas dos Conselheiros governamentais e não governamentais, todavia, a maioria é originada nas OCS, conforme todos os Participantes da Pesquisa, demonstrando que as OSCs possuem maior poder de agenda. A título de exemplo, tem-se a fala de PP1: “A demanda maior vem de não- governamentais, principalmente das creches e contra turno escolar”.

As pautas das reuniões têm o intuito de orientar e direcionar as reuniões visto que o tempo de reunião deve ser utilizado de modo objetivo. Cabendo ao CMDCA atuar de modo ativo na deliberação de assuntos que competem ao seu escopo, como o estabelecimento de editais de chamamento público como forma de aplicação dos recursos do FMDCA, como expressado por OSC1:

As pautas são muito extensas porque é sempre alguma coisa que não tá ok, né?! Na política de defesa da criança adolescente há muita demanda e sempre isso é pauta de reunião, tá?! Outra coisa que é uma pauta também da reunião, que é muito frequente, que tem a ver é a parceria entre o Poder Público e a sociedade civil organizada, a antiga subvenção, hoje parcerias que a prefeitura faz com a gente, então isso é demanda também. Além disso, a gente vem

implementando a anos a captação de recursos via renúncia fiscal, que é outra demanda grande.

Segundo PP7:

As reuniões ordinárias ocorrem uma vez por mês, aí vem a pauta para nós. As demandas da pauta as vezes vem das entidades e outras vezes são demandas governamentais mesmo, tudo depende do que tá sendo tratado naquele momento, por exemplo, quanto tem aprovação de projetos (...). A pauta é enviada para os Conselheiros antes, aí se a gente quiser alguma pauta a gente solicita que seja inserida, mas ela já vem previamente pronta.

Corroborando com o exposto, OSC5 afirma que:

O CMDCA é um órgão encarregado a política referente à criança e adolescente em cada município, né? As demandas vêm justamente disso a gente trabalha muito próximo ao executivo nas políticas que o Executivo né desenvolve.

Entre as atas analisadas destacam-se os temas gerais das pautas abordadas, sendo estas: Recurso, Comissões, Campanhas, Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, Planejamento, Participação em demais Conselhos, Avaliações, Fundação Abrinq (Prefeito Amigo da Criança), Conselho Tutelar, Capacitações e Avaliações. Ao abordar tais assuntos é evidenciando o caráter do CMDCA enquanto arena, visto que que esses são de interesse dos atores governamentais e não governamentais.

Contudo, a análise do CMDCA verifica-se parcialmente prejudicada, no que tange à capacidade de vocalização e agenda, visto que as atas analisadas não registram, em sua maioria, os emissores das falas, impossibilitando a identificação dos debates ocorridos. Este cenário, também foi encontrado na pesquisa realizada por Cunha (2007), segundo a mesma, a ausência deste registro produz consequências no que diz respeito as capacidades de vocalização e de agenda dos Conselheiros e seus segmentos.

4.2.4 Arenas deliberativas: perspectivas

Apesar da participação social proporcionada pelas arenas deliberativas nota-se evidentes problemas acerca de quem participa e do que se torna política graças a essas tomadas de decisão. Em seu estudo Quick e Bryson (2016) apontam que existem governos que não implementam as decisões propostas por meio da participação social, além disso, os autores apontam que em muitos casos a participação não é facilmente realizada e, às vezes, não é apropriada.

O Quadro 10 foi construído baseado no estudo de Raquel (2012). Buscou-se analisar as seguintes categorias nas arenas deliberativas, tendo em mente que os mesmos são espaços deliberativos de gestão.

Quadro 10- Espaços Deliberativos de Gestão na concepção de Governança Pública

Características Teóricas	Constatações
Estrutura	Formais, com possibilidade de espaços informais como redes sociais Previsto de institucionalmente
Foco da deliberação	Todo o ciclo de política pública voltada para crianças e adolescentes
Balizador da deliberação	Regras democráticas e o interesse público

Fonte: Dados da Pesquisa, baseado em Raquel (2012).

Contudo, nota-se que mesmo estas arenas sendo deliberativas e abertas para a sociedade, evidencia-se, mediante a fala de todos os Participantes da Pesquisa, a existência de um desconhecimento da sociedade. Infere-se que talvez isto ocorra em virtude do desconhecimento da importância do ECA, 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 de o 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. Além disso, Sant’Anna, Queiroz Neto e Marchi (2020) apontam que a participação ativa da sociedade só ocorre quando os cidadãos possuem o interesse de interagir de modo a gerar bens públicos.

Perante ao exposto, tem-se que apesar da importância das arenas deliberativas para as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, ainda existe um grande problema acerca da participação o que afeta diretamente o caráter democrático destes espaços públicos, conforme expresso por Kalaoum e Trigo (2021), Segundo Sant’Anna, Queiroz Neto e Marchi (2020), Martiello e Hass (2018), Aguiar e Martins (2017), Bispo Júnior e Gerschman (2013) e Abers (2002).

4.3 Aspectos estruturais e mecanismos: Uma análise por meio da Governança em Rede

Nesta seção, discute-se a estrutura e os mecanismos da governança da rede. Além de estar em consonância com os objetivos gerais e específicos do trabalho, essa seção encontra suporte no estudo de Castro e Gonçalves (2014), onde é apontado que os mecanismos de coordenação, controle/monitoramento, incentivos e os aspectos

estruturais de centralização e formalização são fundamentais no funcionamento da rede e na obtenção de resultados.

4.3.1 Mecanismos da gestão da rede: Coordenação, Controle e Incentivo

O CMDCA mantém sua coordenação nas políticas para crianças e adolescentes através de mecanismos de incentivo e controle das ações. O CMDCA se apresenta como o coordenador institucional da rede, assumindo assim o gerenciamento da rede conforme é expresso por Klijn (2016). A presença do CMDCA dentro desta rede exprime coordenação tanto de caráter formal quanto informal, pois, o CMDCA atua como um catalizador de demandas e interesses dispersos dos demais atores que dificilmente surgiriam pela ação dos atores dada a baixa densidade da rede.

O Conselho atua como o interlocutor da relação estabelecida entre o Poder Executivo Municipal (atores públicos) e as OSCs (atores sociais). A ação surge mediante a complexidade das relações na rede e aos possíveis conflitos sobre colaboração. Esta afirmação é realizada em virtude das falas de PP1, OSC1, OSC2, PP2, OSC4, OSC5, PP4, PP6 e PP7 onde é exposto que o CMDCA age interligando as questões dos atores governamentais e não governamentais, por exemplo, têm-se as falas de PP7 e PP2, respectivamente: “O CMDCA é esse elo entre essas duas redes governamental e não governamental”,

(...) o CMDCA ele é um mediador. No caso do CMDCA ele é um Conselho que ele é abastecido de recursos, ele tem mecanismos que geram recursos, né? Então, ele além de ser apenas um Conselho deliberativo normativo, ele é um órgão que ele tem o poder de criar seus editais, de atender com recurso, de deliberar e fazer repasses financeiros através de mecanismos que existem, que alimentam. Então, essa relação se torna mais eficiente ainda porque se fosse apenas deliberativo consultivo, você teria que ouvir, levar para o Poder Público para o Poder Público fazer a ação e o Conselho do CMDCA não. Ele tem a possibilidade dele mesmo fazer essa ação.

Para estes mesmos Participantes da Pesquisa (PP1, OSC1, OSC2, PP2, OSC4, OSC5, PP4, PP6 e PP7), esta ação do CMDCA tem caráter positivo, favorecendo as políticas públicas para as crianças e adolescentes do município. O intuito dessa atuação é garantir, por meio do controle e da coordenação, os direitos das crianças e adolescentes e promover tais direitos por meio do incentivo aos atores não governamentais, por intermédio do suporte que o mesmo disponibiliza através de recursos, intermediações e informações. Conforme, expresso nas falas a seguir de PP1, PP4 e OSC4 sobre o CMDCA: “Ele faz parte de vários Conselhos municipais, como no Conselho de educação,

Conselho de políticas públicas, Conselho de alimentação escolar, FUNDEB, Conselho da mulher, tem essa representação em vários Conselhos.”

Tem uma participação muito ativa dentro da cidade, né, com as crianças, com todo mundo e o CMDCA está sempre muito bem disposto, né? Corre atrás, tenta ajudar o máximo que pode, né, dentro das possibilidades que o grupo tem, né? Então, ajuda todo mundo sim.

Igual eu te falei é um Conselho ativo, então eles estão sempre, né, a gente tá sempre correndo atrás tá sempre buscando mais e mais, né, fiscalizando tudo. O que a gente quer é o melhor para as crianças da nossa cidade, melhor para os nossos adolescentes.

O CMDCA exerce sua função de controle, visto que o mesmo fiscaliza as entidades que atuam no âmbito da infância e da adolescência no município por meio do cadastro obrigatório para todas as entidades que buscam alguma parceria de recursos, e através da realização de visitas com ou sem agendamento prévio. O CMDCA fiscaliza as ações das entidades cadastradas por meio de uma comissão que analisa documentos, estruturas, a relação com os beneficiários e o aval do corpo de bombeiros. Para PP7: “o CMDCA fica mais na parte de fiscalizar os outros órgãos que trabalham diretamente relacionados com isso. Então, eu vejo o CMDCA não como um órgão separado mais sim como um órgão que interligam os outros”.

A busca das OSCs para se cadastrar ao CMDCA se dá, principalmente, segundo PP1, OSC1, OSC4 e PP7, visando este cadastro, pois, sem o mesmo não é possível participar de editais de colaboração ou fomento. De acordo com estes Participantes da Pesquisa, uma grande parte das OSCs não querem necessariamente participar do Conselho, visto que, segundo todos os Conselheiros Participantes da Pesquisa, o incentivo que existe para estar vinculado ao CMDCA é o apoio que o mesmo oferece para que as entidades participem de parcerias para receber recursos, seja através das trocas informações, auxílios nas montagens de projetos e os próprios editais lançados pelo CMDCA. A título de exemplo, tem-se o trecho a seguir, extraído da fala de PP1:

Olha, geralmente quando elas (entidades) nos procuram, muitas nem querem essa participação, elas querem para algum edital do CMDCA e para receber recurso público, porque as entidades que trabalham com criança e adolescentes para concorrer precisam ter esse registro, principalmente as subvenções sociais.

Conforme o exposto, a ausência no desejo de participar ativamente do CMDCA tende a desencadear questões relevantes nas políticas voltadas para as crianças e adolescentes, como a dificuldade de eleitores nas eleições para Conselheiros não

governamentais e as baixas respostas das demandas do CMDCA. Logo, identificam-se problemas eminentes nesta rede, visto que mesmo o CMDCA sendo o núcleo gestor da rede de políticas públicas para crianças e adolescentes do município não deveria ser útil apenas para as entidades participarem de editais.

Além disso, as demandas emitidas pelo CMDCA, muitas vezes não são sanadas pelas OSCs cadastradas, o que é corroborado pelas falas de PP1, OSC1 e PP3. Segundo estes, existe uma dificuldade de contato com muitas entidades apesarem de estarem cadastradas.

Com estes resultados é evidenciado a ocorrência de uma dissonância entre o discurso e a prática, e também na gestão pública e nos gestores das OSCs. Este resultado é similar ao identificado por Gonsalves e Andion (2019), sobre o SGD de Florianópolis-SC. Segundo os autores, essa dissonância ocorre em virtude da pluralidade de atores e objetivos que circundam a ação pública municipal e a dificuldade de se coordenar a mesma, encontrada pelo CMDCA.

Apesar de todos os pontos elencados, segundo 100% dos Participantes da Pesquisa, o CMDCA é de extrema importância para o município, seja pela coordenação, o controle e o incentivo, manifestados por meio de apoio, informações prestadas, vínculo com Conselho Tutelar e fiscalização. Por exemplo, tem-se as falas de OSC4, PP4, OSC2 e PP2, respectivamente: “Igual eu te falei é um Conselho ativo, então eles estão sempre, né, a gente tá sempre correndo atrás tá sempre buscando mais e mais, né, fiscalizando tudo. O que a gente quer é o melhor para as crianças da nossa cidade, melhor para os nossos adolescentes”.

Tem uma participação muito ativa dentro da cidade, né, com as crianças, com todo mundo e o CMDCA está sempre muito bem disposto, né? Corre atrás, tenta ajudar o máximo que pode, né, dentro das possibilidades que o grupo tem, né? Então, ajuda todo mundo sim.

Eu vejo que o Conselho, o CMDCA, tem uma ligação muito grande para com o Conselho Tutelar, né? Então, eu vejo uma rede bem importante. Um Conselho forte que para as entidades é um importante agente, tem o registro, né? Então, a gente se sente mais legalizado, né, mas protegido com registro.

O CMDCA, ele é um mediador. No caso do CMDCA, ele é um Conselho que ele é abastecido de recursos. Ele tem mecanismos que geram recursos, né? Então, ele além de ser apenas um Conselho deliberativo normativo, ele é um órgão que tem o poder de criar seus editais, de atender com recurso, de deliberar e fazer repasses financeiros através de mecanismos que existem. Então, essa relação se torna mais eficiente ainda, porque se fosse apenas deliberativo consultivo você teria que ouvir, levar para o Poder Público, para Poder Público fazer a relação.

Corroborando com o exposto, tem-se o estudo de Farah (2001) que aponta que a partir da inserção de novos atores no ciclo de políticas públicas teve-se uma flexibilização

das ações governamentais, visto que se tornou possível o auxílio e debates acerca da implementação das políticas, o que tende a proporcionar conflitos durante estes debates, mas há uma minimização de conflitos pós implementação. De modo similar, Mendonça (2018) e Costa e Vidal (2008) apontam que as OSCs colaboram para a efetividade de políticas públicas, pois os atores sociais corroboram apresentando informações e auxiliando com a interação entre os cidadãos.

Assim, tem-se que o CMDCA atua como coordenador, controlador e incentivador dos atores sociais que corroboram com a produção de ações voltadas para os direitos das crianças e adolescentes. Isto porque, o mesmo direciona ações e discussões acerca das demandas municipais, fiscaliza as OSCs e por meio do SGD articula equipamentos públicos e, por fim, através da publicação de editais e de campanhas de arrecadação, como a renúncia fiscal, proporciona incentivo à sociedade civil organizada.

4.3.2 Elementos da estrutura da gestão da rede: Centralização e Formalização

A construção de uma rede é caracterizada pela sua centralização e formalização. Especificamente, evidencia-se que o CMDCA exerce o papel primordial na rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em virtude do seu caráter deliberativo, o que o torna o núcleo das decisões. Assim, as ações são ou deveriam ser centralizadas no que tange o CMDCA e a formalização quase sempre tocam no CMDCA.

A estrutura da rede depende que haja formalização da mesma, onde são normatizadas e preconizadas as ações. A formalização da rede se mantém por meio de atos oficiais, institucionalizados por Leis, Decretos, Portarias, Resoluções e outros documentos. Os principais meios de formalização da rede estão expostos no Quadro 16:

Quadro 11- Formalização da rede

Ano:	Lei nº/ Decreto nº:	Descrição:
1991	Lei nº 824/1991	Primeira Lei municipal que trata especificamente sobre a política de atendimento da criança e do adolescente. Apresenta o CMDCA e o CT como órgãos da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.
1991	Lei nº871/1991	Cria o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de Viçosa (FMDCA)
2008	Lei nº 1884/2008	Estabelece o Programa Família Acolhedora para crianças e adolescentes em situação de risco social e informa que compete ao CMDCA e ao CT acompanhar e fiscalizar o mesmo.
2011	Lei nº 2129/2011	Revogou a Lei 824/1991. Acrescenta o FMDCA. como órgão da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.
2011	Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Viçosa-MG	Diretrizes do CMDCA.

2011	Resolução N.º 02/2011 do CMDCA ¹⁶ ;	Estabelece o SGD no município.
2016	Lei nº 2583/2016	Altera a Lei Municipal nº 2.129/2011.
2017	Decreto nº 5.075/2017	Em consonância com a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabeleceu diretrizes para as parcerias acordadas entre a Administração Pública e as OSCs,

Fonte: Dados da Pesquisa.

