

ARTIGOS

Submetido 19-06-2023. Aprovado 18-01-2024

Avaliado pelo sistema *double-anonymized peer review*. Editora Associada: Andrea Leite Rodrigues

Avaliadores/as: Antonio Sergio Araujo Fernandes , Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil. O/a segundo/a avaliador/a não autorizou a divulgação de sua identidade

O relatório de revisão por pares está disponível neste link

Versão original | DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v29.89644>

ESTRUTURA E MECANISMOS DA GOVERNANÇA EM REDE NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Structure and mechanisms of network governance in the implementation of public policies

Estructura y mecanismos de gobernanza de la red en la implementación de políticas públicas

Andréia Lopes Cirino*¹ | andrea.cirino@ufv.br | ORCID: 0000-0003-3950-8867

Bruno Tavares¹ | btavares@ufv.br | ORCID: 0000-0002-5140-7359

Breno Augusto Diniz Pereira² | breno.pereira@ufsm.br | ORCID: 0000-0001-7387-5033

Fernanda Cristina da Silva¹ | fernanda.silva@ufv.br | ORCID: 0000-0002-4384-4997

*Autora correspondente

¹Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, MG, Brasil

²Universidade Federal de Santa Maria, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, Santa Maria, RS, Brasil

RESUMO

As interações entre os diversos atores envolvidos na construção e implementação de uma política pública ocorrem de maneira frequente e contínua. Em vista disso, essas interações tendem a ser institucionalizadas, estabelecendo-se regras formais e informais, arenas de deliberações, jurisdições e procedimentos para as decisões e ações conjuntas, o que caracteriza a governança em rede. Este estudo buscou compreender a estrutura e os mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, utilizando-se como fonte de dados pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados apontam para uma rede com coordenação centralizada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e baixa formalização. No que tange à estrutura da rede e aos mecanismos de governança, constatou-se que o CMDCA é um ator central que realiza ações de coordenação, controle/monitoramento e incentivo. A coordenação se dá basicamente por meio de reuniões mensais, controle por meio da fiscalização das entidades cadastradas e do repasse de informações, e o incentivo ocorre por intermédio do suporte disponibilizado por recursos, intermediações e informações. O estudo contribui com a discussão sobre o papel da governança em rede na produção e implementação de políticas, oferecendo insights úteis e ferramentas conceituais para possibilitar uma melhor compreensão sobre esse arranjo estrutural.

Palavras-chave: governança pública, governança em rede, rede de implementação, estrutura de governança, mecanismos de governança.

ABSTRACT

The various actors involved in the construction and implementation of a public policy interact frequently and continuously. Such interactions tend to be institutionalized, with formal and informal rules, deliberation arenas, jurisdictions, and procedures for joint decisions and actions, characterizing network governance. This study sought to understand the structure and mechanisms of network governance in the implementation of public policies for children and adolescents in Brazil. It is a qualitative research collecting data from documents and semi-structured interviews. The results point to a lightly formalized network with cooperation centralized in the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents (known as CMDCA). Regarding the network's structure and governance mechanisms, it was found that the CMDCA is a central player, acting to coordinate, monitor, and motivate the actors. Coordination occurs mainly through monthly meetings; monitoring activities consist of inspecting entities registered at the CMDCA and information transfer; and motivational actions refer to support provided through grants, mediation, and information. The study contributes to the discussion about the role of network governance in policy elaboration and implementation, offering valuable insights and conceptual tools to better understand this structural arrangement.

Keywords: public governance, network governance, implementation network, governance structure, governance mechanisms.

RESUMEN

Las interacciones entre los diversos actores involucrados en la construcción e implementación de una política pública ocurren de manera frecuente y continua. Ante esto, estas interacciones tienden a institucionalizarse, estableciendo reglas formales e informales, espacios de deliberación, jurisdicciones y procedimientos para decisiones y acciones conjuntas, lo que caracteriza la gobernanza de la red. Este estudio buscó comprender la estructura y mecanismos de gobernanza de redes en la implementación de políticas públicas para niños y adolescentes, mediante un enfoque de investigación cualitativa, utilizando como fuente de datos la investigación documental y las entrevistas semiestructuradas. Los resultados apuntan a una red con coordinación centralizada en el Consejo Municipal de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CMDCA), y baja formalización. En cuanto a la estructura de la red y los mecanismos de gobernanza, se encontró que el CMDCA es un actor central que realiza acciones de coordinación, control/monitoreo e incentivo. La coordinación se da básicamente a través de reuniones mensuales, el control a través de la inspección de entidades registradas y la transferencia de información, y el incentivo se da a través del apoyo brindado por recursos, intermediaciones e información. El estudio contribuye a la discusión sobre el papel de la gobernanza de la red en la producción e implementación de políticas, ofreciendo ideas útiles y herramientas conceptuales para permitir una mejor comprensión de este arreglo estructural.

Palabras clave: gobernanza pública, gobernanza de redes, red de implementación, estructura de gobernanza, mecanismos de gobernanza.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) representa um marco para a abertura do governo à participação de diferentes atores públicos e privados nos processos de políticas públicas, em nível tanto nacional quanto local. Essa participação é essencial considerando a complexidade dos problemas públicos e o potencial da atuação conjunta de atores com interesses distintos mas com propósitos comuns. Nesse contexto, a governança em rede tem se mostrado essencial para alcançar melhores resultados na implementação de políticas públicas (Keast, 2022). O termo *governança* refere-se à definição coletiva das regras de tomada de decisão em contextos em que diversos atores atuam coletivamente (Chhotray & Stoker, 2009). Para seu funcionamento e garantia de resultados, a governança depende de controle, coordenação, monitoramento, incentivos e aspectos estruturais, como centralização e formalização (Osborne, 2006). A governança em rede, por sua vez, difere das formas tradicionais de governança em razão de possuir uma estrutura flexível e não hierárquica, bem como ter relações formais e informais.

Por meio da governança em rede, os órgãos públicos podem disponibilizar recursos em cenários compostos por atores públicos e não públicos, enquanto os atores privados e sociais podem contribuir com recursos, informações e pessoas para os atores públicos (Borzel & Panke, 2007), como, por exemplo, a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Essa dinâmica pode ser observada nas políticas direcionadas às crianças e adolescentes (Moreira & Grignani, 2020).

A CF/88, regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – lei 8.069/90), estabelece que crianças e adolescentes são pessoas em desenvolvimento dotadas de direitos que devem receber, com absoluta prioridade, proteção integral, e são deveres da família, da sociedade e do Estado. Os termos *pessoa em desenvolvimento* e *prioridade absoluta*, com deveres compartilhados, revelam a complexidade da temática da infância e da adolescência para as políticas públicas (Brasil, 1988; Brasil, 1990).

A complexidade não se caracteriza apenas pela reunião de múltiplos elementos (complicados), sendo esses mais bem entendidos como um sistema em que uma parte influencia as demais. Por exemplo, problemas relacionados às ocorrências escolares (indisciplina, infrequência, evasão etc.) não se limitam às dificuldades de aprendizado. Geralmente, estão relacionados com problemas familiares, vulnerabilidades socioeconômicas, modos atípicos (como autismo, dislexia etc.) os quais são mutuamente relacionados. Questões complexas exigem a ação de diferentes especialidades técnicas e a coordenação de recursos e capacidades distribuídas entre diferentes atores: equipamentos públicos, organizações da sociedade civil e, em alguns casos, empresas.

O arranjo em torno das políticas públicas para a infância e a adolescência reflete as alterações na ação do Estado acentuadas a partir dos anos finais do século XX. Como resposta às demandas por participação e efetividade, muitos instrumentos foram instituídos: conselhos de políticas públicas, parcerias do Estado com Organizações da Sociedade Civil (OSC), parcerias público-privadas (PPP) entre outras. Essas mudanças caracterizam Governança em rede (Klijn & Koppejan, 2015).

No caso da infância e da adolescência, as políticas exigem diferentes especialidades (saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, lazer, segurança etc.) mas, administrativamente,

estão dispersas em vários órgãos federais, estaduais e municipais. Instâncias como Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Tutelar (CT) e instrumentos como o Plano Municipal da Infância e Adolescência (PMIA) e o Fundo Municipal da Infância e da Adolescência (FIA) favorecem a participação, estão institucionalizados (normatizados) e incentivam o aumento da participação e do controle social sobre as políticas, elemento reconhecidamente justo e necessário para a promoção e consolidação da cultura democrática no país. Contudo, há uma defasagem na articulação entre os atores envolvidos na política (Neves et al., 2023; Klazura; Rocha & Eyng, 2023).

As Resoluções 113 e 117, ambas de 2006, do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) instituíram o Sistema de Garantia de Direitos (SGD-CA), e ressaltam, em todos os níveis da federação, a necessidade de integração entre os atores governamentais e da sociedade civil, indicando defesa, promoção e controle social como eixos estratégicos para esta articulação (Neves et al., 2023). Em outras palavras, o Conanda propõe uma governança em rede por meio da qual os órgãos públicos, os atores privados e as organizações da sociedade civil podem compartilhar recursos, informações e pessoas se mostrou essencial para alcançar melhores resultados.

Porém, a normatização, embora fundamental para a ação estatal, é insuficiente para a sua efetividade. Adicionalmente, a escolha pela descentralização das políticas para os municípios, ainda que favoreça a adequação aos territórios, encontra problemas de operacionalização na menor capacidade técnica (e dinâmicas ainda personalistas) dos entes federais em nível local. As práticas participativas e de controle social precisam ser aperfeiçoadas (Moreira & Grignani, 2020) e as instâncias de coordenação não avançaram ou amadureceram o suficiente. Nesse sentido, tornam-se necessários estudos teóricos e empíricos sobre a coordenação nesses novos arranjos institucionais, especialmente quando lidam com problemas complexos e envolvem atores de diferentes setores (intersectorialidade).

Apesar da literatura sobre governança em rede abordar amplamente o tema (Albornoz & Glückler, 2020; Kapucu & Hu, 2020; Sørensen & Torfing, 2018; Keast, 2016; Rogers & Weber, 2010; Borzel & Panke, 2007; Provan & Kenis, 2007; Wang; Müller & Zhu, 2023), há uma lacuna de estudos empíricos, especialmente no contexto brasileiro. As configurações e os arranjos institucionais são múltiplos, sendo necessária a construção de insights úteis e ferramentas conceituais para possibilitar uma melhor compreensão sobre como as redes públicas funcionam, sobretudo em políticas específicas (Stone & Ostrower, 2007, Cornforth 2012; Renz & Andersson, 2014).

Buscando contribuir para superar essa lacuna, o presente artigo tem por objetivo compreender a estrutura e os mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes numa cidade de médio porte de Minas Gerais. Apesar de muitos estudiosos de governança enfatizarem a importância das redes, a pesquisa empírica sobre o tema, como já evidenciado, ainda é escassa (Cornforth et al. 2014; Ansell et al., 2017).

Os estudos são geralmente caracterizados pela exploração de um tema, como troca de informações (como Reyes-Gonzalez, Agneessens, Esteve, 2023), processos financeiros (Etemadi et al, 2021), liderança (Cepiku, Mastrodascio, 2020) ou caracterizam-se por proposições

teóricas e de revisão bibliográfica (Bakalova, 2022, Milagres et al, 2019). Adicionalmente, este artigo soma-se ao esforço já desenvolvido por Silva e Alberto (2019) e Gonsalves e Andion (2019) na análise de redes de proteção à infância e adolescência e ao analisar o CMDCA juntamente com o SGD.

O município de Viçosa (MG) foi selecionado como campo de estudo uma vez que apresenta uma rede consolidada de atores públicos e sociais que colaboram para a proteção dos direitos das crianças e adolescentes e para a implementação de políticas públicas dirigidas para esse público (Castro, 2020; Silva, 2018). Este estudo se justifica pela necessidade de se compreender como os elementos fundamentais se fazem presentes no funcionamento da rede em questão e na obtenção de resultados, a fim de possibilitar avanços na prestação desses serviços em prol da garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A contribuição deste estudo recai, também, sobre o que apontam Stone e Ostrower (2007), de que é preciso construir uma literatura sobre governança em rede que possa oferecer insights úteis e ferramentas conceituais para possibilitar uma melhor compreensão sobre como as redes públicas sem fins lucrativos devem ser governadas. Além disso, por meio da pesquisa foi possível analisar empiricamente elementos que compõem a governança em rede, de acordo com Osborne (2006). Outro avanço é a análise da relação entre atores estatais e não estatais atuando em conjunto em prol dos direitos das crianças e adolescentes, possibilitando a compreensão da rede de política para esse grupo, tendo em vista a necessidade de se avançar neste sentido, indo ao encontro do estudo realizado por Wang, Müller e Zhu (2023).

GOVERNANÇA EM REDE

A governança em rede tem sido justificada pela globalização crescente dos problemas, à medida que o poder se dispersa e os limites se tornam fluidos (Goldsmith & Eggers, 2013). Estudiosos destacam cada vez mais o relevante papel das redes na união de esforços de diversas organizações de serviços sem fins lucrativos para abordar os problemas complexos enfrentados por grupos-alvo específicos. Essas redes se mostram essenciais para atender às inúmeras necessidades de uma população, de maneiras que não poderiam ser alcançadas por uma única organização (Provan & Milward, 2001).

No contexto da governança em rede, o órgão público local atua como líder e responsável pela organização da rede. Essa forma de governança oferece uma abordagem alternativa para mobilizar e organizar o desenvolvimento de políticas (Keast, 2022). Albornoz e Glückler (2020) e Kapucu e Hu (2020) afirmam que a governança em rede é uma estrutura organizada por procedimentos de colaboração, com o objetivo de resolver problemas sociais urgentes por meio de coordenação horizontal e motivada, baseada em negociação e acordo consensual entre os atores envolvidos. Dado que as redes lidam com questões complexas e desafiadoras, a experiência diversificada de várias organizações se torna indispensável (Vangen & Huxham, 2012).