Contudo, apesar dessa formalização com o intuito de fazer sociedade civil e Estado trabalharem juntos, nota-se que ainda existem muitos obstáculos, por exemplo, OSC1 e OSC5 expõem que segundo eles os Conselheiros do Poder Público não compreendem a função do CMDCA e tão pouco das OSCs, como exemplo tem-se a fala de OSC1:

Ainda existem pequenos atritos, é como se a gente desse muito trabalho para o Poder Público ou se a gente, entende, das organizações da sociedade civil, que a gente tá fazendo um trabalho que era obrigação do Poder Público, mas muitas vezes você acha que, por exemplo, que eles nos financiam com uma quantidade boa de dinheiro, é uma percepção, tá? Ninguém nunca me disse isso não.

A resistência por parte dos Poderes Executivos e Legislativos para com os Conselhos é apontada por Dabull e Chaves (2014), Cunha (2007) e Claudino (2007), dispendo como foco central das críticas o poder deliberativo do Conselho que devem influenciar as decisões políticas e o controle público sobre as ações e os recursos públicos. Já a resistência no que tange às OSCs pode-se inferir que está relacionada à dificuldade de se estabelecer as relações entre estas e o Estado, conforme apresentado por Mendonça (2017).

A respeito do compartilhamento de decisões, o fato do CMDCA ser um Conselho paritário e deliberativo torna as decisões centralizadas na estrutura do mesmo. A tomada de decisão é exercida por representantes do conjunto dos atores públicos e do conjunto dos sociais que compõem o CMDCA.

Especificamente, quando se fala de atores públicos todos representam as secretarias municipais e não todos os atores públicos, como membros da Universidade Federal do município que apesar de ter ações extensionistas voltadas para a infância e adolescência não possuem cadeiras no CMDCA. Então, como o Conselho é paritário a prefeitura municipal é proprietária de metade das cadeiras sendo a outra metade dividida entre as OSCs.

A ideia de se ter uma pluralidade entre os Conselheiros propicia uma ampliação no debate da agenda de promoção e garantia de direitos das crianças e adolescentes.

¹⁶ Resolução Vigente, a mesma dispõe sobre a criação da Comissão de Apoio à Rede SGD – Rede de Atendimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Viçosa e dá outras providências.

Contudo, segundo PP5 apesar de ser Conselheiro titular a mais de um ano o mesmo expõe: “A minha secretaria não tem nada a ver com criança, né, é mais participação mesmo que tem que ter todas (secretarias)”. Assim, nota-se que há uma cadeira no Conselho que poderia ter outros membros vinculados ao âmbito da infância e adolescência. De modo complementar, PP5 explana não entender o motivo de estar no Conselho, conforme o trecho a seguir:

Eu tinha entrado a pouco tempo na prefeitura e as pessoas que eram do Conselho da minha secretaria estavam saindo, aí eu até pedi para poderem me explicar, mas aí, não conseguiram parar para me explicar direitinho. Eu fui participando das reuniões, vendo como é que funciona, mas não me falaram assim, o porquê da secretária, igual eu já te falei eu acho que é mais por obrigação, porque tem que ter todas.

A ausência deste entendimento dos motivos de estar em um Conselho e da importância daquela cadeira pode acarretar em discussões incipientes, pois, a falta de conhecimento do Conselheiro tende a influenciar as tomadas de decisões, devido o direito a voz e voto nos processos de deliberação. De acordo com Moreira e Grignani (2020) um dos problemas que dificultam a concretização do CMDCA é a ausência de informações sobre as atribuições dos Conselheiros, o que pode ocasionar a priorização de interesses institucionais em detrimento da prioridade absoluta dos direitos das crianças e adolescentes.

De acordo com o estudo de Quick e Bryson (2016) existe uma grande dificuldade de participação na governança e há casos que a ocorrência não é apropriada. Ainda segundo PP5, quando perguntado sobre o CMDCA, este afirma: “Então, se funciona realmente, eu não sei te falar, pelo que eu vejo lá os projetos tão acontecendo. Agora na prática, ir até as crianças para poder fazer acontecer mesmo, eu já não sei, porque eu não participo de frente, né?”. Evidenciando, a falta de conhecimento acerca das ações do CMDCA, pois, posteriormente a aceitação dos projetos o Conselho fiscaliza as entidades em prol de identificar sua ocorrência ou não, conforme a fala de PP1 e OSC4, respectivamente: “O CMDCA fica mais na parte de fiscalizar os outros órgãos que trabalham diretamente relacionados com isso”. “Igual eu te falei é um Conselho ativo, então eles estão sempre, né, a gente tá sempre correndo atrás tá sempre buscando mais e mais, né, fiscalizando tudo. O que a gente quer é o melhor para as crianças da nossa cidade, melhor para os nossos adolescentes”.

No CMDCA devem ocorrer interações horizontais entre um amplo número de atores, tanto públicos quanto sociais, onde o CMDCA coordena as interdependências em prol de executar ações voltadas ao público da infância e da adolescência. Tal

entendimento, vai de acordo com o apresentado por Marques (2019), Kljin (2016), Kljin e Koppenjan (2012), Raquel (2012) Denhardt (2011), Ronconi (2008) e Borzel e Panke (2008) sobre os conceitos de governança e governança em rede.

Ronconi (2008), apresenta 4 aspectos práticos da governança, sendo todos identificados no município de Viçosa, por exemplo na questão envolvendo a educação de crianças e adolescentes, conforme o Quadro 17:

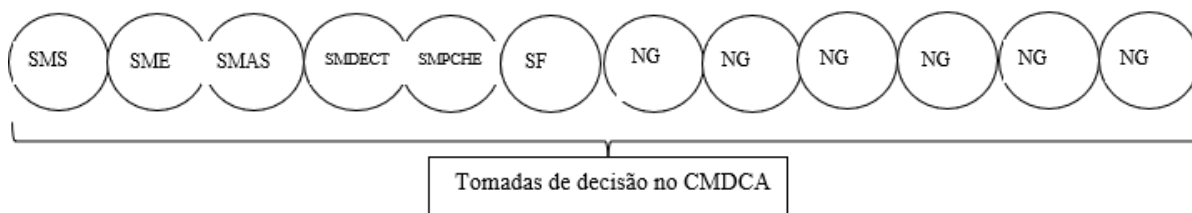
Quadro 12- Aspectos práticos da governança

Aspectos práticos da governança	Identificações no município
Coprodução dos serviços públicos	Existem no município escolas ofertadas por entidades, sendo que algumas funcionam em contraturno, recebendo assim, as crianças em horário oposto ao da escola municipal.
Interação entre Estado, mercado e sociedade civil	Apenas entre Estado e sociedade civil
Compartilhamento de responsabilidades	Ambos se responsabilizam em ofertar educação, por exemplo.
Cooperação e diálogo	A relação entre a prefeitura e o CMDCA, bem como os atores sociais, possui cooperação e diálogo, no que tange ações em prol dos direitos das crianças e adolescentes, conforme a fala de OSC2 “teve uma questão uma vez de um cadastramento de criança na escola e o município queria eles mesmo decidir e direcionar criança, eu me lembro que a presidente do CMDCA foi junto, sabe? E eles estão muito, sabe muitíssimo, eles gostam e respeita muito do trabalho das entidades muito”

Fonte: Dados da Pesquisa, baseado em Ronconi (2008).

No presente estudo, tornou-se possível analisar uma das formas de governança em rede expostas por Provan e Kenis (2007), a governança participante. A identificação da governança participante dentro do CMDCA ocorre em virtude do mesmo ser um Conselho paritário, composto por entidades governamentais definidas por Lei e por entidades não governamentais (NG), eleitas por votação. Assim, o CMDCA, segundo o expresso por Lei, deve ser uma rede governada de modo de descentralizado onde não há hierarquia, mas sim, uma relação entre os membros, conforme Provan e Kenis (2007) definem a governança participante. A Figura 3, demonstra a horizontalidade existente entre os Conselheiros do CMDCA evidenciando a descentralização.

Figura 3- Governança Participante



Fonte: Dados da Pesquisa, baseado em Provan e Kenis (2007).

Todavia, mediante a percepção de que há 6 cadeiras votantes pertencentes as secretarias da prefeitura, mesmo sem vínculo com o âmbito da infância e da adolescência, faz se questionar essa descentralização, apesar deste fato ser definido por Lei Federal.

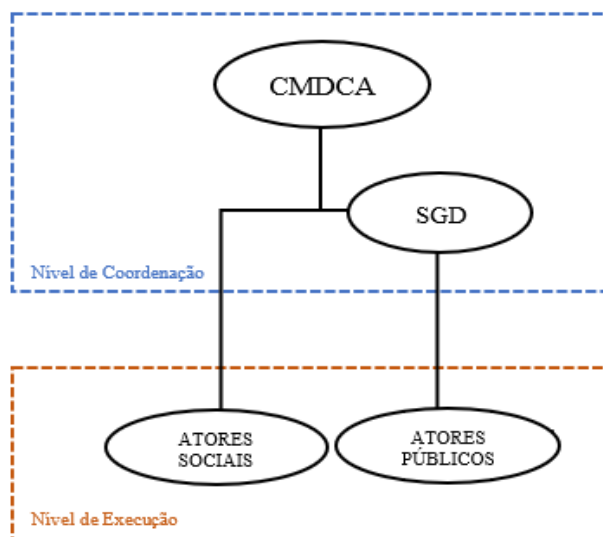
Além disso, por ter números pares pode haver empate nas votações que devem anteceder as tomadas de decisões do Conselho. Contudo, o Regimento Interno não aborda sobre a possibilidade de empates nas votações. Quando perguntados sobre o que ocorre caso haja empate, visto que o número de votantes é par, os Participantes da Pesquisa afirmaram que não ocorre, segundo OSC5: “Sempre há um consenso”. De acordo com PP6, “não ocorrem impasses”. Para PP1 este consenso ocorre em virtude de as decisões já virem com certo norteamento da procuradoria. Em contrapartida, OSC1 afirmou: “Caso raro, quase nunca ocorre votação. Daí não lembro. Mas no regimento deve falar se tem ou não o voto de minerva”. Destaca-se que este Conselheiro é um dos mais antigos do CMDCA.

A ausência de conflitos nos processos de deliberações no CMDCA pode ser um indício de ausência de comprometimento das partes. Pois, a interação entre os Conselheiros tende a ser permeada de conflitos próprios da implementação, mas também, frutos da relação entre as partes que compõem a rede (DI GIOVANNI, 2018; KLIJN, 2016; KLIJN; KOPPENJAN, 2012; FLEURY, 2005). Além disso, segundo Ansell, Sørensen e Torfing (2017), mesmo em processos de colaboração as opiniões não devem ser unânimes, na realidade, deve ocorrer um esforço compartilhado entre atores para a solução de problemas públicos construído através de divergências, consensos e queixas.

No que tange o possível empate nas eleições para Conselheiros não governamentais, PP1 afirma que também não ocorre empates. Adicionalmente, o mesmo evidencia uma falta de interesse das OSCs em participar das eleições, conforme o trecho: “A gente quase que tem que intimar as pessoas a participarem das eleições”. Evidenciando a dificuldade de participação das OSCs cadastradas no CMDCA para a escolha de seus representantes.

Além da governança participante existente dentro da estrutura do CMDCA, nota-se que a rede composta por todos os atores que atuam de modo a garantir e/ou prover direitos da infância e da adolescência e /ou sanar as violações dos mesmos no município de Viçosa possui o CMDCA como um núcleo gestor da rede. A Figura 4 apresenta o CMDCA como um núcleo que possui a competência de coordenar as OSCs cadastradas e impulsionar a articulação entre os equipamentos públicos por meio do SGD.

Figura 4- Núcleo gestor da rede



Fonte: Dados da Pesquisa.

O CMDCA como núcleo gestor da rede reflete uma estrutura específica de coordenação híbrida dado que há uma centralização em um ator em que participam outros atores. Isto se destaca porque a coordenação da política para infância e adolescência não é função restrita e legalmente definida por lei, mas, no caso estudado, é uma derivação da estrutura participativa e das funções de controle.

Mediante as análises, surge a identificação de que a governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no município é difusa, dispersa e com baixa participação. A governança em rede intitula a tomadas de decisões oriundas de uma articulação horizontal entre atores governamentais e não governamentais interdependentes em prol de implementar ou formular políticas públicas (KLIJN; KOPPENJAN, 2012; DENHARDT, 2011; BORZEL; PANKE, 2008). A partir dos dados da pesquisa, infere-se que não são tomadas decisões provenientes de uma articulação horizontal entre os atores, mas que determinados atores que compõem o CMDCA são possuem uma assimetria de poder sobre os demais. Esta situação pode acarretar em um modo de dominação sobre os demais atores.

A presente constatação ocorre mediante algumas questões identificadas, como a alta rotatividade dos membros do SGD, em razão de os atores apresentados tanto segundo a Resolução nº 02/2011 do CMDCA-Viçosa, quanto pelo estudo de Castro (2020) e a lista disponibilizada pelo SGD possuírem divergências acerca dos atores vinculados, apontando assim que a rede não está concretizada.

Concomitantemente, identifica-se o baixo conhecimento dos Conselheiros do CMDCA acerca do SGD, sendo que este último é subordinado ao primeiro. Dentre os 12 Conselheiros do CMDCA que participaram da pesquisa, estando todos a mais de um ano no CMDCA, apenas 5 souberam falar sobre o SGD, nota-se que alguns nem sabem da existência do mesmo.

Além disso, tem-se a baixa participação e respostas dos membros do CMDCA em suas demandas. 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”.

Adicionalmente, aponta-se a existência de uma cadeira ofertada a atores governamentais que não trabalham no âmbito da infância e adolescência. De acordo com PP5, “A minha secretaria não tem nada a ver com criança, né, é mais participação mesmo que tem que ter todas (secretarias)”.

Outra evidência se dá em virtude da ausência de conhecimento acerca das ações do CMDCA, segundo PP5, o mesmo não sabe se os projetos realmente funcionam. Contudo, o CMDCA fiscaliza cada um destes projetos e apresentam em reuniões os resultados. Além disso, nota-se a ausência de comprometimento com a causa das crianças e adolescentes por parte dos atores governamentais, mesmo eles possuindo metade dos votos no CMDCA, segundo as falas dos PP1, OSC1, PP2, OSC3 e OSC5, a título de exemplo tem-se as falas de PP2 e OSC1:

O que acontece, esses Conselhos eles têm que existir, né? Por legislação. Eles têm que existir e muita das vezes, né, a administração pública não tem muitas pessoas interessadas em participar. (...) Quando chega lá no Conselho essas cadeiras que são, né, do Poder Público estão vazias. As pessoas, não vão às reuniões, essas coisas, ou muitas vezes não tem nenhuma expertise para estar ali, não tem o envolvimento de causa, né, com a questão da criança e do adolescente;

O pessoal da OSC geralmente, né, por estar na sociedade civil organizada tem em militância, né? Tem uma defesa mais enfática. Você sabe como isso funciona, é diferente do servidor público que as vezes ele tá ali no seu papel, mas ele não tem uma militância pro causa.

Destaca-se a ausência de votação nos momentos de deliberação, conforme a fala de OSC1: “Caso raro, quase nunca ocorre votação”. E a ocorrência de consensos no lugar

de votações, a título de exemplo tem-se as falas de OSC5 e PP6: “sempre há um consenso”, “não ocorrem impasses”.

No que diz respeito as eleições para Conselheiros representantes da sociedade civil têm-se a ausência de participação de entidades nas eleições para Conselheiros não governamentais, conforme PP1: “A gente quase que tem que intimar as pessoas a participarem das eleições”.

Aditivamente, verifica-se a permanência de Conselheiros no CMDCA por um longo tempo, sendo eles os Conselheiros sempre citados nas falas dos demais Participantes da Pesquisa. De acordo com PP6:

(...) Eu penso que uma ou outra entidade renovar as suas participações tudo bem, mas o Conselho é muito bem estruturado justamente por causa da participação de pessoas experientes e conhecedores da realidade de cada de cada entidade que ele vive, do grupo que ele atende.

De modo complementar tem-se a percepção de uma centralização nestes Conselheiros, verificadas nas falas de PP1, OSC1, OSC3, OSC5 e PP6. Estes Participantes da Pesquisa sempre citam nome de dois Conselheiros, por exemplo, tem-se a fala de OSC1 “se você perguntar (nome do Conselheiro) ela vai saber” e a fala de PP6 “Pergunta para (nome do Conselheiro) ou (nome do Conselheiro) ela vai saber isso”. Evidenciando que existe uma certa centralidade nestas pessoas, o que corrobora com a longa permanência das mesmas. De acordo com Albornoz e Glückler (2020), alguns atores dentro da governança em rede acabam desempenhando uma autoridade.