A colaboração é um processo interativo, cíclico e não linear, no qual múltiplos atores autônomos interagem por meio de relacionamentos formais e informais, buscando estabele-

cer em conjunto regras e estruturas que direcionam seus relacionamentos e modos de agir, a fim de solucionar os problemas compartilhados (Thomson, Perry & Miller, 2009; Thomson & Perry, 2006). Na literatura, há várias abordagens para a governança de redes. Provan e Kenis (2008) identificaram três formas diferentes de governança de rede: governança da organização líder, organização administrativa da rede e governança participativa compartilhada. Apesar das diferenças, essas formas desenvolvem suposições ideológicas e princípios organizacionais fundados em trocas sociais contínuas que conectam os indivíduos à ação coletiva (Powell, 1990).

Portanto, a governança em rede representa uma forma de organização social em que as relações interpessoais tiveram aspectos como confiança, reciprocidade e busca de benefício mútuo, ocasionados em acordos e conquistas conjuntas (Sørensen, 2022). O desempenho das funções de governança em rede depende de duas contingências: estabilidade e complexidade. A estabilidade diz respeito à previsibilidade das atividades executadas pela rede, enquanto a complexidade refere-se ao grau de coordenação necessário para o bom funcionamento da rede (Span et al., 2012).

A governança em rede abarca mecanismos e aspectos estruturais, ambos fundamentais para o funcionamento eficiente da rede e a obtenção dos resultados desejados. A estrutura de gestão de uma rede é caracterizada por sua centralização e formalização (Castro & Gonçalves, 2014; Osborne, 2006).

A centralização refere-se ao compartilhamento de decisões entre os membros da rede (Albers, 2010), ou seja, ao processo de envolvimento dos membros em torno de objetivos comuns (Silva, 2014). Essa centralização pode ocorrer por meio de uma organização designada como *organização administrativa da rede*, de acordo com Provan e Kenis (2008), na qual a governança pode ser centralizada em uma única organização ou em um número limitado de organizações que têm autoridade sobre as demais.

A formalização trata dos termos acordados de relacionamentos, regras e regulamentos para diferentes contingências entre os atores. Esses termos são predefinidos, sentidos e definidos como respostas ajustadas a determinados cenários. A formalização é evidenciada pelo grau de detalhamento prévio das condições das quais são solicitadas respostas, bem como pela especificação das respostas atendidas (Albers, 2010). Provan e Kenis (2008) introduziram o modelo de governança em rede, baseado em três formas de coordenação: governança compartilhada, organização líder e rede como organização administrativa.

Os mecanismos de governança em rede dizem respeito ao processo de estruturação da governança (Castro & Gonçalves, 2014). Desse modo, apresentam-se três dimensões, a saber: coordenação, controle/monitoramento e incentivos.

A coordenação envolve as atividades dos diferentes atores que apoiam os interesses coletivos. As redes de coordenação podem ter uma natureza vertical, por meio de subordinações, com agentes públicos cumprindo a função de captar seguidores dentro da administração pública. Podem também se estender horizontalmente entre organizações públicas e a sociedade. No entanto, como argumentado por Wallis e Gregory (2009), os agentes públicos podem alternar o papel de coordenação com outros atores. O estudo de Bryson e Crosby (1992) demonstra que, em um contexto em que o poder é compartilhado, é mais eficaz que as tarefas de coordenação

sejam amplamente distribuídas, uma vez que nenhuma pessoa ou organização pode incorporar todas as qualidades necessárias ou executar todas as tarefas.

O sucesso na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas requer uma governança eficaz ao longo de todo o processo (Hernaes et al., 2016). Busca-se assim gerenciar e melhorar o desempenho do processo, estabelecendo prestação de contas com estruturas, métricas, papéis e responsabilidades. De modo complementar, tem-se o controle/monitoramento que representa os momentos em que se avaliam as ações coletivas e se definem as possíveis correções necessárias. Uma concepção da governança em rede, nessa perspectiva, tende a contribuir para que o Estado possa dar maior visibilidade e monitoramento à gestão das políticas públicas, o que possibilita ao cidadão uma melhor visão sobre como estão sendo geridos os recursos públicos (incentivos). A Tabela 1 apresenta uma síntese dos elementos da governança.

Tabela 1. Elementos fundamentais para compreensão da governança em rede

Estrutura:	Centralização:	Compartilhamento de decisões.
	Formalização:	Regras e regulamentações.
Mecanismos:	Coordenação:	Suporte para os interesses coletivos.
	Controle/monitoramento:	Avaliação das ações coletivas.
	Incentivos:	Vantagens para a participação dos atores.

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em Osborne (2006).

A governança em rede representa uma ruptura com o paradigma anterior, no qual o Estado era o ator principal na produção de políticas públicas e abria espaço para a participação de novos atores no ciclo das políticas públicas, desde organizações da sociedade civil em nível local até organizações internacionais. A inclusão desses atores nos processos que antes eram exclusivamente realizados pelo Estado promove o fortalecimento da democracia e, por conseguinte, oferece a oportunidade de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, e garante a compreensão e a aplicação dos seus direitos. Portanto, compreender a estrutura e os controles envolvidos na governança em rede pode contribuir significativamente para a implementação de políticas públicas nesse contexto.

O Conselho Municipal dos direitos das crianças e adolescentes

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 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 da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989, fez com que as crianças e adolescentes fossem identificados como indivíduos titulares de direitos individuais (Brasil, 1988; Neves et al., 2023).

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, que deu origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O estatuto propõe a existência de um sistema de governança compartilhada entre diversas instituições, como os Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, instituições públicas, OSCs, Conselho Tutelar e o Fundo da Infância e da Adolescência (FIA) (Gonçalves & Andion, 2019). 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. O primeiro diz respeito à coordenação local das ações; o segundo determinou as gênesis de fóruns de discussão, controle e formulação de ações os Conselhos (Brasil, 1990).

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 12 de outubro de 1991 que determina a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) (Perez & Passone, 2010). No art. 2º, parágrafo 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 são órgãos deliberativos com a função de controlar e implementar atos relacionados às crianças e adolescentes, baseado no Art. 204, parágrafo II, da CF/88 e no Art. 88 do ECA (Neves et al., 2023).

Os Conselhos são exemplos de locais da democracia deliberativa, por serem fóruns entre sociedade e Estado (Avritzer, 2000). Contudo, segundo Dabull e Chaves (2014) existe uma resistência por parte dos Poderes Executivos e Legislativos para com os Conselhos. Cunha (2007, p. 4) explana que o CMDCA enfrenta inúmeros desafios “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”.

Adicionalmente, a Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006 criou o Sistema de Garantia de Direito (SGD) constituído por instituições, organizações, entidades, programas e serviços de atendimento infanto-juvenil e familiar, que juntos são conduzidos de modo unificado e articulado de acordo com o ECA. O propósito do SGD é tornar efetiva a proteção dos direitos das crianças e adolescentes (Klazura; Rocha & Eyng, 2023)

O SGD articula-se em três eixos:

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).

Diante desses 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. Os atores realizam ações por meio de colaboração e cooperação, em prol da seguridade das crianças e adolescentes (Klazura; Rocha & Eyng, 2023; Neves et al., 2023). Diante da criação das redes de atores, o serviço prestado passou a ser desempenhado pelos setores estatais e não estatais de maneira intersetorial e transversal (Miranda & Oliveira, 2017).

Esses atores se distinguem em dois níveis, o nível de coordenação, composto pelo CMDCA, e o nível de execução, que compete às 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, nas quais ocorrem tomadas de decisões complexas. Complementarmente a esses dois níveis, atuam outros atores que podem fornecer recursos e regras, sendo caracterizados como atores privados ou atores estatais. No âmbito privado, têm-se como exemplo de atores, os bancos, as empresas e as agências particulares que financiam as OSCs, sendo que tal financiamento geralmente ocorre por meio de editais. No âmbito estatal, os atores podem ser do nível tanto estadual quanto federal. Como exemplo desses atores aponta-se a Secretaria de Desenvolvimento e Ação Social, a Secretaria de Educação, a Secretária de Saúde entre outros.

MÉTODO

Com o objetivo de compreender a estrutura e os mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa na cidade de Viçosa, Minas Gerais. As unidades de análise consistem em políticas específicas voltadas para crianças e adolescentes e nos órgãos envolvidos na implementação dessas políticas.

Os dados foram coletados a partir de fontes primárias e secundárias. Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas, enquanto os dados secundários foram levantados por pesquisa documental. Os instrumentos de coleta de dados foram aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa.

Os sujeitos sociais da pesquisa foram os doze membros titulares do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) da gestão 2019/2021, dos quais, seis foram representantes do poder público municipal, seis da sociedade civil e um funcionário público com funções administrativas no Conselho. O chefe do poder executivo e um de seus representantes foram convidados a participar da pesquisa, contudo, não aceitaram. De modo a proteger a identidade de cada um, todos foram identificados como Participante da Pesquisa (PP) e numerados de modo aleatório. As entrevistas, por meio de roteiro semiestruturado, foram realizadas entre 30 de outubro de 2020 e 4 de janeiro de 2021.

A pesquisa documental foi operacionalizada por meio da coleta de dados obtidos em: (i) Atas de reuniões do CMDCA; (ii) Portarias Municipais; (iii) Leis e Decretos; (iv) Registro de Entidades no CMDCA; (v) Lista de funções das Entidades cadastradas no CMDCA; (vi) Resolução N.º 2/2011 do CMDCA; (vii) Relatório Final - Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes de Viçosa, ano 2018; (viii) Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Viçosa (MG).

Os dados foram interpretados por meio da análise de conteúdo que, segundo [Bardin \(2011, p. 37\)](#), pode ser definida como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Neste estudo, os meios de comunicações analisados foram entrevistas e documentos.

Baseando-se nas etapas (organização) do método de análise de conteúdo propostas por [Bardin \(2016\)](#), neste estudo procedeu-se conforme a seguir:

- a) pré-análise – leitura das transcrições das entrevistas e de documentos que versam sobre a temática estudada; sistematização das entrevistas e escolha dos documentos; e definição das categorias de análise, partindo-se de categorias previamente definidas, a saber: estrutura (centralização e formalização) e mecanismos (coordenação, controle e incentivos), a partir de [Castro e Gonçalves \(2014\)](#) e [Osborne \(2006\)](#).
- b) exploração do material – análise das entrevistas e documentos para identificação das categorias previamente definidas;
- c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação – análise das entrevistas e documentos à luz dos elementos que compõem a governança em rede.

A seguir, apresenta-se uma breve descrição do caso estudado e, posteriormente, a análise da governança em rede na implementação das políticas para as crianças e adolescentes a partir das categorias apresentadas.

DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Descrição do caso

O município de Viçosa está localizado na região sudeste do Brasil, no interior de Minas Gerais. De acordo com o censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([IBGE, 2010](#)) em 2010, a população de Viçosa (MG) era de 72.220 habitantes.

Segundo o *Mapa das Organizações da Sociedade Civil (2020)*, o município conta com 441 Organizações da Sociedade Civil (OSCs), sendo que 27,97% delas ocorrem no desenvolvimento e defesa de direitos. Viçosa (MG) ocupa a 249ª posição no ranking nacional em termos de quantidade de OSCs. Dentro das OSCs que trabalham com desenvolvimento e defesa de direitos, 39 atuam promovendo os direitos das crianças e adolescentes no município. Nessa pesquisa, as unidades de análise compreendem as políticas e os órgãos envolvidos na implementação dessas políticas na cidade de Viçosa, mais especificamente, aqueles relacionados ao CMDCA. O CMDCA é obrigatório nos municípios e tem como função principal fiscalizar e controlar as ações voltadas para a infância e a adolescência, como políticas públicas, e deliberar sobre a destinação de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O CMDCA é composto por representantes do poder público municipal e da sociedade civil de forma paritária.

Os participantes da pesquisa incluem atores das secretarias municipais e das OSCs que são eleitos e, posteriormente, nomeados conselheiros titulares do CMDCA, e que estão envolvidos na implementação das políticas voltadas para crianças e adolescentes no município. Os membros titulares do CMDCA, segundo a Lei nº 2583 de 20 de julho de 2016, são:

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.

Dentro do CMDCA existe a comissão especial de coordenação, o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Essa comissão visa exclusivamente promover a articulação dos atores públicos. Portanto, cabe aos atores estatais estarem vinculados ao SGD. Sobre o SGD, PP8 afirma:

É uma subcomissão do CMDCA. Iniciou por uma necessidade da rede funcionar, ele vem com a proposta de fazer essa articulação, de fazer com que os membros da rede se falem e resolvam. (...) Antes, às vezes, havia uma desvalorização das políticas. Só que com o tempo, houve a percepção de que todos estão no mesmo barco (...). Existem muitos buracos ainda nas políticas públicas, mas a gente faz o melhor. Às vezes percebemos que faltam recursos financeiros e humanos. O SGD tem um papel importante, ele tem tentado essa articulação entre as secretarias públicas, o judiciário, a polícia, o Conselho tutelar, mas quem participa sabe que a gente tem problemas.

Nesse sentido, ressalta-se que o SGD não coordena os órgãos públicos, mas articula a ação deles em conjunto. Isso ocorre em virtude de muitas ações para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes ocorrerem devido à existência de problemas públicos complexos, ou seja, problemas que afetam diversas áreas da vida desse público.

Além dos órgãos públicos, existem 39 OSCs no município que atuam diretamente na promoção dos direitos da infância e da adolescência, cujo cadastro junto ao CMDCA é obrigatório. Apesar do cadastro junto ao conselho, apenas uma parte desempenha cargos na mesa diretora do CMDCA, os demais podem participar ativamente das reuniões. Destaca-se que a mesa diretora é dividida igualmente entre representantes das OSCs e do poder público municipal.

Governança em rede de implementação de políticas públicas

Os dados deste estudo indicam que a rede local de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes caracteriza-se por uma alta centralização e baixa formalização, tendo o CMDCA um papel fundamental nessa rede. Devido à natureza paritária e plural do Conselho, as deliberações são compartilhadas entre representantes dos diversos atores públicos e da sociedade civil, incluindo representantes de diferentes áreas governamentais, como saúde, educação, entre outras, bem como representantes de entidades com perfis variados.