Outras suposições surgem com base em Provan e Kenis (2007). De acordo com estes autores para haver uma adoção bem-sucedida da governança em rede devem haver quatro contingências estruturais e relacionais: confiança, tamanho, consenso de objetivos e natureza da tarefa. A questão que surge é se existem estas contingências no caso em estudo.

Segundo PP1 “os membros das entidades eles confiam no CMDCA, pois eles sabem da importância do CMDCA para o trabalho deles”, mas pode-se inferir que a dificuldade de contato com as OSCs apontadas por este mesmo Participante da Pesquisa pode indicar uma ausência de confiança na relação entre CMDCA e entidades.

Outro ponto a ser destacado é a questão do tamanho da rede. Nota-se nas falas que existe uma baixa participação, segundo PP1 “Nem quando tem edital com recursos, nunca participam, nem metade”. Assim, tem-se uma rede dispersa.

Além disso, a fala de PP3 evidencia o conflito de objetivos:

As OSCs têm muito interesse em fazer que a rede dê certo. Mais ainda existe um desconhecimento muito grande sobre o que é responsabilidade do município, onde devemos chegar com essas políticas públicas, as vezes existe um interesse acima. Às vezes o interesse da entidade ele não é o mesmo interesse do município, são diferentes. O interesse comum é a criança e ao adolescente, a proteção à criança e ao adolescente, todo mundo quer isso. então eu percebo que na verdade essa participação toda é se amarra muito em recursos para as entidades, elas precisam captar recursos

Por fim, tem-se a contingência da natureza da tarefa. Segundo Provan e Kenis (2007), a mesma diz respeito a interdependência os atores, contudo, conforme exposto anteriormente, apenas algumas OSCs são interdependentes entre si, sendo que esta dependência mutua pode ocorrer apenas em determinados momentos. Assim, não se consegue verificar as competências de cada parte para atingir os objetivos estabelecidos.

De modo complementar, tem-se que há necessidade de melhorar em alguns aspectos relacionados a governança pública, segundo os critérios dispostos por Barreta (2020) e Raquel (2012). Segundo as autoras a operacionalização da governança pública demanda dimensões institucional-administrativa e sociopolítica, possuindo os atributos expostos no Quadro 18.

Quadro 13. Atributos das dimensões da governança pública

Atributos das dimensões da governança pública:	Identificação na rede de implementação de políticas públicas em Viçosa:
Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil	Coexistência é apenas entre Estado e sociedade civil.
Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público	O Estado através da figura do CMDCA ativa e coordena redes. Além disso, por meio do Poder Público Municipal fornece meios de colaboração para a coprodução do bem público.
Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação	Existe estrutura para a colaboração e cooperação ente sociedade civil organizada e Poder Público.
Existência de Funções administrativas na concepção da governança pública	O planejamento é realizado de forma compartilhada e os trabalhos são executados de forma descentralizada, com funções distribuídas.
Controle social na perspectiva da <i>accountability</i>	Existe informação acerca dos montantes repassados, contudo, falta informação e controle social sobre a destinação.
Espaços deliberativos de gestão	Sim, contudo as Conferências Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes não se mostram eficazes.
Eficiência Administrativa	Apesar de haver arenas deliberativas no âmbito da infância e adolescência não é possível apontar que as tomadas de decisão geradas pela governança proporcionam ou não eficiência administrativa.
Operacionalização da gestão de políticas públicas por meio de parcerias, redes, acordos, contratos de gestão e controle no entorno do ciclo total da política pública	Ocorre implementação de políticas públicas por meio de atos de colaboração.
Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos	O único aspecto administrativo que se aproximou de um aspecto político foi a valorização do conselho e das ações do mesmo em virtude da implementação

	da metodologia Prefeito Amigo da Criança no município.
--	--

Fonte: Dados da pesquisa, baseado em Raquel (2012) e Barreta (2020).

Tais pontos evidenciam que possivelmente a governança pública em rede no âmbito da implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes precisa avançar de modo a tornar-se mais efetiva, inclusiva, legítima e democrática, levando resultados eficazes para a sociedade.

Outro ponto a ser destacado, de modo similar ao estudo realizado por Gonsalves e Andion (2019) sobre o SGD de Florianópolis- SC, é possível verificar que os atores municipais tem uma tendência de maior atenção para com os meios de operacionalização da política para crianças e adolescentes, como recursos e processos utilizados na implementação em detrimento da governança e de seus princípios: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência (BRASIL, 2017b). Evidenciando que os gestores ainda confundem a gestão com a governança.

Como no estudo supracitado foi evidenciado pelas falas dos Participantes da Pesquisa alguns elementos similares. A ocorrência de uma frágil participação dos Conselheiros do Poder Público junto ao CMDCA e ao SGD, conforme os trechos expressos a seguir, retirados das falas de PP2 e OSC5, respectivamente:

Quando chega lá no Conselho essas cadeiras que são, né, do Poder Público estão vazias. As pessoas, não vão às reuniões, essas coisas, ou muitas vezes não tem nenhuma expertise para estar ali, não tem o envolvimento de causa, né, com a questão da criança e do adolescente;

Uma conselheira, é Presidente né, da rede, e ela sempre narra para nós, relata. As dificuldades que encontra e sempre referentes, não a ONGs, mais referentes a órgãos públicos. Infelizmente, esse ponto aí a gente não conseguiu ainda superar.

A baixa articulação entre os atores do SGD. Corroborando com o exposto tem-se a fala de PP7:

Eu sei do SGD pelo que a (nome do Conselheiro) fala e da importância dele também, né? E a luta que ela tem para quê, eu não sei como está agora, mas a um tempo atrás não tinha tanta participação, assim, não sei como que tá hoje, né, algumas entidades deixaram de participar. Olha a questão da rede é assim é organização é para poder todo mundo, assim se entender né? Ganhar tempo também nas articulações, a rede serve para poder articular quando surge uma demanda.

A existência de assimetria na relação entre o Poder Executivo Municipal e as OSCs, sendo estas últimas mal compreendidas pelos primeiros, a título de exemplo tem-se a fala de OSC1:

Ainda existem pequenos atritos, é como se a gente desce muito trabalho para o Poder Público ou se a gente, entende, das organizações da sociedade civil, que a gente tá fazendo um trabalho que era obrigação do Poder Público, mas muitas vezes você acha que, por exemplo, que eles nos financiam com uma quantidade boa de dinheiro, é uma percepção, tá? Ninguém nunca me disse isso não.

A ausência de diagnósticos precisos sobre a situação da criança e do adolescente do município, conforme OSC1: “Nós estamos tentando produzir um o diagnóstico da infância aqui nessa cidade tem 5 anos ou mais gente tem dificuldade”. Adicionalmente, segundo PP2:

Eu brigo muito lá dentro. Assim, porque eu sou muito da prática, de não perder tempo, de tentar atender o mais rápido possível. Mas às vezes a gente não consegue, a gente tem um recurso repesado do CMDCA, atualmente, no valor de mais ou menos R\$ 800.000,00 e não tá sendo repassado por falta de um diagnóstico.

A existência de uma relação e conflito entre CMDCA e Conselho Tutelar, conforme a fala de OSC5:

(...) agora estamos tendo problemas com Conselho Tutelar. O Conselho Tutelar atualmente não quer saber de ingerência de outros órgãos e estão tendo dificuldades, inclusive com o nosso Conselho. É um trabalho que nós estamos tendo agora nesse sentido, porque, eu acho um absurdo. Quem é que não quer apoio de um órgão maior que você? (...) Os que foram eleitos agora, eles têm muita, muita resistência com relação as nossas ações. Isso aí é um problema que estamos tendo temos levado para as reuniões e nós temos Conselheiros que acham um absurdo isso acontecer, mas vem acontecendo. E a relação Nossa é muito difícil, sabe? (...) Sempre o nosso Conselho procurou ajudar o Conselho Tutelar.

Além disso, evidencia-se a baixa representatividade e engajamento dos atores do campo da criança e do adolescente nos espaços de articulação, como as Conferências dos Direitos das Crianças e Adolescentes, conforme a fala de OSC3:

Olha, em questão de Conselho, não participam muito não, tá? As entidades sim, mas, por exemplo, a gente divulga a Conferência, a gente convida, a gente convida as autoridades, convida pessoas, convida escolas, de

O estudo de Gonsalves e Andion (2019) ainda elencou fraca mobilização e engajamento dos atores com o Plano Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes do Município, a falta de transparência do Fundo para Infância e Adolescência e o baixo grau de envolvimento do Poder Legislativo local. Contudo, neste estudo não foram possíveis identificar a existência ou não destas situações, em razão da ausência de dados acerca destes tópicos, por exemplo, em momento nenhum algum Participante da Pesquisa abordou sobre a existência ou ações do Plano Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes do Município, o que pode indicar uma fraca mobilização dos Conselheiros do CMDCA sobre o mesmo. Sobre o FMDCA foi constatado sua não utilização devido à

ausência do diagnóstico municipal sobre a situação da criança e do adolescente. Sobre a participação do Poder Legislativo, a única informação obtida foi sobre o Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) do município, de acordo com PP1,

O OCA é orçamento, né? Que é previsto para gastar, a prefeitura prevê o que vai gastar com questões da criança e adolescente e envia para câmara, mas foi elaborado ne, o elaborado o OCA, ano passado e esse ano, mas acho que nem aprovado na câmara foi. (...).

Deste modo, tem-se a rede de implementação tem sua centralidade no CMDCA e a formalização que estrutura a rede toca no Conselho. Contudo, é evidente que a governança em rede precisa avançar de modo atornar-se mais efetiva, inclusiva, legítima e democrática, levando resultados para eficazes para a sociedade. Para tanto, é necessário mudanças na rede de implementação de políticas para crianças e adolescentes de modo aque este modelo relacional incorpore os princípios da governança pública.

Corroborando com os achados tem-se o estudo de Keast (2016), segundo o autor a governança em rede pode gerar problemas como fluxos de informações assimétricos, incongruência de metas, ações oportunistas, responsabilidades ocultas e ponto de coordenação aumentados e dispersos. Todavia, tais problemas podem ser sanados.

Destaca-se a diferença entre uma rede de implementação e a governança em rede de implementação. A rede de implementação diz respeito a um modelo relacional constituído por um amplo número de atores (públicos e sociais) para a implementação de políticas. Enquanto a governança em rede de implementação está relacionada a tomadas de decisões geradas sem hierarquia entre atores públicos ou não, interdependentes, de modo a implementar políticas públicas.

4.4 A relação entre Estado e OSCs na governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no âmbito local: Perspectivas e resultados

Baseando-se nas entrevistas realizadas evidencia-se que a relação estabelecida entre a prefeitura e as OSCs atuantes no município possui como principal interlocutor o CMDCA, em virtude da constituição do mesmo. Todavia, o diálogo entre as partes, mesmo com o auxílio do CMDCA, tem avançado lentamente, conforme PP1, OSC1, OSC2, PP2, OSC3, OSC5, PP3, PP4 e OSC6. Contudo, mesmo com o eminente avanço, a relação ainda é permeada por conflitos. Conforme sinaliza a fala de OSC3:

Olha, tem avançado um pouco sim, mas é tudo muito lentamente, entendeu? A gente tem que brigar muito, discutir muito, falar muito para conseguir alguma coisa, haja vista que o prefeito daqui recebeu o título pela Fundação Abrinq de prefeito da cidade (prefeito amigo da criança), porém, tem muita coisa a ser feita, se fosse a minha análise não teria prefeito amigo da criança porque tem muitos direitos que estão relegados as crianças e adolescentes, entendeu?

Corroborando com o identificado, tem-se o estudo de Mendonça (2017), onde é a apresentado que a relação de parceria entre Estado e OSCs possui sua maior complexidade de implementação em nível local, visto o amplo número de contextos, atores e relacionamentos, além da resistência por parte da administração pública de se adaptar às novas regras. Adicionalmente, no estudo de Cunha (2007) foi evidenciado que os conflitos entre Conselho e Estado ocorrem desde a existência de problemas internos, mas também em virtude de assimetria nas representações e nas informações para tomada de decisão e problemas externos como a influência e ingerência de gestores públicos. De modo complementar, apresenta-se a fala de PP3 e OSC1, respectivamente:

As OSCs têm muito interesse em fazer que a rede dê certo. Mais ainda existe um desconhecimento muito grande sobre o que é responsabilidade do município, onde devemos chegar com essas políticas públicas, as vezes existe um interesse acima. Às vezes o interesse da entidade ele não é o mesmo interesse do município, são diferentes. O interesse comum é a criança e ao adolescente, a proteção à criança e ao adolescente, todo mundo quer isso. então eu percebo que na verdade essa participação toda é se amarra muito em recursos para as entidades, elas precisam captar recursos.

O pessoal da OSC geralmente, né, por estar na sociedade civil organizada tem em militância, né? Tem uma defesa mais enfática, você sabe como isso funciona, é diferente do Servidor Público que as vezes ele tá ali no seu papel, mas ele não tem uma militância prol causa.

Mediante a esta perspectiva, tem-se o estudo de Ronconi (2008), segundo a autora a inserção de atores não governamentais em uma perspectiva que anteriormente era governamental tende a gerar conflitos, bem como consensos e dissensos. Segundo o estudo de Moura e Pontes (2020) ao reunir distintos atores nas redes de políticas torna-se evidente alianças e conflitos em torno do setor de política pública.

Ansell, Sørensen e Torfing (2017) afirmam que alguns políticos não aderem à implementação de políticas públicas através da colaboração de outros atores além dos atores governamentais, em razão dos primeiros não demonstrarem interesses em sanar problemas públicos complexos. Além disso, segundo os autores, há políticos que não buscam inovar nas políticas e, por tanto, não procuram estabelecer diálogo com atores sociais e privados.

Segundo PP6: “A prefeitura, ela entende que tem que existir a sociedade civil organizada para colaborar”. Alves e Costa (2020) apontam em seu estudo que o Poder Público deve manter diálogo com as OSCs e reconhecer a importância das mesmas. Adicionalmente, evidencia-se que a colaboração entre Estado e OSC no município, é identificada de modo próximo ao apontado por Thompson e Perry (2006) e Thompson, Perry e Miller (2009), segundo estes, os atores que colaboram entre si elaboraram regras e estruturas capazes de direcionar seus relacionamentos e modos de agir, de modo a solucionar as questões que os uniram de modo mutuamente benéfico. Além disso, segundo Ansell, Sørensen e Torfing (2017), a colaboração não deve ser equiparada com a ideia de opiniões unânimes, mas sim, com o esforço compartilhado entre diversos atores para a solução de problemas públicos construído através de divergências, consensos e queixas.

Outra questão entre a prefeitura e o CMDCA se dá em virtude da falta de estrutura disponibilizada pelo Poder Executivo. Atualmente, o CMDCA possui uma secretária executiva, contratada pelo Poder Público municipal. Contudo, o Conselho não possui uma sede própria, e tampouco todos os materiais necessários para seu funcionamento, conforme expressado na fala de PP1, OSC1, OSC3, OSC5, PP3 e PP6. Por exemplo, tem-se a fala de OSC1 “Ele (o CMDCA) não tem uma estrutura mínima de funcionamento, eu tô chamando de estrutura mínima de funcionamento, um local para funcionar, um telefone, um contato”. Segundo OSC5:

O Conselho do CMDCA, a sede era junto com Conselho Tutelar. Aí a casa que era alugada pela prefeitura não atendia amplamente ao Conselho Tutelar e nós pedimos muito e conseguimos, um espaço no prédio novo (...) e ganhamos uma sala separada para o Conselho. Só que a gente tá batalhando pela sala, não tem móveis e é uma luta para conseguir móvel. A gente consegue com muita dificuldade, de material para trabalhar com muita dificuldade, é uma relação boa, mas tem essas dificuldades no caminho. (Grifo da autora)

A falta destes recursos interfere diretamente nas ações do CMDCA. Segundo o estudo de Damasceno e Góis (2012), sobre o CMDCA da cidade de Natividade-RJ, a aquisição da sede própria e da posse de uma infraestrutura necessária aos trabalhos fez como que o CMDCA atuasse de forma mais dinâmica, sendo estes considerados pelos autores os fatores que auxiliaram no “sucesso do Conselho” (DAMASCENO; GÓIS, 2010, p.264).