Essa pluralidade entre os Conselheiros propicia um amplo debate sobre a promoção e a garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Entretanto, vale ressaltar que, mesmo com a participação ativa do Estado e a presença da sociedade civil por meio do Conselho, os conflitos podem surgir e não são excluídos, como expresso no relato:

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. (PP7)

Os conflitos entre poder público e sociedade civil no conselho reforçam o caráter de centralização e sua função de deliberação coletiva, sintetizado no seguinte relato:

É um dos Conselhos que têm maior exigência em termos de participação ativa na 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 na participação dos Conselheiros do Poder Público. (...) Assim, eles têm estado muito presentes 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 e há sempre muita gente participando com pluralidade grande. (PP4)

A questão da paridade nas representações pode ser problematizada tanto no âmbito das OSCs quanto no dos representantes do poder público. No caso das OSCs, é observada a permanência prolongada de algumas pessoas e entidades como conselheiros, mesmo com um processo de escolha por meio de votação que conta com baixa participação do conjunto de entidades. Como relatado por PP1: “A gente quase que tem que intimar as pessoas a participarem das eleições”.

No que diz respeito à representação do poder público, feita por decreto do prefeito, foi constatada a existência de uma cadeira governamental cujo ocupante afirmou: “A minha secretaria não tem nada a ver com criança, né, é mais participação mesmo que tem que ter todas (secretarias) [...] igual eu já te falei eu acho que é mais por obrigação, porque tem que ter todas.”

A verticalidade ou horizontalidade das relações entre os membros é um indício de análise da centralização. Nesse sentido, destaca-se a composição paritária entre o poder público e a sociedade civil, bem como a ausência de relação hierárquica entre os membros. As relações são horizontais, ou seja, não hierárquicas. Apesar dos conflitos, as decisões são consensuais, como afirmou PP7: “Sempre há um consenso”. De acordo com PP12, “não ocorrem impasses”. Para PP1, esse consenso ocorre porque as decisões já vêm com certa orientação da procuradoria. Por outro lado, PP4 afirmou: “Caso raro, quase nunca ocorre votação”. De acordo com os ideais que regem a governança em rede, a tomada de decisões deve ser originada por meio de uma articulação horizontal entre atores governamentais e não governamentais interdependentes, com o objetivo de implementar ou formular políticas públicas (Albornoz & Glückler, 2020; Kapucu & Hu, 2020; Ansell, Sørensen & Torfing, 2017; Keast, 2016). Dessa forma, o ideal é que ocorram votações, conversas, debates em prol da melhor *solução* para cada situação discutida no âmbito do CMDCA.

Embora haja uma horizontalidade hierárquica, existe uma assimetria informacional, uma vez que alguns representantes da sociedade civil têm uma permanência mais longa como membros do conselho, corroborando com Cunha (2007). Por outro lado, a representação do poder público é marcada, embora não predominantemente, pela mudança constante e, às vezes, pela falta de informações sobre sua relação com a temática.

Durante as entrevistas notou-se que os participantes da pesquisa sempre mencionam o nome de dois conselheiros não governamentais, o que demonstra a importância deles para o CMDCA. Por exemplo, PP4 afirma: “se você perguntar a (nome do conselheiro), ela vai saber”, e PP12 diz: “Pergunte a (nome do conselheiro) ou (nome do conselheiro), elas vão saber disso”. Esses conselheiros estão presentes no CMDCA há um longo período, mantendo-se centrais nas ações do conselho.

Segundo PP12, sobre as permanências desses conselheiros, tem-se o presente relato:

Eu acho muito benéfico. Acho que é assim mesmo, (...) acho que a experiência que eles trazem das suas entidades, das suas necessidades junto às crianças que eles conhecem bem, da sociedade que representam, dos bairros, porque tem tudo. A gente vê uma diversidade muito grande de entidades. (...) 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 entidade que ele vive, do grupo que ele atende.

Nota-se que a formalização da rede pode ser considerada baixa, uma vez que os regimentos se limitam ao funcionamento interno, deixando para leis gerais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e outros, a orientação das ações dos atores. Mesmo para a manutenção das enti-

dades no cadastro, não é exigida a participação em ações promovidas pelo conselho, como a Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, nem em outras demandas, como campanhas no Dia Internacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. PP1 e PP4 afirmaram, respectivamente: “Nunca respondem” e “Esse é um problema recorrente (...), porque as pessoas querem tudo na mão, mas esquecem que há um caminho a percorrer”.

Normas mais abrangentes poderiam incentivar a participação, assim como a própria existência dos conselhos têm impulsionado a interação por meio da obrigação dos municípios de cumprir requisitos para receber recursos federais, como, por exemplo, o estabelecido pela Lei nº 4.320/1964. O mesmo princípio poderia ser aplicado no âmbito municipal.

No entanto, é importante destacar que as deliberações são formalizadas em atas e resoluções. Pode-se considerar baixa a formalização da governança devido às poucas exigências e orientações específicas para os atores da rede. As leis gerais desempenham o papel de normatizar de forma ampla. Em outras palavras, existe um ambiente institucional, mas a governança local é flexível. Em termos burocráticos, em contraposição ao personalismo (como a falta de formalização das decisões), há uma formalização, pois as reuniões são registradas em atas e as deliberações são publicadas na prática.

No que se refere ao controle de gestão, os dados deste estudo indicam que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) desempenha um papel crucial, exercendo principalmente funções de coordenação, controle/monitoramento e incentivo sobre as OSC que atuam na área da infância e da adolescência. Os dados que sustentam essa informação serão apresentados a seguir.

O CMDCA mantém a coordenação das políticas para crianças e adolescentes por meio do incentivo e controle das ações. Sua presença dentro dessa rede expressa uma coordenação tanto formal quanto informal, ocorrendo como um catalisador de demandas e interesses dispersos dos demais atores, que esperariam por iniciativa própria, dada a baixa densidade da rede. Como mencionado por PP7, “O CMDCA é o órgão responsável pelas políticas relacionadas à criança e ao adolescente em cada município.”

O CMDCA acaba funcionando como o núcleo gestor da rede, refletindo uma estrutura de coordenação híbrida, uma vez que há a centralização em um ator que envolve outros atores. Isso é destacado porque a coordenação da política para a infância e adolescência não é uma função restrita e legalmente definida por lei, mas, no caso estudado, é uma derivação da estrutura participativa e das funções de controle.

Com base em suas características, é possível classificar o CMDCA, de acordo com a tipologia de formas de governança proposta por Provan e Kenis (2008), como uma estrutura administrativa da rede. A ideia básica dessa forma é uma entidade supraorganizacional (e não um membro específico, nem todos os membros) que coordena as ações e zela pela continuidade da rede. É importante destacar que o Conselho não tem, legalmente, a função de coordenar as ações, mas de propor e acompanhar as políticas públicas. Com isso, como derivação dessas funções, institucionalizou-se a coordenação via CMDCA.

(...) o CMDCA ele é um mediador. No caso do CMDCA ele é um Conselho que é abastecido de recursos, ele tem mecanismos que geram recursos, né? Então, 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 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. (PP9)

O CMDCA desempenha o papel de interlocutor na relação estabelecida entre o Poder Executivo Municipal (atores públicos) e as OSCs (atores sociais). Sua atuação surge como resposta à complexidade das relações na rede e aos possíveis conflitos de colaboração, como expresso por PP13: “O CMDCA é o elo entre essas duas redes, governamentais e não governamentais”.

A ação do CMDCA favorece as políticas públicas para crianças e adolescentes do município por meio do controle e da coordenação da promoção dos direitos, e incentiva os atores não governamentais, fornecendo suporte por meio de recursos, intermediações e informações. Como mencionado por PP6: “O CMDCA é ativo, estamos sempre correndo atrás, buscando mais e mais, fiscalizando tudo”.

A função de coordenação é exercida por meio das reuniões paralelas, que fornecem momentos de avaliação coletiva, definição de metas e identificação de possíveis correções. Essas reuniões têm caráter legal, e ocorrem com o intuito de alinhar a coordenação com as demandas e pautas existentes, antes da realização da reunião aberta para os demais. Além disso, o controle ocorre por meio da fiscalização das entidades cadastradas que atuam na área da infância e adolescência no município. O CMDCA monitora as ações dessas entidades por meio de uma comissão que analisa documentos, estruturas, a relação com os beneficiários e a aprovação do corpo de bombeiros. Segundo PP13: “O CMDCA fiscaliza os outros órgãos que trabalham diretamente relacionados a isso. Portanto, vejo o CMDCA não como um órgão separado, mas sim como um órgão interligado aos demais”.

Além da exigência legal, o cadastro das OSCs é um requisito para participar de editais de colaboração ou financiamento do poder público, conforme mencionado por PP1: “Geralmente, quando as entidades nos procuram, muitas vezes elas não querem essa participação, elas participam de algum edital do CMDCA para receber recursos públicos”.

O CMDCA também oferece suporte aos membros da rede na intermediação com o poder público municipal e disponibiliza informações sobre fontes de recursos e orientações para prestação de contas. Todos os participantes destacam a importância do CMDCA, seja pela coordenação seja pelo controle e incentivo, expressos por meio de apoio, informações fornecidas, vínculo com o Conselho Tutelar e vigilância. Como mencionado por PP9: “O CMDCA tem uma participação muito ativa na cidade, com as crianças, com todos. O CMDCA está sempre disposto a ajudar o máximo que pode, dentro das possibilidades do grupo. Então, ele realmente ajuda a todos”. Por outro lado, é apontado que, muitas vezes as demandas internas do CMDCA não são respondidas pelos OSCs, como nas campanhas realizadas pelo Conselho.

Muitos dos resultados apresentados convergem com a realidade descrita por [Gonsalves e Andion \(2019\)](#), inclusive os envolvidos relacionados à participação do poder público municipal, articulação entre os atores da rede e representatividade e engajamento dos atores do campo da criança e do adolescente nos fóruns e espaços de articulação.

Idealmente, a presença de diversos atores ao longo do ciclo de políticas públicas, especialmente na fase de implementação, promove uma relação colaborativa entre governantes e governados, incentivando a coprodução do desenvolvimento e, principalmente, a construção de uma democracia mais inclusiva, que permite aos cidadãos participarem ativamente das políticas públicas. Assim, destaca-se que essa interação pode gerar conflitos, divergências e consensos, todos voltados para alcançar objetivos comuns. Para PP8:

As OSCs têm muito interesse em fazer que a rede dê certo. Mas ainda existe um desconhecimento muito grande sobre o que é responsabilidade do município, onde devemos chegar com essas políticas públicas, às vezes existe um interesse acima. Às vezes o interesse da entidade não é o mesmo interesse do município, são diferentes. O interesse comum é a criança e o 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.

Após analisar a estrutura e a negociação da rede, constatou-se que ela é dispersa com coordenação centralizada, caracterizando uma governança em rede difusa e com baixa participação. No que se refere à centralização, os dados demonstram que a rede adota um modelo compartilhado de decisão entre os conselheiros governados e não governados, com base em consenso e ausência de votações. Portanto, a governança é centrada em poucos atores com autoridade como conselheiros, seja por eleição (conselheiros não governamentais) ou por nomeação em portarias municipais (conselheiros governamentais). Apesar desse modelo compartilhado de decisão, o grau de compartilhamento é limitado a poucas pessoas, embora existam oportunidades e espaço para que os demais membros da rede participem dos debates.

Quanto à formalização da governança em rede, foi identificado o Estatuto do CMDCA, porém, o documento não aborda diversas questões que deveriam ser especificadas, de acordo com o Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes. Além disso, a análise das atas que registram as reuniões foi parcialmente prejudicada em relação à capacidade de identificar os emissores das falas e à agenda remanescente. A falta dessas informações dificulta a compreensão dos debates ocorridos. Em relação ao planejamento, o CMDCA se organiza e prioriza algumas pautas para encontrar soluções às demandas personalizadas. É elaborado um plano no início do ano e são realizadas autoavaliações para manter a ordem nas pautas.

No que se refere à coordenação, a realização de reuniões planejadas, a abertura para participação e as propostas de pautas iniciadas para sua obediência auxiliam no monitoramento e controle das organizações presentes na rede, juntamente com as visitas realizadas.

No que tange aos incentivos, ocorrem principalmente devido à existência do cadastro, que possibilita a participação em editais. Em segundo plano, há o compartilhamento de informações fornecidas pela rede. A Tabela 2 apresenta uma síntese das características identificadas.

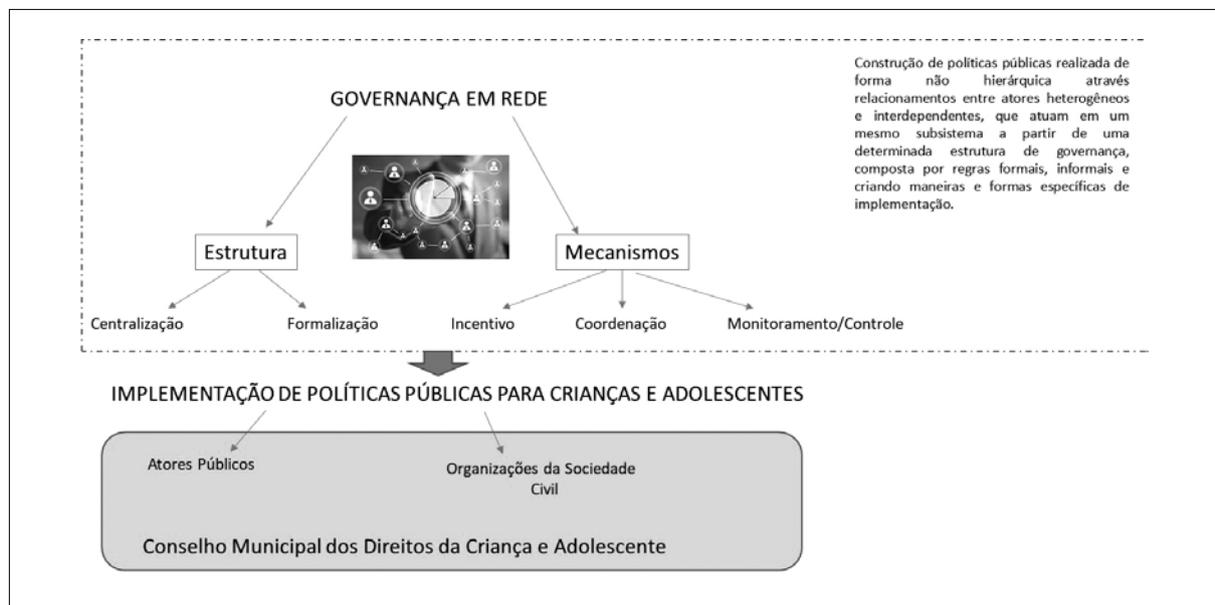
Tabela 2. Elementos da governança adotada pelo objeto de estudo

Estrutura	Centralização	As tomadas de decisão ocorrem pelos conselheiros do CMDCA por meio de consenso. Poucos atores decidem. Decisões são compartilhadas entre os conselheiros. CMDCA como entidade consolidante da governança.
	Formalização	Estatuto do CMDCA. Planejamento documentado. Atas das reuniões.
Mecanismos	Coordenação	Reuniões mensais. Oportunidade de interação. Maior presença dos conselheiros não governamentais. Baixa participação dos membros não votantes
	Controle/ monitoramento	Avaliação em visitas. Avaliação das ações em reuniões.
	Incentivos	Ter o registro para participar dos editais. Acesso a informações.