Além da relação Estado e OSC que perpassa pelo CMDCA, existe em nível municipal uma relação de parceria, transcorrida no ano de 2017 com a promulgação do Decreto nº 5.075/2017. O Decreto está em consonância com a Lei Federal nº 13.019, de

31 de julho de 2014, que estabeleceu diretrizes para as parcerias acordadas entre a Administração Pública e as OSCs, sendo o termo parceria utilizado para denominar o

conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (VIÇOSA, 2017, p. 1-2).

Esta parceria, segundo Mendonça (2017), estabelecida pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) possui sua maior complexidade de implementação em nível local, visto o amplo número de contextos, atores e relacionamentos, além resistência por parte da administração pública de se adaptar às novas regras. Corroborando com o exposto pelo estudo supracitado, apresenta-se o trecho retirado da fala de OSC1:

Ainda existem pequenos atritos, é como se a gente desce muito trabalho para o Poder Público ou se a gente, entende, das organizações da sociedade civil, que a gente tá fazendo um trabalho que era obrigação do Poder Público, mas muitas vezes você acha que, por exemplo, que eles nos financiam com uma quantidade boa de dinheiro, é uma percepção, tá? Ninguém nunca me disse isso não. Mas é como se aqui do lado de cá, que não é Poder Público, fosse muito fácil da gente captar dinheiro de doações, etc., aí não é necessário esse financiamento, tem essa dificuldade, a gente tem pequenos atritos dessa natureza.

A parceria ocorre de duas formas, via fomento e via colaboração. No site da prefeitura municipal de Viçosa é disponibilizado os Termos de Colaboração, onde são informados a Entidade e a Unidade, contudo, segundo OSC1, “o site da prefeitura de Viçosa não ajuda muito, (...) Viçosa já melhorou muito, mas eu acho que ainda é meio confuso”.

No site, foram apresentados 25 Termos de colaboração nos anos de 2020, 2019 e 2018, já o ano de 2017 conta com 13 Termos de Colaboração. O Quadro 11 apresenta as secretarias envolvidas nos Termos de Colaboração.

Quadro 14- Número de entidades vinculadas a Termos de Colaboração por Secretaria

Ano:	Secretaria de Assistência Social:	Secretaria de Cultura, Patrimônio Histórico e Esportes:	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia:	Secretaria de Educação:	Secretaria de Saúde:	Total de Termos de Colaboração emitidos:
2020	13	0	0	25	3	25
2019	8	0	1	25	0	25
2018	9	1	1	26	7	25
2017	0	0	1	13	0	17

Fonte: Dados da Pesquisa.

As colaborações ocorrem em maior parte relacionadas ao direito à educação e posteriormente, à assistência social. Nota-se que as colaborações em torno dos direitos à cultura e esporte são mínimas.

De modo a efetivar a celebração do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento, garantidos pelo Decreto nº 5.075/2017 e pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, é necessário que as OSCs estejam cadastradas no CMDCA. Contudo, estes editais de colaboração lançados ou os pedidos de fomento não passam pelo CMDCA. A efetivação da parceria ocorre diretamente entre a prefeitura e as OSCs.

O CMDCA apenas faz o cadastro caso a OSC cumpra as determinações do Conselho. Além disso, o Conselho disponibiliza informações acerca dos editais e dos direitos das OSCs, conforme as falas de OSC2, PP2, OSC4, OSC6 e PP7. De acordo com PP7: “Eu percebo o CMDCA como um apoio às OSCs, porque elas são vinculadas pela prefeitura pelo subsídio, mas elas têm autonomia de decisões. O CMDCA tem esse apoio de projetos de abertura de participação e de buscar melhorias para elas”.

Segundo OSC1:

A administração Municipal ela tenta a ganhar uns prêmios como Prefeito amigo da criança, orçamento criança e adolescente, entendeu? O OCA é isso, inclusive creio eu que é um dos motivos deles também terem articulado, né. (...) Até porque para esses prêmios você precisa amparar teu Conselho, para que ele faça um bom trabalho, e a gente tem que trabalhar de cima disso aqui, também é um dos motivos de a gente ter muitos servidores um Conselho. (Grifo da autora)

A fala exposta corrobora com o resultado do estudo de Cunha (2007), segundo a autora, um governo com um projeto político participativo tende a proporcionar uma maior efetividade nos Conselhos.

A Prefeitura de Viçosa realizou durante o período de 2017-2020 a adoção a metodologia do Programa Prefeito Amigo da Criança da Fundação Abrinq, sendo o chefe do poder executivo premiado em virtude do seu trabalho realizado. Segundo as Portarias nº 298/2018 e 013/2019 a metodologia do presente Programa “vem ao encontro do trabalho já efetivado pelo município no desenvolvimento de ações da Rede de Atenção à Criança e do Adolescente” (VIÇOSA, 2019, p.1; VIÇOSA, 2018, p.1).

Entre as ações oriundas do Programa está a criação do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA), metodologia criada pela Fundação Abrinq. O OCA em Viçosa foi criado pela Lei nº 2725/2018, composto pelas ações e despesas do orçamento público designado à proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente, sendo ambos registrados de acordo com três eixos: Saúde, Educação e Proteção.

A função do OCA é apresentar de modo objetivo e transparente os recursos públicos remetidos as crianças e adolescentes. Para tanto, o mesmo é elaborado em consenso com os instrumentos de gestão e orçamento do poder executivo municipal: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA).

O OCA é formado por dois demonstrativos, o OCA-exclusivo e o OCA-não exclusivo, ambos consistem na relação das dotações orçamentárias executadas e liquidadas no ano base de apuração. Contudo, o primeiro considera a aplicação integral na proteção e efetivação dos direitos da criança e do adolescente, ou seja, o demonstrativo do OCA-exclusivo refere-se aos valores destinados à implementação de ações de atenção direta às crianças e aos adolescentes.

Em contrapartida, o OCA-não exclusivo trata da implementação de ações que melhoram as condições de vida das crianças e adolescentes, bem como de suas famílias, o que beneficia diretamente a proteção e o desenvolvimento dos mesmos. Assim, destina-se a uma população mais ampla que o OCA-exclusivo, portanto, seus valores são ajustados proporcionalmente ao tamanho da população de beneficiários (crianças e adolescentes) do Município (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017).

O Quadro 12 apresenta os valores orçados e liquidados do OCA-exclusivo e o OCA - não exclusivo nos anos 2017, 2018 e 2019, de acordo com os três eixos:

Quadro 15- Eixos do OCA e valores

Eixos do OCA:	Classificação dos valores:		Ano:		
			2017	2018	2019
OCA Saúde:	Valor Orçado:	Exclusivo:	R\$ 30.000,00	R\$ 2.398.408,12	R\$ 2.398.118,12
		Não Exclusivo:	R\$ 22.471.794,98	R\$ 16.058.402,92	R\$ 15.428.309,00
	Valor Liquidado:	Exclusivo:	R\$30.000,00	R\$ 1.761.118,12	R\$ 679.000,00
		Não Exclusivo:	R\$ 19.872.083,43	R\$ 14.956.395,39	R\$ 16.761.903,58
OCA Educação:	Valor Orçado:	Exclusivo:	R\$ 32.403.440,4	R\$ 36.122.769,02	R\$ 34.668.813,00
		Não Exclusivo:	R\$ 865.824,12	R\$ 1.252.947,36	R\$ 998.018,10
	Valor Liquidado:	Exclusivo:	R\$ 34.818.688,51	R\$ 36.073.495,53	R\$ 35.139.200,58
		Não Exclusivo:	R\$ 904.805,57	R\$ 1.556.917,07	R\$ 933.108,32
OCA Proteção:	Valor Orçado:	Exclusivo:	R\$ 1.734.214,79	R\$ 1.603.100,00	R\$ 2.931.428,00
		Não Exclusivo:	R\$ 999.020,75	R\$ 1.121.816,36	R\$ 731.787,82
	Valor Liquidado:	Exclusivo:	R\$ 1.721.744,44	R\$ 1.580.815,73	R\$ 3.782.073,81
		Não Exclusivo:	R\$ 843.541,29	R\$ 1.062.252,91	R\$ 788.548,90

Fonte: Dados da pesquisa.

Os valores liquidados do OCA exclusivo se destinaram em sua grande maioria ao Eixo Educação, que engloba as áreas da educação, cultura, desportivo e lazer. O Eixo

Proteção, composto pelas áreas da assistência social, direito e cidadania, possui o segundo maior valor liquidado do OCA exclusivo nos anos de 2017 e 2019. Por fim, o OCA Saúde, constituído pelas áreas da saúde e saneamento, desfrutaram dos menores valores liquidados do OCA exclusivo nos anos de 2017 e 2019, e o segundo maior em 2018. Contudo, os valores liquidados do OCA não-exclusivo apontam que os maiores valores liquidados, nos três anos, dizem respeito ao OCA Saúde, OCA Educação e OCA Proteção, respectivamente.

Os valores destinados à implementação de ações que beneficiam diretamente as crianças e adolescentes tiveram sua maior destinação para a área da Educação. Enquanto, os valores destinados a implementação de ações que proporcionam melhorias na qualidade de vida das crianças e adolescentes foi na área da Saúde.

A partir dos valores demonstrados no OCA é possível identificar os investimentos nas 3 áreas, propiciando a avaliação da efetividade do gasto público no âmbito da infância e adolescência.

Dentro destes valores demonstrados foram repassadas quantias monetárias para um total de 32 editais lançados pela prefeitura no decorrer dos anos de 2017, 2018 e 2019, de acordo com os Termos de Colaboração e Fomento, institucionalizados através do Decreto nº 5.075/2017. O Quadro 13 apresenta uma síntese dos valores repassados.

Quadro 16- Valor repassado para as entidades segundo o OCA

Ano:	Quantidade de termos de liberação de recursos:	Total do valor previsto a ser repassado:	Total do valor repassado:
2019	9	R\$ 2.684.405,27	R\$ 223.217,27
2018	7	R\$ 1.268.963,39	R\$ 185.694,31
2017	16	R\$ 1.446.089,22	R\$ 171.427,77
Total:	32	R\$ 5.399.457,88	R\$ 580.339,35

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota-se que apenas 10,74% do valor previsto nos três anos foram realmente repassados. Dentre os valores repassados, verifica-se que 15 entidades foram contempladas, ou seja, em 32 editais, apenas 38,46% das entidades cadastradas do CMDCA foram contempladas e receberam recursos. Entre as contempladas, destaca-se a entidade APOV, contemplada em 8 editais, recebendo 14,99% do monte repassado, a entidade APAE foi contemplada em 7 editais, recebendo 22,69% do montante repassado, e a entidade ABAS recebeu 6, 48% do montante repassado, visto que foi contemplada em 5 editais.

Assim, 12 entidades foram contempladas uma única vez, sendo elas, Associação Comunitária Padre Geraldo Paiva, Centro de Educação Infantil Maria Tereza, SOS,

Centro de Educação Infantil São João Batista, Centro Educacional e Ação Social São Sebastião, Creche Maria João de Deus, Comunidade Terapêutica, Casa De Promoção e Caminho Bezerra de Menezes, MOBILE, AMARBEN, Centro Educacional Santa Terezinha e REBUSCA. Estas 12 entidades receberam 69,45% do montante repassado.

Destaca-se a grande discrepância entre os valores previstos a serem repassados e os valores realmente repassados. As entidades APOV, APAE e ABAS receberam apenas, respectivamente, 19,74%, 7,48% e 10,26% do montante previsto. Já as 12 entidades que receberam uma única vez receberam 20,55% do valor previsto. Esta diferença nos valores previstos e realmente repassados fragiliza a segurança que a entidade deveria ter sobre os pagamentos realizados pelo Poder Público, conforme é apontado no estudo de Gomes (2017).

Além disso, verifica-se que as entidades APOV, APAE, ABAS, Comunidade Terapêutica, Centro Educacional e Ação Social São Sebastião, Centro de Educação Infantil Maria Tereza, possuíam Conselheiros titulares ou suplentes na gestão 2017/2019 do CMDCA. Já as entidades APOV, APAE, ABAS, Comunidade Terapêutica, SOS, Centro de Educação Infantil São João Batista, Centro Educacional e Ação Social São Sebastião e REBUSCA possuíam Conselheiros titulares ou suplentes na gestão 2019/2021 do CMDCA.

Entre as 15 entidades que receberam montantes da prefeitura apenas 5 não possuíam representantes no CMDCA na gestão atual e na última gestão, sendo elas: Associação Comunitária Padre Geraldo Paiva, Creche Maria João de Deus, Casa De Promoção e Caminho Bezerra de Menezes, AMARBEN, Centro Educacional Santa Terezinha. De modo averificar se estas entidades possuíam representantes no CMDCA foi solicitada junto ao Conselho a lista dos Conselheiros das gestões anteriores, contudo, não se obteve resposta. De acordo com Borzel e Panke (2008) durante o processo de colaboração entre atores públicos e sociais, mesmo sem existência de hierarquia, pode ocorrer uma distribuição desigual de recursos financeiros, materiais, informacional ou ideacionais.

Quando perguntado sobre estes editais e valores, os Conselheiros titulares do CMDCA expuseram que o CMDCA não tem controle sobre os editais lançados pela prefeitura, a título de exemplo tem-se a fala de PP1:

Nenhum edital que a prefeitura lança ela passa pelo CMDCA não, mesmo em relação à criança e ao adolescente. Tem entidade que é vinculada a educação aí pleiteiam os editais na educação. Atendem criança e adolescente no esporte aí pleiteiam pela secretaria de cultura e esporte. Não tem vínculo com o CMDCA não. (...)Essas entidades as vezes recebem em várias secretarias e

como não é recurso do CMDCA aí eu não sei o que contempla, mas eu vejo muitas reclamarem que não são contempladas por burocracias, já a prefeitura fala que essas entidades não têm a documentação exigida. Então, eu não sei explicar.

De acordo com o estudo realizado por Fortini e Pires (2015) existem inúmeras condutas na relação Estado e OSCs que ferem os princípios da administração na escolha das entidades e na fiscalização dos valores repassados, evidenciando a necessidade de uma fiscalização sobre estas escolhas e repasses. Segundo Cunha (2007), o CMDCA deve influenciar as decisões políticas e o controle público sobre as ações e os recursos públicos da prefeitura. Outro ponto a ser considerado é que quando questionado sobre esses valores e sobre o baixo montante repassado se comparado com o previsto, OSC1 afirmou não saber que se tratavam, segundo o mesmo:

A Lei Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, ela vem 2014 com obrigatoriedade de implementação em 2017. (...) os governos municipais, na verdade, na minha avaliação, isso ainda está em processo de implantação na prefeitura municipal de Viçosa. A prefeitura não se preparou para fazer os editais em 2017, e a gente tem cobrando dela, isso gerou um certo desconforto, uma certa confusão.

Segundo Mendonça e Falcão (2016), Mendonça (2017) e Gomes (2017) o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento, respectivamente, visam a colaboração entre Estado e OSCs na execução de políticas públicas e a realização de fomento realizado pelo Estado, em prol de incentivar e/ou financiar ações realizadas nas OSCs. De forma alguma justificam-se os valores previstos a serem repassados serem tão superiores aos executados. De modo complementar, tem-se que segundo Mendonça (2017), a transparência é fator chave nessa colaboração entre Estado e OSCs. Segundo OSC1:

Essa história aí dos Termos de Colaboração e de Fomento, aí tem a Transparência, essa coisa ainda tá, desculpa a expressão, um pouco feito nas coxas, entendeu?! O negócio é meio assim bagunçado, embora a prefeitura esteja tentando se adequar, mas eu já aprendi que esse processo é lento, entendeu? E aí ela tenta se adequar, ela não tá escondendo, mas assim, realmente tem as dificuldades. (...) (Grifo da autora)

Esta fala, bem como os dados expostos no site da prefeitura, evidenciam a necessidade do CMDCA se aprimorar como um controlador e do município melhorar seus espaços de controle social na perspectiva da *accountability*. Conforme expresso por Bispo Júnior e Gerschman (2013) e Cunha (2007), é necessário chamar atenção para os acordos e deliberações que podem surgir entre Conselho e Estado, pois, nestes podem estar implícitas questões vinculadas ao clientelismo, neocorporativismo e cooptação, visto que a relação Estado e sociedade, no país, é marcada por estes fenômenos.