Os resultados encontrados neste estudo estão alinhados com uma pesquisa realizada por Goldsmith e Eggers (2013), que observaram quatro fontes de influência para o envolvimento da governança em rede, sendo que três delas foram identificadas no presente estudo. A primeira fonte refere-se ao aumento das OSCs engajadas na promoção de ações públicas para crianças e adolescentes. Em seguida, destaca-se a colaboração entre o governo e outros atores como forma de promover políticas públicas. Além disso, observa-se uma demanda crescente da população por serviços governamentais.

Neste estudo, a governança em rede foi analisada com foco nas relações interorganizacionais abordadas para a implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no município de Viçosa (MG). Nesse contexto, o sistema de governança se concentra em aspectos relacionados à centralização e à formalização, bem como nos controles de coordenação, controle/monitoramento e incentivos. A governança em rede analisada pode ser visualizada na Figura 1.

Figura 3. Relação entre os temas abordados.



A implementação de políticas públicas voltadas para a infância e a adolescência envolve atores tanto do setor público quanto das OSCs, ambos fazem parte do CMDCA. Esse conselho foi identificado como o elemento central na gestão e nos mecanismos da rede. No que diz respeito à formalização, a responsabilidade principal recai sobre o Poder Público Municipal. Nesse contexto, infere-se que a governança em rede possibilita a elaboração, a implementação e o monitoramento mais eficazes das políticas voltadas para crianças e adolescentes no município, conforme mencionado anteriormente por [Hernaes et al. \(2016\)](#).

A governança em rede promove uma ampliação das ações conjuntas realizadas pelos diversos atores que trabalham em prol dos direitos das crianças e adolescentes, o que resulta em uma maior disponibilidade e garantia desses direitos para esse público. Além disso, a articulação entre os atores envolvidos contribui para melhorar o desempenho deles de forma complementar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de governança em rede na implementação refere-se às tomadas de decisões geradas de forma não hierárquica entre atores públicos ou não, que são interdependentes, e visam à implementação de políticas públicas. A governança em rede é uma ferramenta importante para a participação cidadã na busca pela garantia de direitos e pela implantação da esfera pública. Ao incluir atores não públicos no processo de implementação de políticas públicas, há um maior diálogo sobre problemas públicos e um compartilhamento de recursos informacionais, financeiros, tecnológicos e independentes. Portanto, a governança em rede é uma alternativa significativa para lidar com problemas públicos complexos.

Ressalta-se que a institucionalização da governança em rede na implementação de políticas públicas não resolve todos os problemas existentes. No entanto, representa um esforço para melhorar a vida dos cidadãos e resolver questões públicas complexas. Vale destacar que a descentralização das políticas públicas no país ainda é recente, o que requer debates, metodologias e estudos de caso para compreender e analisar suas particularidades.

A inserção de múltiplos atores na implementação de políticas públicas é importante, pois, muitas vezes essas são direcionadas *top-down*, e não proporcionam aos atores em âmbito municipal, especialmente as OSCs, participar desse processo tampouco das demais etapas do ciclo de políticas públicas. Contudo, a fase de implementação de uma política pública pode ser executada por diversos atores, graças à descentralização ocorrida no país.

A governança em rede na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes surge da necessidade e do desejo de múltiplos atores de compartilhar conhecimento, meios, informações e os recursos mais variados para mitigar os problemas públicos que permeiam a vida de crianças e adolescentes, visto que esses atores de modo isolado não seriam capazes de solucioná-los sozinhos. Nota-se, por meio da governança em rede, que há compartilhamento de aprendizado, maior transparência, melhor compreensão do problema, soluções mais robustas e maior envolvimento da sociedade na solução dos seus problemas. Acredita-se que este estudo tenha contribuído para a compreensão da estrutura e dos mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, especificamente pela atuação do CMDCA como uma instância de participação social. Além disso, os resultados indicam lacunas no funcionamento da governança que podem se aplicar também a outras políticas. Com base nesses resultados, os atores envolvidos na implementação, como gestores públicos e OSCs, podem se orientar para buscar uma estrutura de governança que produza melhores resultados.

Uma limitação deste estudo é a falta de participação dos membros dos poderes Executivo e Legislativo municipal. Como sugestões para estudos futuros, recomenda-se analisar outros municípios individuais ou em uma perspectiva comparada, a fim de verificar se os resultados apresentados também se aplicam a realidades distintas. Além disso, seria desejável a participação dos poderes Executivo e Legislativo municipais.

REFERÊNCIAS

- Albers, S. (2010). Configurations of alliance governance systems. *Schmalenbach Business Review*, 62, 204-233. <https://doi.org/10.1007/BF03396805>
- Albornoz, C., & Glückler, J. (2020). Co-management of small-scale fisheries in Chile from a network governance perspective. *Environments*, 7(12), 104. <https://doi.org/10.3390/environments7120104>
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics*, 45(3), 467-486. <https://doi.org/10.1332/030557317X14972799760260>

- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). Introduction: theories of governance. In *Handbook on theories of governance*, pp. 1-18. Edward Elgar Publishing.
- Avritzer, L. (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, 25-46. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>
- Bakalova, E. G. (2022). Contextualizing and Understanding of Governance Network in Public Sector. *Journal Dimensie Management and Public Sector*, 3(3), 12-18. <https://hdpublication.com/index.php/jdmps/article/view/160>
- BARDIN, Laurence. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Börzel, T. A., & Panke, D. (2007). Network governance: Effective and legitimate?. *Theories of democratic network governance*, 153-166. https://doi.org/10.1057/9780230625006_9
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília.
- Brasil. (1990). *Estatuto da criança e adolescente*. Brasília.
- Bryson, John M; Crosby, Barbara C. (1992). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world*. V. 264. John Wiley & Sons.
- Calmon, P.; Costa, A. T. M. Redes E Governança Das Políticas Públicas. Rp3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, [S. l.], 1, 2013. <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>.
- Castro, B. S. (2020). *Cooperação na Rede de Implementação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes no Âmbito Local*. Dissertação (Mestrado). Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.
- Castro, M. D., & Gonçalves, S. A. (2014). Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do estado do Paraná. *Revista de Administração Pública*, 48, 1281-1304. <https://doi.org/10.1590/0034-76121764>
- Cepiku, D. and Mastrodascio, M. (2020), “Leadership and performance in intermunicipal networks”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 32 No. 2, pp. 177-196. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-02-2019-0019>
- Chhotray, V., Stoker, G. (2009). *Governança: Da teoria à prática*, pp. 214-247. Palgrave Macmillan Reino Unido.
- Cornforth, C. (2012). Nonprofit governance research: Limitations of the focus on boards and suggestions for new directions. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 41(6), 1116-1135. <https://doi.org/10.1177/0899764011427959>
- Cornforth, C., Hayes, J. P., & Vangen, S. (2015). Nonprofit–public collaborations: Understanding governance dynamics. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(4), 775-795. <https://doi.org/10.1177/0899764014532836>
- Cunha, E. S. (2007). *A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste*. A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 135-161.

- Duarte, R. (2004). Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em revista*, (24), 213-225. <http://educa.fcc.org.br/pdf/er/n24/n24a12.pdf>
- Dabull, M. S.; Chaves, P. A. (2014). 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. <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11789>
- Etemadi, M., Kenis, P., Ashtarian, K. *et al.* Network governance theory as basic pattern for promoting financial support system of the poor in Iranian health system. *BMC Health Serv Res* 21, 556 (2021). <https://doi.org/10.1186/s12913-021-06581-3>
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2013). Governar em rede: o novo formato do setor público. In *Governar em rede: o novo formato do setor público* (pp. 259-259).
- Gonsalves, A. K. R., & Andion, M. C. M. (2019). Public action and social innovation: an analysis of the System of Protection of the Rights of Children and Adolescents Florianópolis-SC. *Organizações & Sociedade*, 26, 221-248. <https://doi.org/10.1590/1984-9260892>
- Hernaus, T., Vuksic, V. B., & Štemberger, M. I. (2016). How to go from strategy to results? Institutionalising BPM governance within organisations. *Business Process Management Journal*.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Censo demográfico 2010: Características da População*.
- Kapucu, N., & Hu, Q. (2021). The development of network governance and its relevance for public affairs education. *Journal of Public Affairs Education*, 27(3), 267-275. <https://doi.org/10.1080/15236803.2020.1839851>
- Keast, R. (2016). Network governance. In *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Klazura, M. A., de Rezende Rocha, E. C., & Eyng, A. M. (2023). Interlocuções entre o campo educacional e a proteção integral no sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. *Humanidades em Perspectivas*, 7(16), 76-94. <https://cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/2607>
- Klijin, Erik-Hans (2016) Redes de Política. In *Implementação: gerenciando interações complexas. Governanças de Redes: economia, política e sociedade*. <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/33/1605>
- Klijin, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Mapa das Organizações da Sociedade Civil. *Mapa das OSCs*. 2020.
- Milagres, R., da Silva, S. A. G., & Rezende, O. (2019). Collaborative governance: The coordination of governance networks. *Revista de Administração FACES Journal*, 103-120. <https://doi.org/10.21714/1984-6975FACES2019V18N3ART6846>
- Miranda, G. L. D., & Oliveira, V. C. D. (2018). Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. *Rev. Serv. Público Brasília* 69 (1) 145-180. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i1>

- Moreira, D., & Grignani, J. (2020). Participação e controle social: desafios para o fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente. *Humanidades em Perspectivas*, 2(4). <https://www.revistasuninter.com/revista-humanidades/index.php/revista-humanidades/article/view/82>.
- Neves, B. F., Resende, L., Souza, M. F. D. S., & Nogueira, S. D. S. R. (2023). Política municipal de atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua no município do rio de janeiro: avanços e impedimentos no âmbito da Assistência Social. *Moitará-Revista do Serviço Social da UNIGRANRIO*, 1(8), 67-87. <https://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/mrss/article/view/7911/3863>
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 3, 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Perez, J. R. R., & Passone, E. F. (2010). Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. *Cadernos de pesquisa*, 40, 649-673. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742010000200017>
- Powell, W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in organizational behaviour*, núm. 12.
- Remmele, B. (2004). The Moral Framework of Cyberspace. *Journal of Information, Communication & Ethics in Society*, 2, 125-131. <https://doi.org/10.1108/14779960480000247>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public administration review*, 61(4), 414-423. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00045>
- Renz, D. O., & Andersson, F. O. (2013). Nonprofit governance: A review of the field. *Nonprofit Governance*, 17-46. <https://doi.org/10.4324/9780203767115>
- Rethemeyer, R. Karl (2005). *Conceptualizing and measuring collaborative networks*.
- Reyes-Gonzalez, J. A., Agneessens, F., & Esteve, M. (2023). Shaping influence in governance networks: The role of motivations and information exchange. *Public Administration*, 1-25. <https://doi.org/10.1111/padm.12942>
- Rogers, E., & Weber, E. P. (2010). Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Governance Arrangements. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 546-567. <https://doi.org/10.1177/0275074009359024>
- Silva, L. M. (2018). *A Atuação em Rede do SGD – Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente: Uma Análise no Município de Viçosa-MG*. Dissertação (Mestrado). Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.
- Silva, A. C. S. D., & Alberto, M. D. F. P. (2019). Fios soltos da rede de proteção dos direitos das crianças e adolescentes. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 39. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003185358>

- Sørensen, E. (2022). Democratic network governance. In Ansell, Christopher; Torfing, Jacob. *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Sørensen, Eva; Torfing, Jacob. (2018) The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership. *Public Administration*, 96(2), p. 302-317. <https://doi.org/10.1111/padm.12398>
- Span, K. C., Luijckx, K. G., Schols, J. M., & Schalk, R. (2012). The relationship between governance roles and performance in local public interorganizational networks: A conceptual analysis. *The American Review of Public Administration*, 42(2), 186-201. <https://doi.org/10.1177/0275074011402193>
- Stone, M. M., & Ostrower, F. (2007). Acting in the public interest? Another look at research on nonprofit governance. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(3), 416-438. <https://doi.org/10.1177/0899764006296049>
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66, 20-32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>
- Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2009). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 23-56. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum036>
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. oxford university Press on demand.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2012). The tangled web: Unraveling the principle of common goals in collaborations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), 731-760. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur065>
- Wallis, J., & Gregory, R. (2009). Leadership, accountability and public value: Resolving a problem in “new governance”?. *Internacional Journal of Public Administration*, 32(3-4), 250-273. <https://doi.org/10.1080/01900690902732608>
- Wang, L., Müller, R., & Zhu, F. (2023). Network Governance for Interorganizational Temporary Organizations: A Systematic Literature Review and Research Agenda. *Project Management Journal*, 54(1), 35-51. <https://doi.org/10.1177/87569728221125924>

AGRADECIMENTO

Agradecemos a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

CONFLITOS DE INTERESSE

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Andréia Lopes Cirino: Conceituação, curadoria de dados, análise formal, Investigação; Metodologia; Administração de projetos; Recursos; Programas; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Bruno Tavares : Conceituação, curadoria de dados, análise formal, aquisição de financiamento; Investigação; Metodologia; Administração de projetos; Recursos; Supervisão; Validação.

Breno Augusto Diniz Pereira: Conceituação; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – revisão e edição.

Fernanda Cristina da Silva: Metodologia; Administração de projetos; Recursos; Programas; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – revisão e edição.