Adicionalmente, segundo Albornoz e Glückler (2020) é notável na governança em rede que alguns atores possuem um maior acesso a recursos e uma maior autoridade, seja por causa de assimetria informacional ou por causa de poder.

Outro ponto a ser destacado é que, segundo Wu e outros (2014), na etapa da implementação os interesses dos atores envolvidos, sejam eles governamentais ou não, se encontram em uma linha tênue entre a possibilidade de ganhar ou perder recursos (WU et al. 2014). Cabe destacar que segundo Kapucu e Hu (2020) a prestação de contas e a responsabilidade são essenciais para a legitimidade da governança em rede

Além disso, de acordo com Sant'Anna, Queiroz Neto e Marchi (2020) as arenas decisórias possuem a obrigação de fiscalizar e controlar as ações públicas. De modo específico cabe ao CMDCA o controle das ações públicas, sendo a mesma uma atribuição jurídica do mesmo (CUNHA, 2007; CONANDA, 2006).

A parte financeira que diz respeito a deliberação do CMDCA é o FMDCA, instituído pela Lei nº 871 de 09 de novembro de 1992, sendo a mesma revogada pela Lei 2129/2011. De acordo com PP1:

O OCA é orçamento, né? Que é previsto para gastar, a prefeitura prevê o que vai gastar com questões da criança e adolescente e envia para câmara, (...) e o fundo não, ele existe há muito tempo, né? Todo município tem o FMDCA e é para onde vai os recursos de renúncia fiscal. O OCA não atua com renúncia fiscal, seria recursos do próprio município destinados a ações da criança e adolescente. E aí no ele não vai direto para o CMDCA e as entidades, e sim para ações no geral, em todas as áreas e pode ser entidades também do município.

Ao CMDCA compete a administração do FMDCA, sendo o mesmo vinculado ao Fundo de Investimentos à criança e ao adolescente (FIA), regulamentado pela Lei Federal nº 8.069/90 que instituiu o ECA, baseado legalmente na Lei Federal nº 4.320/1960. O FMDCA possui como

(...) objetivo criar condições financeiras e de administração dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações de atendimento à criança e do adolescente que ficará subordinada administrativa e operacionalmente à Secretaria Municipal de Ação Social e segundo deliberações e fiscalização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente” (VIÇOSA, 2011, p.7).

A composição do FMDCA é expressada no Quadro 14.

Quadro 17- Composição do FMDCA

Composição:	Descrição:
Receitas:	I - Pela dotação consignada anualmente no Orçamento do Município e as verbas adicionais que a Lei estabelecer no decurso de cada exercício, para a assistência social voltada à criança e ao adolescente;

	<p>II - Pela transferência de recursos financeiros oriundos dos Fundos Nacional e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente;</p> <p>III - Por auxílios, doações, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados;</p> <p>IV - Pelos valores provenientes das multas decorrentes de condenações em ações civis ou de imposição de penalidades administrativas previstas no art. 214 da Lei Federal nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e oriundas das infrações descritas nos artigos 228 a 258 da referida Lei;</p> <p>IV - Pelos valores provenientes das multas decorrentes de condenações em ações civis ou de imposição de penalidades administrativas previstas no art. 214 da Lei Federal nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e oriundas das infrações descritas nos artigos 228 a 258b da referida Lei; (Redação dada pela Lei nº 2583/2016)</p> <p>V - Por doações dos contribuintes do Imposto de Renda - IR, conforme art. 260 da Lei Federal nº 8.069/90, com redação dada pela Lei nº 8.242, de 12/10/91, que deverão ser repassadas no prazo máximo de 30 (trinta) dias às entidades civis sociais, sem fins lucrativos, contempladas, "registradas" no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), após deliberação deste Conselho.</p> <p>VI - Por resultados de eventos promocionais de qualquer natureza, promovidos pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;</p> <p>VII - Pelas rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicações de capitais, respeitada a legislação em vigor;</p> <p>VIII - pelos recursos advindos de convênios, acordos e contratos firmados entre o Município e instituições privadas e públicas, nacionais e internacionais, federais, estaduais e municipais, para repasse a entidades executoras de programas integrantes do Plano de Aplicação;</p> <p>IX - Por outros recursos que lhe forem destinados.</p>
Ativos:	<p>I - Disponibilidade monetária em bancos oriundos das receitas especificadas no artigo anterior;</p> <p>II - Direitos que por ventura vierem a se constituir;</p> <p>III - Bens imóveis ou móveis, com ou sem ônus, destinados à execução de programas e projetos do Plano de Aplicação.</p>

Fonte: Dados da pesquisa, baseado em Viçosa (2016).

O FMDCA pode ser entendido como uma forma de ampliar os valores monetários investidos na área da criança e do adolescente no município, a maioria do montante é constituído de renúncia fiscal. As entidades não governamentais fazem campanhas para arrecadar os valores supracitados. Dentre os valores arrecadados por cada entidade via renúncia fiscal 20% fica retido no FMDCA e os demais 80% são encaminhados para a Entidade a qual aquele valor foi destinado. O Quadro 15 apresenta os valores obtidos via renúncia fiscal nos anos de 2017, 2018 e 2019.

Quadro 18: Valores obtidos através de renúncia fiscal

Ano-Base:	Valor repassado para as Entidades:	Valor retido no FMDCA:	Total arrecadado:
2017	303.533,02	81.878,36	385.411,40
2018	340.160,30	95.094,16	435.254,50
2019	313.471,71	78.367,93	391.839,60

Fonte: Dados da Pesquisa.

Para que haja a destinação dos recursos oriundos do FMDCA ocorre a publicação do edital de chamamento público, onde as propostas são analisadas e escolhidas por uma comissão de seleção do CMDCA. No momento, o CMDCA do município não está realizando editais devido à ausência de um diagnóstico municipal acerca da situação da

criança e do adolescente. Contudo, o mesmo deverá ser disponibilizado em 2021, conforme a fala de PP1, OSC1, OSC2, PP2, OSC3, OSC4, OSC5, PP3, PP4, OSC6 e PP7.

Assim, o montante que compõem o FMDCA não tem sido usado mesmo mediante as demandas existentes. A necessidade do diagnóstico se dá de modo a que haja uma diretriz para a criação de editais. Por meio do mesmo poderá ser justificado os gastos.

Segundo OSC1:

A partir do marco regulatório das organizações da sociedade civil, né. A partir da Lei 13019/2014, mas foi implementado em 2017, aí os recursos públicos têm que vir para o chamamento público, no caso do CMDCA, os recursos tem que sair para o chamamento público, né. A gente tem inclusive uma das nossas necessidades de ter o diagnóstico, é exatamente para gente financiar com recursos do fundo aquela área que tá mais carente. Vamos dizer assim, né, que tem a necessidade maior dá garantia do direito das crianças. A gente sabe, mas a gente não tem uma um diagnóstico mais científico para a gente poder ir mais acertadamente no ponto que a gente precisa ir né. (...) Porque ali que tá o gargalo que a criança tá precisando ter seus direitos garantidos.

Mediante a ausência do diagnóstico, o CMDCA não tem lançado editais. Assim, o respaldo financeiro das OSCs tem sido ora por meio dos Termos de Colaboração e Fomento, ora por suas próprias ações arrecadatórias, como a renúncia fiscal. Este achado corrobora com o estudo de Alves e Costa (2020), onde é apontado que tanto as OSCs brasileiras quanto as internacionais não possuem competências gerenciais para captação de alto valor em recursos. Além disso, segundo os autores o momento político vivenciado no Brasil cria dificuldade para que o cidadão se aproxime das OSCs, quer seja para doar recursos, quer seja para atuar como voluntário.

Diante do exposto, tem-se que as OSCs são muito dependentes do Poder Executivo Municipal, bem como o CMDCA. Essa relação é evidentemente permeada por consensos, mas também por conflitos, o que pode acarretar situações que dificultem a garantia de direitos das crianças e adolescentes do município.

5 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: CAMINHANDO PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA REDE DE IMPLEMENTAÇÃO E UMA GOVERNANÇA EM REDE

Utilizando-se dos estudos anteriormente desenvolvidos para compreender a governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em nível local, identificaram-se e caracterizaram-se a estrutura ofertada no município de Viçosa-MG. Para tanto, identificaram-se os atores que o compõem a rede de implementação. No segundo momento foram caracterizadas as arenas deliberativas: SGD, CMDCA e Conferências Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes. Posteriormente, foi discutido sobre a relação entre o Estado e as OSCs na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no âmbito local. Por fim, analisaram-se os aspectos estruturais e mecanismos da governança em rede, compreendendo a centralização, a formalização, o controle, o incentivo e a coordenação da rede, de modo a identificar a governança em rede.

A mudança ocorrida na administração pública, especificamente, no Brasil, proporcionou que atores sociais, que antes possuíam uma postura crítica ao Estado, passassem a atuar conjuntamente com os atores públicos em um cenário anteriormente apenas governamental. Esta pluralidade de atores no ciclo de políticas públicas, de modo especial na implementação, proporciona uma relação colaborativa entre governantes e governados, associada à coprodução do desenvolvimento, mas principalmente à construção de uma democracia mais inclusiva que possibilite ao cidadão atuar nas políticas públicas.

Nesta interação pode-se gerar conflitos, dissensos e consensos, em prol da obtenção de avanços. Para tanto, é necessário que haja uma coordenação, ausente de hierarquia. Logo, remete-se a governança em rede, que intitula a interação de atores de diversas naturezas que se relacionam de modo voluntário com o propósito de formular e implementar políticas públicas (BORZEL; PANKE, 2008).

Em Viçosa foi identificada uma diversidade de OSCs e atores públicos. Contudo, a coexistência destes atores não significa uma ação conjunta entre os mesmos. Em prol de haver esta articulação entre os atores tem-se a coordenação realizada pelo CMDCA, que cadastra as entidades que trabalham com crianças e adolescentes. Dentro do Conselho ocorre uma comissão coordenadora voltada para a sistematização dos atores públicos.

Quando se analisa o SGD como uma comissão coordenadora é evidenciado a mudança entre os atores que o constituem e segundo as falas dos Participantes da Pesquisa

tem-se que este sistema ainda não se concretizou e vivência problemas de participação, acarretando dificuldades na realização de ações conjuntas.

Problemas de participação não se limitam ao SGD, tendo em vista que as demandas do CMDCA para com as entidades cadastradas têm dificuldades em serem sanadas. Além disso, diversos Conselheiros elencaram problemas na participação de Conselheiros governamentais.

Em contrapartida, identifica-se a extensa permanência de alguns Conselheiros no CMDCA. Estes Conselheiros são extremamente citados nas falas dos demais Participantes da Pesquisa, demonstrando a centralidade destes nas ações via Conselho. O estudo de Silva (2019) evidencia a importância do surgimento de novos cidadãos neste espaço de livre interação, de modo a superar possíveis dominações que podem ocorrer.

Baseado no estudo de Klijn (2016) e Klijn e Koppenjan (2012) aponta-se a existência de uma rede de implementação de políticas públicas no âmbito da infância e adolescência em Viçosa-MG, mediante a verificação de 4 aspectos: atores, interdependência e sistemas; interações e a complexidade; características institucionais; gerenciamento de redes.

Contudo, ao se analisar a estrutura e os mecanismos da rede surgiu evidências de determinadas características na governança em rede, tornando-a difusa, dispersa e com baixa participação, além disso, as tomadas de decisões não são tomadas a partir de uma articulação horizontal, conforme os aspectos elencados:

Quadro 19- Aspectos da governança em rede

Aspectos identificados:	Evidências:
Alta rotatividade dos membros do SGD	Alteração dos membros que compõem o SGD em curtos períodos de tempo.
Baixa participação e respostas dos membros do CMDCA em suas demandas	As OSCs cadastradas no CMDCA não participam ativamente das demandas expedidas pelo mesmo.
Ausência de conhecimento acerca das ações do CMDCA	Identificação de Conselheiros titulares que desconhecem ações realizadas pelo Conselho.
Baixo conhecimento dos Conselheiros do CMDCA acerca do SGD, sendo que este último é subordinado ao primeiro	Há Conselheiros que desconhecem a existência e as ações realizadas pelo SGD.
Frágil participação dos Conselheiros do Poder Público junto ao CMDCA e ao SGD	A participação dos Conselheiros que representam o Poder Público deixa a desejar.
Ausência de comprometimento com a causa das crianças e adolescentes por parte dos atores governamentais, mesmo eles possuindo metade dos votos no CMDCA	Falta dedicação dos Conselheiros representantes do Poder Público para com a temática da infância e adolescência.
Ausência de votação nos momentos de deliberação	Não são realizadas votações para a tomadas de decisão.
Consensos no lugar de votações	Os Conselheiros não divergem entre si no momento de deliberação.
A centralização que existe em alguns Conselheiros	Existem Conselheiros que perpetuam no CMDCA por um longo tempo e por isso são recorrentemente citados pelos demais conselheiros sobre temas importantes.

Ausência de participação de entidades nas eleições para Conselheiros não governamentais	Existem OSCs que não participam das eleições para Conselheiros não governamentais no CMDCA.
A permanência de Conselheiros no CMDCA por um longo tempo, sendo eles sempre citados nas falas dos demais Participantes da Pesquisa	Longa permanência de Conselheiros não governamentais no CMDCA.
Ausência de confiança	Existe uma baixa participação das OSCs nas demandas do CMDCA, principalmente, quando se trata de dados das mesmas.
Rede dispersa	As demandas e solicitações não são atendidas pelos membros da rede.
O Estado não atua como ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público	O CMDCA se apresenta como ativador e coordenador de redes e formas colaborativas.
Não há controle social na perspectiva da <i>accountability</i>	Os Conselheiros não atuam fiscalizando gastos públicos.
Não é evidenciada eficiência administrativa	O CMDCA não possui conhecimento acerca das ações da administração pública para com as crianças e adolescentes.
Assimetria na relação entre o Poder Executivo Municipal e as OSCs, sendo estas últimas mal compreendidas pelos primeiros	Problemas de comunicação entre Poder Executivo Municipal e as OSCs.
Ausência de diagnósticos precisos sobre a situação da criança e do adolescente do município	Não são realizados relatórios sobre a situação deste público em Viçosa.
Relação de conflito entre CMDCA e Conselho Tutelar	O Conselho Tutelar tem sido hostil com o CMDCA.
Baixa representatividade e engajamento dos atores do campo da criança e do adolescente nos espaços de articulação, como nas Conferências dos Direitos das Crianças e Adolescentes, no CMDCA e no SGD	Ausência de participação ativa nas arenas deliberativas.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Evidencia-se que há uma governança pública em rede dotada de problemas no âmbito da implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes. Por tanto, aponta-se a necessidade de transformações na rede de implementação de políticas para crianças e adolescentes para que este modelo relacional incorpore os princípios da governança pública, listados no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, sendo eles: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência:

Deste modo, propõe-se como possíveis condutas a serem seguidas:

- a) Promoção de informações para a sociedade civil acerca das arenas deliberativas de modo a incentivar a participação ativa dos cidadãos;
- b) Apontar boas práticas para Conselheiros, entidades e equipamentos públicos de modo a orientar a participação nas arenas deliberativas, tornando-as mais incisivas;
- c) Fazer incorporar padrões elevados de conduta pela administração pública para orientar o comportamento dos atores públicos e atores sociais, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

- d) Monitorar o desempenho e avaliar a implementação e os resultados das políticas para assegurar que as diretrizes estabelecidas em arenas deliberativas sejam preservadas;
- e) Impulsionar a articulação atores públicos e atores sociais;
- f) Criar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público e OSCs para preservar e entregar valor público;
- g) Direcionar esforços para gerar valor público através de soluções tempestivas;
- h) Promover a transparência no que diz respeito aos valores repassados;
- i) Simplificar e modernizar o acesso as informações sobre editais, termos de colaboração e fomento;
- j) Implementar meios de controle sobre os valores repassados por meio dos termos de colaboração e fomento;
- k) Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das políticas realizadas.

A necessidade de institucionalizar mecanismos capazes de tornar a governança em rede mais efetiva, inclusiva, legítima e democrática, e gerar valor público, faz com que haja uma reestruturação da rede de modo a direcionar esforços para sanar os problemas públicos complexos vinculados a área da infância e adolescência.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação ao estudar a governança em rede de implementação de políticas públicas em nível local, em especial às discussões relacionadas ao âmbito da infância e adolescência, pôde contribuir com o campo de estudo da administração pública. Na presença das considerações dos Participantes da Pesquisa, dos dados documentais e da literatura recorrida, tornou-se factível a visualização da estrutura disponibilizada no município de Viçosa-MG para a implementação de políticas públicas baseada na interação centralizada no CMDCA.

Esse trabalho objetivou responder à questão: Como se dá a governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no município de Viçosa-MG? Em consonância, propôs compreender a participação dos atores públicos e não públicos na governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes. Para isso, elencaram-se os objetivos específicos. O primeiro de caracterizar a atuação dos atores envolvidos nas políticas públicas para crianças e adolescentes no município. A identificação destes atores ocorreu através de dados documentais e da fundamentação teórica, que abordou a literatura sobre redes de implementação e atores públicos e não públicos, baseada em autores nacionais e internacionais e, sobretudo nas definições atribuídas por Klijn (2016) e Klijn e Koppenjan (2012). Foram identificados indícios da existência de uma rede de implementação de políticas públicas no âmbito da infância e adolescência, mediante a verificação de 4 aspectos: atores, interdependência e sistemas; interações e a complexidade; características institucionais; gerenciamento de redes.

Atingiu-se o objetivo específico de identificar as arenas deliberativas presentes na governança em rede e como eles influenciam a atuação dos atores. Foram apontadas como arenas decisórias o SGD, as Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes e o CMDCA, através da análise documental, que posteriormente, serviu de referência para a análise. Nota-se que mesmo estas arenas sendo deliberativas e abertas para a sociedade, evidencia-se mediante a fala de todos os Participantes da Pesquisa que existe um desconhecimento, tanto da sociedade, quanto dos próprios Conselheiros, sobre as arenas deliberativas.

Para atingir o terceiro objetivo específico de reconhecer e minuciar a estrutura e os mecanismos da governança em rede, baseou-se nos Participantes da Pesquisa, dados documentais e da fundamentação teórica acerca da governança em rede e sobre tudo em Provan e Kenis (2007), Castro e Gonçalves (2014) e Gonsalves e Andion (2019).

Ao se analisar a estrutura e os mecanismos da rede surgiu evidências de problemas na governança em rede, baseado nos seguintes aspectos: a) A alta rotatividade dos membros do SGD; b) Baixa participação e respostas dos membros do CMDCA em suas demandas; c) Ausência de conhecimento acerca das ações do CMDCA; d) Baixo conhecimento dos Conselheiros do CMDCA acerca do SGD, sendo que este último é subordinado ao primeiro; e) Frágil participação dos Conselheiros do Poder Público junto ao CMDCA e ao SGD; f) Ausência de comprometimento com a causa das crianças e adolescentes por parte dos atores governamentais, mesmo eles possuindo metade dos votos no CMDCA; g) Ausência de votação nos momentos de deliberação; h) Consensos no lugar de votações; i) A centralização que existe em alguns Conselheiros; j) Ausência de participação de entidades nas eleições para Conselheiros não governamentais; k) A permanência de Conselheiros no CMDCA por um longo tempo, sendo eles os Conselheiros sempre citados nas falas dos demais Participantes da Pesquisa; l) Ausência de confiança; m) Rede dispersa; n) O Estado não atua como ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público; o) Não há controle social na perspectiva da *accountability*; p) Não é evidenciada eficiência administrativa; q) Assimetria na relação entre o Poder Executivo Municipal e as OSCs, sendo estas últimas mal compreendidas pelos primeiros; r) Ausência de diagnósticos precisos sobre a situação da criança e do adolescente do município; s) Relação de conflito entre CMDCA e Conselho Tutelar; t) Baixa representatividade e engajamento dos atores do campo da criança e do adolescente nos espaços de articulação, como nas Conferências dos Direitos das Crianças e Adolescentes, no CMDCA e no SGD.

Por fim, para atingir o último objetivo específico de revelar como é a relação entre Estado e OSCs na governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes, utilizou-se de dados documentais e dos discursos dos Participantes da Pesquisa. Foi evidenciado que mesmo após avanços ainda existem conflitos entre OSCs e a prefeitura, ou CMDCA e prefeitura. Além disso, nota-se a necessidade de a prefeitura melhorar sua transparência quanto aos valores repassados em prol dos direitos das crianças e adolescentes e do CMDCA se aprimorar como um controlador na perspectiva da *accountability*.

Assim, é possível propor nesta dissertação que a concepção de que a implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no município é difusa, dispersa, com baixa participação e dotada de assimetria de poder, visto que há aspectos administrativos em detrimento da horizontalidade nas tomadas de decisões.

Destaca-se a diferença entre a governança em rede de implementação de políticas públicas e a rede de implementação. A primeira intitula tomadas de decisões geradas sem hierarquia entre atores públicos ou não, interdependentes, de modo a implementar políticas públicas. Enquanto a segunda é um modelo relacional constituído por um amplo número de atores para a implementação de políticas.

Assim, propõe-se mudanças neste modelo relacional com intuito de atingir uma governança em rede democrática, inclusiva, eficaz e transparente, além de gerar valor público. Deste modo, propõe-se como possíveis condutas a serem seguidas: a) Promoção informações para a sociedade civil acerca das arenas deliberativas de modo a incentivar a participação ativa dos cidadãos; b) Apontar boas práticas para Conselheiros, entidades e equipamentos públicos de modo a orientar a participação nas arenas deliberativas, tornando-as mais incisivas; c) Fazer incorporar padrões elevados de conduta pela administração pública para orientar o comportamento dos atores públicos e atores sociais, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades; d) Monitorar o desempenho e avaliar, a implementação e os resultados das políticas para assegurar que as diretrizes estabelecidas em arenas deliberativas sejam preservadas; e) Impulsionar a articulação atores públicos e atores sociais; f) Criar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público e OSCs para preservar e entregar valor público; g) Direcionar esforços para gerar valor público através de soluções tempestivas; h) Promover a transparência no que diz respeito aos valores repassados; i) Simplificar e modernizar o acesso as informações sobre editais, termos de colaboração e fomento; j) Implementar meios de controle sobre os valores repassados por meio dos termos de colaboração e fomento; k) Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das políticas realizadas.

A institucionalização da governança em rede de implementação de políticas públicas não significa a solução dos problemas existentes na implementação das mesmas. Mas uma tentativa de melhorar a vida dos cidadãos e sanar problemas públicos complexos.

Quanto a finalidade desta dissertação, o estudo contribuiu para a indicação de lacunas que atrapalham o funcionamento e compreensão de uma implementação de políticas públicas por meio da governança em rede. Além disso, através dos resultados atores envolvidos na prática de implementação (gestores públicos e OSCs) podem se orientar para obter uma estrutura de governança.

Como limitação da pesquisa tem-se a não participação dos membros do Poder Executivo e Legislativo Municipal, a baixa resposta dos questionários aplicados, a

disponibilidade de apenas 14 atas do CMDCA e de apenas uma Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes para a análise, o foco em apenas um município brasileiro e devido a pandemia causada pela Covid-19 as entrevistas foram realizadas virtualmente, acarretando algumas dificuldades em sua realização. Assim, não foi possível identificar questões relacionadas a confiança, o deslocamento de poder, a legitimidade, a interdependência entre todos os atores da rede e as dinâmicas do poder nestas relações.

Deste modo, propõe-se que novos estudos sejam realizados em outros municípios de modo a verificar a realidade de outros locais. É desejável, em pesquisas futuras a participação do Poder Executivo e Legislativo Municipal, além da realização de entrevistas com OSCs e equipamentos públicos, com o intuito de identificar a confiança entre as partes, a legitimidade das ações, o deslocamento de poder, a transparência, a dinâmica relacional. Adicionalmente, sugere-se a execução de estudos voltados para identificar como está a relação entre Estado e OSCs no âmbito local mediante ao cenário político atual que se mostra hostil em relação a estas organizações e ao contexto de *fake News*. Além disso, é recomendado a construção de estudos sob o olhar crítico acerca dos montantes repassados em virtude do MROSC, com foco na ocorrência de relações clientelista, neocorporativismo e cooptação, e sobre os consensos em tomadas de decisões em arenas deliberativas.

REFERÊNCIAS:

- ABERS, R. et al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 115-132, 2009.
- AGUIAR, C. C.; MARTINS, S. Conselhos Municipais de Saúde: Espaço inclusivo de discussão política? GIGAPP Estudos Working Papers. Núm.75, págs. 399-416, 2017.
- ALBORNOZ, C.; GLÜCKLER, J. Co Management of Small-Scale Fisheries in Chile From a Network Governance Perspective. *Environments*, v. 7, n. 12, pág. 104, 2020.
- 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.
- AMORIM, A. F. A. et al. A regra do Jogo: relação entre estado e terceiro setor. *Revista de Gestão e Secretariado*, v. 9, n. 1, p. 236-264, 2018.
- ANDRADE, J. A.; VALADÃO, J. A. D. Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoria do ator-rede: tecnologia social e a educação no campo em Rondônia. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 3, p. 407-430, 2017.
- ANGELIS, C. T. A emergência da reforma do estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 45, n.2. 2015.
- ANSELL, C.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Improving policy implementation through collaborative policy making. *Policy & Politics*, v. 45, n. 3, pág. 467-486, 2017.
- ARARAL, E. et al. *Routledge handbook of public policy*. Routledge, 2012.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 50, p. 25-46, 2000.
- AZEVEDO, D. A. 27 Anos de Novos Recursos Participativos na Democracia Brasileira (1988-2015): um Panorama a Partir dos Conselhos Municipais. *Espaço Aberto*, v. 5, n. 1, p. 163-180, 2015.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2002.
- BARRETA, J. V. *Atributos de Governança Pública na Elaboração de Planos Municipais de Saúde: Uma Análise Multicasos Florianópolis*. Dissertação (Mestrado em Administração). Departamento de Pós-Graduação em Administração Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2020.
- BARRETO, E. O.; TAVARES, M. G. C. Estado e terceiro setor na produção do espaço para o turismo de base comunitária na Amazônia paraense: o caso da comunidade ribeirinha Anã no município de Santarém-PA. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 16, n. 2, p. 211-231, 2016.

BISPO JÚNIOR, J. P.; GERSCHMAN, S. Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos Conselhos de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, p. 7-16, 2013.

BONETI, L. W. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

BÖRZEL, T. A. Organizando Babylon - On the different conceptions of policy networks. *Administração pública*, v. 76, n. 2, pág. 253-273, 1998.

BORZEL, T. A.; PANKE, D. Network governance: effective and legitimate. In: *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan, London, 2007. p. 153-166.

BRANCO, N. C.C.C et al. Legitimidade das organizações da sociedade civil como instâncias de participação social e política no Brasil. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 9, p. 72749-72766, 2020.

BRASIL. Lei 6.697 de 10 de outubro de 1979. *Código de Menores*. Brasília, 1979.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Brasília, 1988.

_____. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília, 1990.

_____. Lei nº 13.431 de 4 de abril de 2017. *Sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência*. Brasília, 2017 a.

_____. 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 b.

BUCKLEY, W. A sociologia e a moderna teoria dos sistemas. São Paulo, Cultrix. 1971.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e governança das políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, v. 1, p. 1-29, 2013.

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T. R. C. G.; SOARES, J. B. *Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica*. 2010.

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.

CASTRO, M.; GONÇALVES, S. A. Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do estado do Paraná. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 5, p. 1281-1304, 2014.

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.

CLAUDINO, C.S. Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: Precisando de Conselhos? *Anais da I Jornada de produção científica em direitos fundamentais e Estado: a efetivação dos direitos fundamentais e a crise do Estado contemporâneo*. Criciúma: UNESC, 2007.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: Marques, A.C.S. (org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.2009.

COSTA, S. B. P.; VIDAL, F. A. B. Tecnologia Social de Inclusão de Jovens pelo Trabalho: Uma análise da experiência de um Consórcio de ONGs no desenvolvimento de Ação Intersetorial com Empresas e Governo. *Gestão & Regionalidade*, v. 24, n. 71, p. 19-30, 2008.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos Conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 135-161, 2007.

CUSTÓDIO, A. V.; VERONESE, J. R. P. *Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil*. Curitiba: Multidéia, 2009.

DABULL, M. S.; CHAVES, P. A. A proteção à infância através do Conselho de direitos da criança e do adolescente. *Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*, n. 11, 2014.

DAMASCENO, L. B.; GÓIS, J.B. H. Poliarquias e Participação Social no Brasil: estudo de um Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 9, n. 2, p. 264-276, 2010.

DE MOURA, J. T. V.; SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. Supl., p. 43-54, 2008.

DENHARDT, R.t B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DI GIOVANNI, G. Implementação. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUERIA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: UNESP, 2018.

DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I de A. *ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado*. 2. ed. São Paulo: FDT, 2011.

DUARTE, Rosália. Interviews in qualitative research. *Educar em Revista*, n. 24, p. 213-225, 2004.

DYE, T. R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

EUCLYDES, F. M. *Análise Da Implementação Do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades Sob A Perspectiva Da Policy Network*. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Viçosa. 2018.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas em nível local de governo. *Revista de administração pública*, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FERREIRA, V. L. *Governança em redes de políticas públicas: o caso da Pesquisa Clínica no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, DF. 2018.

FISCHER, F.; MILLER, G. J. (Ed.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Routledge, 2017.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em Diálogo*, v. 7, n. 1, p. 77-89, 2005.

FLEURY, S.; OUVENEY, A.M. Política de saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, L. et al. (Org.). *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

FRANÇA FILHO, G. C. de Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: Santos, Reginaldo S. (Org.) *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004.

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. *Cad. EBAPE. BR*, v. 11, n. 3, p. 402-418, set./nov. 2013.

FORTINI, C.; PIRES, P. G. C. O regime jurídico das Parcerias Voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil: inovações da Lei nº 13.019/2014. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 15, n. 61, p. 93-116, 2015.

FREITAS, S. H.; GREGÓRIO, G. G. V.; DE SOUZA, F. B. L. O Marco Regulatório Das Organizações Da Sociedade Civil: Principais Instrumentos Criados Pela Lei Nº 13.019/2014 E Desafios Para Sua Implementação. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v. 6, n. 2, p. 60-81, 2020.

GODOY, A. M. G.; SOUZA, G. M. Descentralização, Orçamento e Conselhos Municipais. *Estudos do CEPE*, n. 33, p. 157-179, 2011.

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.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Ed. Univ. de Brasília, 2009.

HILL, M.; HUPE, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London. SAGE Publications, 2002.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford university press, 2009.

JUNQUEIRA, L. A. Prates. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 35 a 45, 2000.

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.

KAPUCU, N.; HU, Q. The development of network governance and its relevance for public affairs education. *Journal of Public Affairs education*.2020.

KEAST, R. Network governance. In: *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing, 2016.

KLIJN, E. H; KOPPENJAN, J. Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, v. 40, n. 4, p. 587-606, 2012.

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.

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.

LARA, M. F. A.; CORDEIRO, M. P. A assistência social no Brasil: uma análise histórica das relações entre OSC e Estado. *Pesquisas em Psicologia e Políticas Públicas*. São Paulo: IPUSP, 2019.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LOPES, L. V. C. F. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil-MROSC*. Brasília: ENAP. 2019

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília*. v. 66, n.2, p. 171-194, 2015.

MANSUR, Y. S.; COUTINHO, D.; TEODÓSIO, A. Desenvolvimento sustentável: governança, participação e parcerias intersetoriais. *Ciência E Sustentabilidade*, v. 2, n. 2, p. 28-50, 2016.

MOREIRA, J. N.; TEODÓSIO, A.; AYRES, L. C. Participação das Organizações da Sociedade Civil nas Políticas Públicas Locais: a experiência do Movimento Nossa BH. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 12, n. 24, p. 109-142, 2019.

MOREIRA, R. Estado e Terceiro Setor: Um caso de complementação ou substituição? *Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento*, v. 10, n. 1, pág. e24610111768-e24610111768, 2021.

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.

MARQUES, E. C. L. Notas sobre redes, Estado e políticas públicas. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, 2019.

MATIELLO, A.M.; HASS, M. Políticas públicas urbanas: formação de lideranças comunitárias para os Conselhos municipais. *Extensio: Revista Eletrônica de Extensão*, v. 15, n. 28, p. 87-100, 2018.

MATOS, K. F. S. M. *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente: análise sob a ótica da governança pública*. Dissertação (Mestrado). Viçosa: Universidade Federal de Viçosa. 2017.

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; TEODÓSIO, A. S. S.; ALVIM, F. M. Desafios e dilemas das Ongs na Cooperação Internacional: uma análise da realidade brasileira. *Revista Gestão.Org*, v. 7, n 1, p.69-83, 2009

MENDONÇA, P. E. M.; FALCÃO, D. S. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, n. 68, 2016.

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.

MOREIRA, D.; GRIGNANI, J. Participação e controle social: desafios para o fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente. *Humanidades em Perspectivas*, v. 2, n. 4, 2020.

MOTTI, A. J. A.; SANTOS, J. Redes de Proteção Social à criança e ao adolescente: limites e possibilidades, in Material Didático – PAIR. *Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil no Território Brasileiro*, 2011.

MOURA, J. T.; PONTES, B. M. L. M. A gênese da política de desenvolvimento territorial no Brasil: atores, redes e a comunidade de política pública. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 28, n. 1, 2020.

NABATCHI, T.; SANCINO, A.; SICILIA, M. Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public Administration Review*. Vol. 77, n. 5, pg. 766 – 776, 2017.

ÖBERG, P. Deliberation. In: *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing, 2016.

OLIVEIRA, A. C.; HADDAD, S. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 112, p. 61-83, 2001.

OLIVEIRA, F. N. *Política Pública de Atendimento à Criança e ao Adolescente, nas Perspectivas do CMDCA, CT e Famílias*. 2011. Dissertação (Mestrado). Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.

OLIVEIRA, P. M. M; OLIVEIRA, P. T.; TAVARES, B. Governança Democrática em Rede: O Posicionamento das ONGs de Viçosa-MG. *HOLOS*, v. 1, p. 103-117, 2018.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? *Public Management Review*, v. 8, n 3, p. 377 – 387, 2006.

PEDONE, L. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. 1986.

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.

PEREZ, J. R. R.; PASSONE, E. F. Políticas sociais de atendimento às crianças e adolescentes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n. 140, p. 649-673, 2010.

PORRAS, J. I. Policy Network o red de políticas públicas: Una introdución a su metodologia de investigación. *Estudios sociológicos*, v. 19, n.3, p.721-745, 2001.

POWELL, W. W.; SMITH-DOERR, L. Networks and economic life. In: N. Smelser; R. Swedberg, *the handbook of economic sociology princeton*: Princeton University Press, p. 368-402, 1994.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

QUICK, K. S.; BRYSON, J. M. Public participation. In: *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing, 2016.

RAQUEL, I. *Governança Pública: A consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas*. Dissertação (Mestrado em Administração). Departamento de Pós-Graduação em Administração Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2012.

REIS, E. A.; REIS, I. A. Análise descritiva de dados. *Síntese numérica Estatística*, 2002.

ROGERS, E.; WEBER, E. P. Thinking harder about outcomes for collaborative governance arrangements. *The American Review of Public Administration*, v. 40, n. 5, p. 546-567, 2010.

RONCONI, L. F.A. *A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de Governança Pública*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, SC, 2008.

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.

SANTOS, M. P. G. Políticas públicas e sociedade. Maria Paula Gomes dos Santos. –2. ed. reimp–Florianópolis: *Departamento de Ciências da Administração/UFSC*, 2012.

SANTOS, V. C.; MACÊDO FILHA, M. B.; AMARAL, C. T. Direitos da criança e do adolescente: Contribuições da memória e da História. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 1, p. 3054-3076, 2021.

SARAIVA, E. *Políticas públicas*; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, B. E. B. S. *A reinserção do adolescente egresso: o caminho através das Conferências nacionais dos direitos da criança e do adolescente: o caminho através das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá. Maringá, PR, 2019

SILVA, E. E.; LASMAR, F. C.; PEREIRA, J. R. Redes sociais e governança democrática: o caso de uma instituição federal de ensino superior de Minas Gerais-Brasil. *Redes (St. Cruz Sul, Online)*, v. 18, n. 2, p. 104-123, 2013.

SILVA, F. R. M. da. Redes interorganizacionais. In: Boullosa, Rosana de Freitas (org.) *Dicionário para a formação de gestão social*. Salvador. CIAGS/UFBA, 2014.

SILVA, L. M. *A Atuação em Rede do SGD – Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente: Uma Análise no Município de Viçosa-MG*. 2018. Dissertação (Mestrado). Viçosa: Universidade Federal de Viçosa

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

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.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership. *Public Administration*, v. 96, n. 2, p. 302-317, 2018.

SOUZA, A. P. L. et al. Social participation and protagonism: Reflections from the Conference of the Rights of Children s and adolescent in Brazil. *Avances en Psicología Latinoamericana*, v. 28, n. 2, p. 178-193, 2010.

SOUZA, L. M. *Avaliação de performance de organizações não governamentais: contribuições da teoria do valor público*. Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2015.

SUBIRATS, J.; et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. 2008.

TEIXEIRA, E. M. Criança e adolescente e o sistema de garantia de direitos. In: *Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará*. Fortaleza, ano 2, n. 1, 2010.

TEODÓSIO, A. S. S.; RESENDE, G. A. Democratização de políticas sociais no Brasil: venturas e desventuras das organizações da sociedade civil. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 14, n. 1, p. 177-192, 2014.

THOMSON, A. M.; PERRY, J.L. Collaboration processes: Inside the black box. *Public administration review*, v. 66, p. 20-32, 2006.

THOMSON, A. M.; PERRY, J.L.; MILLER, T. K. Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, n. 1, p. 23-56, 2009.

VILLANUEVA, L. A. *Políticas Públicas y Agenda de Gobierno*. Porrúa, 1993.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: Enap, 2014.

APÊNDICES

Apêndice A: Termo De Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa GOVERNANÇA EM REDE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ÂMBITO LOCAL. Nesta pesquisa pretendemos compreender a relação Estado e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no âmbito da governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes, bem como mapear e caracterizar a atuação dos atores que compõem a rede de políticas públicas para crianças e adolescentes no município, identificar e especificar os padrões de relacionamento entre os atores que conformam a estrutura da rede, reconhecer e minuciar a estrutura e os mecanismos da governança da rede, identificar os fatores presentes na Governança em rede e como eles influenciam a atuação dos atores e, por fim, revelar como a implementação de políticas públicas em rede proporciona resultados para a própria atuação dos atores.

O motivo que nos leva a estudar a relação Estado e OSCs no âmbito da governança em rede de implementação de políticas públicas é a busca por compreender em nível local, se a governança em rede tem possibilitado a obtenção de resultados positivos, mediante a problemas públicos complexos, através do desenvolvimento de novas capacidades de solução de problemas oriundas do relacionamento entre atores públicos e atores privados. Para esta pesquisa adotaremos os seguintes procedimentos: pesquisa qualitativa através da análise documental, análise bibliográfica, questionário e entrevista com gravação de áudio e, pesquisa quantitativa para mapear a rede. Utilizaremos a análise de conteúdo para analisar e interpretar os resultados provenientes dos documentos, da bibliografia, do questionário e das entrevistas e, a análise de redes sociais para analisar a interação entre os atores.

Os questionários serão enviados via e-mail. As entrevistas serão realizadas virtualmente, totalizando o tempo previsto de 90 minutos por entrevista. A decisão de enviar os questionários via e-mail e de realizar as entrevistas virtualmente se deu mediante ao cenário vivenciado atualmente em decorrência da pandemia da Covid-19, buscando assim, a proteção dos Participantes da Pesquisa.

Por este mesmo motivo, este termo de consentimento está sendo enviado por e-mail para o Sr. (a), e após a realização de sua leitura e seu consentimento de participação na pesquisa, o mesmo deverá ser retornado para o pesquisador responsável.

Sabendo que a utilização de técnicas como questionário e entrevistas com gravação de áudio podem expor dados pessoais dos Participantes da Pesquisa ou falta de compreensão do que é perguntado ou mesmo inibi-los a responder de maneira fiel a realidade, caso alguma dessas situações ocorra, por gentileza, fique à vontade em interromper a sua participação, em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer penalidade.

Os dados coletados serão tratados com confidencialidade, sendo analisados pelos pesquisadores envolvidos no estudo, podendo ser utilizados em outras pesquisas mantendo a mesma confidencialidade quanto às informações neles constantes. Cada Participante da Pesquisa será tratado por códigos e somente os pesquisadores saberão identificar, de modo a assegurar a privacidade do Participante da Pesquisa.

Os riscos envolvidos na pesquisa consistem em expor, de forma acidental, dados pessoais dos Participantes da Pesquisa; falta de compreensão do que é perguntado; inibição do participante com relação à realidade. Para atenuá-los, serão realizados cuidados como: explicar a pesquisa com seus respectivos objetivos; apresentar o motivo da escolha dos participantes; explicar que será mantido o anonimato e o sigilo; deixar o participante à vontade para se expressar no decorrer da entrevista.

Os benefícios da pesquisa aparecem no âmbito acadêmico, prático e social, por fomentar a discussão relação estabelecida entre Estado e OSCs no âmbito da governança em rede de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes que é muito importante para a sociedade. Além disso, por gerar informação útil para a melhoria dos serviços prestados para garantir os direitos fundamentais das crianças e adolescentes e da importância da singularidade das intervenções, possibilitando a prestação de um serviço melhor para os cidadãos. Além disso, contribui com a literatura que envolve a perspectiva de governança em rede de implementação de políticas públicas.

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, diante de eventuais danos, identificados e comprovados, decorrentes da pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização, conforme dispõe a resolução 446/2012. O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou

modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, em sua sala no Departamento de Administração e Contabilidade da UFV sob os cuidados do mesmo, e a outra será fornecida ao Sr.(a).

Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa. Depois desse tempo, os mesmos serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, _____, contato _____
 _____, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa GOVERNANÇA EM REDE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ÂMBITO LOCAL de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar, inclusive autorizo expressamente a gravação de áudio. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

Se desejar outras informações sobre o projeto, entre em contato com o pesquisador responsável abaixo nominado.

Nome do Pesquisador Responsável: Bruno Tavares

Endereço: Rua Pedra do Anta, 90 apto. 301. Bairro João Brás, Viçosa/MG.

Telefone: (31) 98419-0843.

E-mail: btavares@ufv.br.

Você está recebendo uma via do presente termo que se encontra de acordo com a **Resolução CNS 466/2012**.

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
 Universidade Federal de Viçosa

Edifício Arthur Bernardes, piso inferior
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário
Cep: 36570-900 Viçosa/MG
Telefone: (31)3612-2316
E-mail: cep@ufv.br
www.cep.ufv.br

Viçosa/MG, _____ de _____ de 2020.

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador

Apêndice B: Roteiro de Entrevista - chefe do Poder Executivo Municipal e assessoria

1. Nome?
2. Como o senhor avalia as políticas públicas implementadas em prol das crianças e adolescentes no município?
3. Como o senhor avalia os problemas públicos que violam os direitos das crianças e adolescentes no município?
4. Qual a importância das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para a oferta dos direitos das crianças e adolescentes em Viçosa?
5. Com as OSCs tem contribuído e de que forma com a oferta dos direitos das crianças e adolescentes em Viçosa?
6. Como o senhor avaliaria atuação dos atores na rede que ofertam direitos para as crianças e adolescentes?
7. Como é a relação entre os órgãos públicos e as OSCs?
8. Como é a relação da prefeitura com o CMDCA?
9. O Decreto municipal Nº 5.075/2017 estabeleceu o regime Jurídico das parcerias entre a Administração Pública direta, autárquica e Fundacional do Município de Viçosa, as sociedades de economia mista municipais prestadoras de serviço público com as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Neste contexto, como o senhor entende os avanços que estão ocorrendo ou que irão ocorrer mediante a este Decreto? E quais os benefícios para a sociedade viçosense e para a Prefeitura?
10. O senhor recebeu recentemente o prêmio Prefeito Amigo da Criança, que tem como objetivo reconhecer os prefeitos que se dedicaram e cumpriram todas as etapas propostas ao longo dos quatro anos de gestão, alcançando as metas estipuladas pela Fundação Abrinq. Como o senhor poderia descrever os avanços obtidos pelas crianças e adolescentes no município?
11. Se não houvesse o CMDCA, o quanto isso afetaria a Política de atendimento a crianças e adolescentes? Por quê?
12. Os editais que a prefeitura lança em parceria com as OSCs que trabalham com crianças e adolescente ele passa pelo CMDCA primeiramente? (disponível em <https://www.vicosa.mg.gov.br/parceria-com-osc>)
13. Como funciona essas parcerias?
14. Como são escolhidas as OSC contempladas?

15. No site da prefeitura (link <https://www.vicosa.mg.gov.br/consulta-a-liberacao-de-recursos>) tem-se os seguintes dados

Valor repassado para as entidades via liberação de recursos

Ano:	Quantidade de termos de liberação de recursos:	Total do valor previsto a ser repassado:	Total do valor repassado:
2019	9	R\$ 2.684.405,27	R\$ 223.217,27
2018	7	R\$ 1.268.963,39	R\$ 185.694,31
2017	16	R\$ 1.446.089,22	R\$ 171.427,77
Total:	32	R\$ 5.399.457,88	R\$ 580.339,35

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota-se que apenas 10,74% do valor previsto nos três anos foram realmente repassados.

- Que liberação de recursos é essa?
- Qual o critério para escolhas das entidades?
- Como você pode ver a grande parte do dinheiro não é recebida, porque?
- O que é feito com o dinheiro que não foi recebido?
- Esse montante vem do OCA?

16. Se não houvesse as Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, o quanto isso afetaria a Política de atendimento a crianças e adolescentes? Por quê?

17. As Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes influenciam em algo no município?

18. O senhor gostaria de pontuar mais alguma coisa sobre que julga importante?

Apêndices C: Roteiro de Entrevista - membros do CMDCA e secretária executiva

- 1) Nome?
- 2) Há qual instituição você é vinculado (SMAS, SMS, SME, OSCs e outros)?
- 3) Há quanto tempo você é Conselheiro no CMDCA?
- 4) Quais as origens das demandas que são objeto de deliberação pelos Conselheiros?
- 5) Como é definida a pauta das reuniões?
- 6) Quem mais participa – tanto em relação à frequência nas reuniões quanto nas discussões, como se dá a dinâmica das discussões
- 7) Como você descreveria o processo de interação das OSCs com o CMDCA?
- 8) Como você descreveria o processo de interação dos atores públicos com o CMDCA?
- 9) Como você definiria a relação do SGD com o CMDCA?
- 10) Como você avalia a atuação em rede (benefícios, entraves...) que ofertam direitos para as crianças e adolescentes?
- 11) O CMDCA presta suporte em termos de intermediador na relação Estado e OSC? Como?
- 12) O CMDCA presta suporte em termos de informações?
- 13) Como o CMDCA controla para que as OSCs atuem dentro da Lei?
- 14) Quais são os benefícios que você percebe que há para os atores que fazem parte da rede?
- 15) Quais as fontes de recursos do CMDCA para o apoio/financiamento de projetos. Ocorre algum repasse via Conselho?
- 16) Como você avaliaria a atuação dos atores na rede que oferta direitos para as crianças e adolescentes?
- 17) Se não houvesse o SGD, o quanto isso afetaria a Política de atendimento a crianças e adolescentes? Por quê?
- 18) Como você avalia a atuação do CMDCA em Viçosa?
- 19) Como você descreveria as Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescente no Município? Qual sua função? Qual o benefício de haver a ocorrência dessas Conferências?
- 20) Como você avaliaria a participação dos atores públicos e da sociedade civil nas Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescente no Município?
- 21) Você gostaria de pontuar mais alguma coisa sobre que julga importante?

Apêndice D: Roteiro de entrevista com o contador municipal

- 1) Os editais que a prefeitura lança em parceria com as OSCs que trabalham com crianças e adolescente ele é criado por quem? (disponível em <https://www.vicosa.mg.gov.br/parceria-com-osc>)
- 2) Como funciona essas parcerias entre OSC e prefeitura?
- 3) Como são escolhidas as OSC contempladas por essa liberação de recursos da prefeitura (link <https://www.vicosa.mg.gov.br/consulta-a-liberacao-de-recursos>)?
- 4) No site da prefeitura (link <https://www.vicosa.mg.gov.br/consulta-a-liberacao-de-recursos>) tem-se os seguintes dados

Valor repassado para as entidades via liberação de recursos

Ano:	Quantidade de termos de liberação de recursos:	Total do valor previsto a ser repassado:	Total do valor repassado:
2019	9	R\$ 2.684.405,27	R\$ 223.217,27
2018	7	R\$ 1.268.963,39	R\$ 185.694,31
2017	16	R\$ 1.446.089,22	R\$ 171.427,77
Total:	32	R\$ 5.399.457,88	R\$ 580.339,35

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota-se que apenas 10,74% do valor previsto nos três anos foram realmente repassados.

- Que liberação de recursos é essa?
- Qual o critério para escolhas das entidades?
- Como você pode ver a grande parte do dinheiro não é recebida, porque?
- O que é feito com o dinheiro que não foi recebido?
- Esse montante vem do OCA?

- 5) A senhora gostaria de pontuar mais alguma coisa sobre que julga importante?

Apêndice E: Atores envolvidos na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em Viçosa-MG

Quadro 20- Atores públicos e sociais que atuam no âmbito da infância e adolescência no município de Viçosa

Atores:	
Públicos:	Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)
	Centro de Referência em Assistência Social (CRAS)
	Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS)
	Conselho Tutelar (CT)
	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)
	Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)
	Secretaria Municipal de Educação (SME)
	Secretaria Municipal de Saúde (SMS)
	Vara Criminal e da Infância e Juventude
	Ministério Público (MP)
	Defensoria Pública (DP)
	Polícia Militar (PM)
	Polícia Civil (PC)
Sociedade Civil:	Associação Cristã Espírita Allan Kardec (ACEAK)
	Associação Mariana Beneficente (Creche Três Pastorzinhos) (AMARBEM)
	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Viçosa (Apae)
	Associação Assistencial e Promocional da Pastoral da Oração de Viçosa (APOV)
	Centro de Educação Infantil Pingo de Luz (Creche Pingo De Luz)
	Centro de Educação Infantil Maria Tereza (Creche Maria Tereza)
	Centro de Educação Infantil Santa Terezinha (Creche Maria Terezinha)
	Ação Social Evangélica Viçosense (REBUSCA)
	Serviço de Obras Sociais (SOS) - Centro de Educação Infantil Myriam de Oliveira Fernandes (Creche Myriam de Oliveira Fernandes)
	Associação Odontológica Jesus é o Caminho (AOJEC)
	Centro de Educação Infantil São João Batista (Creche São João Batista) - CAESJB – Comunidade Assistencial e Educacional São João Batista
	Centro De Promoção do Desenvolvimento Sustentável (CENSUS)
	Associação Beneficente “Dr. Altamiro Saraiva” (ABAS)- Centro de Educação Infantil Dona Tereza Do Nascimento de Jesus - Creche Dona Tereza do Nascimento De Jesus
	Creche São Sebastião
	Instituto Tecendo Sonhos (ITS)
	Creche Maria João De Deus
	Projeto Viva Juventude
	Instituto Asas
	Projeto Esporte Solitário
	Sociedade Civil Musical Lira Santa Rita (Lira Santa Rita)
	Centro de Tecnologias Alternativas da Zona Da Mata (CTA-ZM)
	Barrinha Futebol Clube
	Associação de Proteção e Amparo Social (APAS)
	Associação dos Amigos da Orquestra De Viçosa (AAOCV)
	Agência de Desenvolvimento Cultural, Ambiental, Educacional e Socioeconômico de Viçosa e Região (ADEVI)
	Grupo Escoteiro Viçosa (GEV)
	Associação Comunitária Padre Geraldo Paiva (ACPGO)
	Associação de Capoeira Porão de Angola (ACAPA)
	Associação Viçosense de Amor-Exigente (AVAMEX)
	Centro de Prevenção, Acolhimento, Tratamentos Reinserção Social do Dependente Químico (Comunidade Terapêutica)
Casa do Caminho	
Centro Social Santa Rita De Cássia	

	Associação Beneficente Santa Clara (ABESC)
	Fundação FACEV - Cultura, Extensão E Ensino (FACEV)
	Associação Grupo Cordão de Ouro
	Associação de Capoeira Cordão de Ouro
	Mobile
	Viçosa Esporte e Lazer (VEL)
	Guerreiros do Zumbi

Fonte: Dados da pesquisa.

Apêndice F: Documentos analisados

Quadro 21- Atas analisadas

Atas das Reuniões:	Datas:
1ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	08/02/2018
1ª reunião extraordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	22/02/2018
2ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	01/03/2018
3ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	05/04/2018
5ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	07/06/018
7ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	02/08/2018
8ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	06/09/2018
9ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	04/10/2018
10ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	05/11/2018
11ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	06/12/2018
2ª reunião ordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	07/03/2019
3ª reunião ordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	04/04/2019
4ª reunião extraordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	09/05/2019
4ª reunião ordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2019/2021	09/11/2019

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 22- Portarias analisadas

Portaria nº:	Descrição:	Situação:
Portaria nº 297/2017	Nomeia os membros, governamentais, para compor o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e dá outras providências.	Revogada.
Portaria nº 337/2017	Nomeia os membros, não governamentais, para compor o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e dá outras providências.	Revogada.
Portaria nº 459/2017	Designa membro para compor Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA.	Revogada.
Portaria nº 204/2018	Nomeia os membros, governamentais, para comporem o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e dá outras providências.	Revogada.
Portaria nº 298/2018	Institui Comissão Gestora para o Orçamento da Criança e do Adolescente – OCA, fim que especifica e dá outras providências.	Vigente.
Portaria nº 354/2018	Designa membros, governamentais, para comporem o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e dá outras providências.	Revogada
Portaria nº 441/2018	Altera item da Portaria 204/2018 que nomeou os membros, governamentais, para comporem o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e dá outras providências.	Revogada.
Portaria nº 013/2019	Institui Grupo de Trabalho para formulação e implementação do Plano Municipal da Infância e Adolescência e dá outras providências.	Vigente.

Portaria n° 171/2019	Altera item da Portaria 204/2018 que nomeou os membros, governamentais, para comporem o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e dá outras providências.	Revogada.
Portaria n° 338/2019	Nomeia os membros, governamentais, para comporem o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e dá outras providências.	Vigente.
Portaria n° 403/2019	Nomeia os membros, não governamentais, para compor o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e dá outras providências.	Vigente.

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 23- Leis e Decreto analisados

Lei n°/ Decreto n°:	Descrição:	Situação:
Lei n° 824/1991	Dispõe sobre a política de atendimento das diretrizes da criança e do adolescente e dá outras providências.	Revogada pela Lei n° 2129/2011
Lei n°871/1991	Dispõe sobre o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de Viçosa e da Outras Providências.	Revogada pela Lei n° 2129/2011
Lei n° 1105/1995	Cria o Fórum Municipal dos Direitos Humanos e da Cidadania, organismo de estímulo e instrumento da participação comunitária nas questões correlatas aos serviços de assistência social e da promoção da cidadania no município, e dá outras providências.	Vigente
Lei n° 1884/2008	Dispõe sobre o Programa Família Acolhedora para crianças e adolescentes em situação de risco social e dá outras providências	Vigente
Lei n° 2129/2011	Dispõe sobre a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	Vigente
Lei n° 2583/2016	Altera a Lei Municipal n° 2.129/2011 e dá outras providências.	Vigente
Decreto n° 5.075/2017	Estabelece o regime Jurídico das parcerias entre a Administração Pública direta, autárquica e Fundacional do Município de Viçosa, as sociedades de economia mista municipais prestadoras de serviço público com as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, nos termos da Lei Federal n° 13.019, de 31 de julho de 2014.	Vigente
Lei n° 2725/2018	Dispõe sobre a elaboração e a publicação de relatório sobre o Orçamento da Criança e do Adolescente, pela Administração Municipal	Vigente

Fonte: Dados da pesquisa.

Apêndice G: Participação nas reuniões do CMDCA

Quadro 24- Participação das Entidades Públicas e Privadas nas reuniões do CMDCA

Atas das Reuniões:	Participantes presentes na reunião:					Entidades representadas pelos Conselheiros (nº de Conselheiros representando tais entidades em cada reunião):	
	Participantes:	Visitantes:	Conselheiros:	Conselheiros governamentais:	Conselheiros não governamentais:	Públicas:	Sociais:
1ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	14	3	11	3	8	SMDECT (1); SME (1); SMAS (1).	Comunidade Terapêutica (1); AOJEC (1); APAS (1); Creche Maria Tereza (1); ABESC (1); APAE (1); ABAS (1); Creche São Sebastião (1).
1ª reunião extraordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	19	9	10	4	6	SMDECT (1); SME (1); SMAS (2).	Comunidade Terapêutica (1); AOJEC (1); APAS (1); ABAS (1); Creche São Sebastião (1); APOV (1).
2ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	13	1	12	5	7	SMDECT (1); SME (1); SMCphe (1); SMF (1); SMS (1).	Comunidade Terapêutica (1); AOJEC (1); APAS (1); APOV (1); APAE (1); Creche São Sebastião (1).
3ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	15	3	12	5	7	SMDECT (1); SMAS (3); SMS (1);	Comunidade Terapêutica (1); AOJEC (1); APAS (1); APOV (1); ABAS (1); Creche São Sebastião (1).
5ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	18	7	11	4	7	SMCPHE (1); SMDECT (1); SMAS (2).	Comunidade Terapêutica (1); AOJEC (1); APAS (1); APOV (1); ABAS (1); Creche Maria Tereza (1); Creche São Sebastião (1).
7ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	17	5	12	6	6	SMCPHE (1); SMAS (3); SMF (1); SMS (1)	Comunidade Terapêutica (1); APAS (1); ABAS (1); APAE (1).
8ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	12	2	10	4	6	SMDECT (1); SMS (1); SMCphe (1); SMAS (1).	Comunidade Terapêutica (1); AOJEC (1); Creche Maria Tereza (1); ABESC (1); ABAS (1); APAE (1).

9ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	14	2	12	4	8	SMCPHE (1); SMF (1); SMS (1); SMAS (1).	Comunidade Terapêutica (1); Creche Maria Tereza (1); ABAS (1); APAE (1); APOV (1); Creche São Sebastião (1).
10ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	12	5	7	4	3	SMDECT (1); SMCPHE (1); SMAS (2)	APOV (1); AOJEC (1); ABESC (1).
11ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	10	1	9	2	7	SMDECT (1); SMS (1).	Comunidade Terapêutica (1); Creche Maria Tereza (1); ABAS (1); APAE (1); Creche São Sebastião (1); AOJEC (1); ABESC (1).
2ª reunião ordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	16	6	10	5	5	SMDECT (1); SMCPHE (1); SMAS (2); SMS (1).	ABESC (1); Creche Maria Tereza (1); Creche São Sebastião (1); APOV (1).
3ª reunião ordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	17	6	11	5	6	SMDECT (1); SMAS (2); SME (1); SMS (2).	ABESC (1); Creche Maria Tereza (1); Creche São Sebastião (1); ABAS (1); Comunidade Terapêutica (1); APOV (1).
4ª reunião extraordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	11	3	8	4	4	SMDECT (1); SME (1); SMAS (1); SMCPHE (1).	ABESC (1); Creche São Sebastião (1); APOV (1); ABAS (1).
4ª reunião ordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2019/2021	20	4	16	6	10	SMS (1); SMCPHE (1); SMAS (2); SMF (1); SMDECT (1).	ABAS (1); APOV (1); Creche São João Batista (1); SOS (1); APAE (1); APAS (1); Creche Pingo de Luz (1); AOJEC (1); Comunidade Terapêutica (1); Creche São Sebastião (1).

Fonte: Dados da Pesquisa.

Apêndice H: Pautas das Atas analisadas do CMDCA

Quadro 25' - Pautas das reuniões do CMDCA

Atas das Reuniões:	Pautas:
1ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1- Aprovação da ata da 16ª/2017 reunião ordinária do CMDCA; 2- indicação de 02 (dois) representantes para o Conselho de alimentação escolar - CAE; 3 - recomposição das comissões; 4- parecer da comissão de registro sobre projetos encaminhados;5- solicitação de termo aditivo de prazo para utilização do recurso pela ADEVI; 6 - informes: fundação ABRINQ – Projeto Prefeito Amigo da Criança; 7 - outros assuntos.
1ª reunião extraordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1- Planejamento das ações do CMDCA para 2018.
2ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1- Leitura e aprovação das atas das reuniões extraordinária e ordinária do CMDCA; 2 – informes: a) planejamento CMDCA; b) Programa Prefeito Amigo da Criança - ABRINQ; 3 - capacitação dos membros da rede, tema: “capacitar e fortalecer-se para cuidar e garantir”; 4 - novas normas para uso do recurso do FIA (resolução CONANDA);5- apreciação dos pareceres da comissão de registro sobre financiamento de projetos; 6 - campanha de divulgação imposto de renda; 7 - outros assuntos.
3ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1- Leitura e aprovação da ata da reunião ordinária do CMDCA; 2 – informes; 3 - campanha contra o abuso e exploração de crianças e adolescentes; 4 - repasse da comissão que organizou as demandas para o CMDCA definidas no planejamento de março/2018; 5- FIA – a) campanha de divulgação imposto de renda; b) prestação de contas das entidades que receberam recurso do FIA; c) situação dos projetos das entidades; d) captação FIA 2018; 6 - outros assuntos.
5ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1- Informes; 2 – avaliação da campanha contra o abuso sexual de crianças e adolescentes; 3 – fluxo do CMDCA; 4 – ofício/ solicitação da Dra. Gabrielle;5 – recomposição da comissão de apoio ao Conselho Tutelar;6 – campanha contra o trabalho infantil; 7 – edital fundação Itaú Social; 8 – outros assuntos.
7ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1-Leitura e aprovação da ata da última reunião ordinária do CMDCA; 2–informes; 3-campanha “Família Acolhedora”; 4- representante para o CAE; 5-CIACA (reunião dia 06/08); 6-informes das comissões; 7- Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 8-outros assuntos
8ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1-Leitura e aprovação da ata da última reunião ordinária do CMDCA; 2–informes;3-Plano Municipal para Infância e Adolescência-PMIA;4- Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente 2018; 5- comissão de divulgação; 6- relato das comissões; 7-outros assuntos.
9ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1-Leitura e aprovação da ata da última reunião ordinária do CMDCA; 2– informes; 3-Projeto da Creche Pingo de Luz e CTA; 4- campanha para captação de recursos FMDCA; 5- informes das comissões; 6- Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; 7-diagnóstico da situação da infância;8-edital FMDCA; 9-outros assuntos.
10ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1-Leitura e aprovação da ata da última reunião ordinária do CMDCA; 2–informes; 3-avaliação da Conferência Municipal; 4- Campanha para captação de recursos FMDCA; 5- outros assuntos.
11ª reunião ordinária de 2018 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1-Leitura e aprovação da ata da última reunião ordinária do CMDCA; 2–informes; 3- campanha para captação de recursos FMDCA; 4-relatório da Conferência municipal; 5- avaliação dos trabalhos em 2018; 6-informes das comissões; 7- outros assuntos.

2ª reunião ordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1- Aprovação da ata da 1ª reunião ordinária do CMDCA;2- encaminhamentos do Fórum de Políticas Públicas da Comarca de Viçosa; 3- Plano Municipal para Infância e Adolescência/PMIA; 4 - Orçamento Criança E Adolescente – OCA.
3ª reunião ordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1- Programa Jovem de Futuro; 2 – aprovação da ata da 2ª reunião ordinária do CMDCA ;3 – pauta da 2ª reunião ordinária (encaminhamentos do Fórum de Políticas Públicas da Comarca de Viçosa; Plano Municipal para Infância e Adolescência/PMIA; Orçamento Criança E Adolescente – OCA). 4 - Processo unificado para escolha de Conselheiros tutelares; 5- eleição CMDCA; 6- diagnóstico/ edital FIA.
4ª reunião extraordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2017/2019	1-Eleição CMDCA; 2 – campanha do dia 18 de maio - dia nacional de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes. 3 – Informes. 4 outros assuntos.
4ª reunião ordinária de 2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA – Viçosa - Gestão 2019/2021	1- Fórum da Comarca; 2- Chamamento Público 01/2019- Autoriza Captação de 25 Recursos para o FMDCA; 3- Balanço do processo unificado de escolha para Conselheiros Tutelares; 4- repasse do SGD e protocolo de atendimento; 5 – recomposição das comissões; 6- informes.

Fonte: Dados da Pesquisa.