

RENATO ANTÔNIO DE ALMEIDA

**NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA REGIÃO DO VALE DO AÇO**

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

Orientador: Bruno Tavares

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2023**

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

T

A447n
2023

Almeida, Renato Antônio de, 1964-
Nova governança pública e sistema de garantia de direitos
da criança e do adolescente na região do Vale do Aço / Renato
Antônio de Almeida. – Viçosa, MG, 2023.
1 tese eletrônica (178 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndices.

Orientador: Bruno Tavares.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração e Contabilidade, 2023.

Inclui bibliografia.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.151>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Direitos das crianças. 2. Direitos dos adolescentes.
3. Governança pública - Vale do Aço, Região Metropolitana do
(MG). I. Tavares, Bruno , 1975-. II. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade.
Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 323.352


RENATO ANTÔNIO DE ALMEIDA

**NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA REGIÃO DO VALE DO AÇO**


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

APROVADA: 14 de fevereiro de 2023.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente
 RENATO ANTONIO DE ALMEIDA
Data: 05/04/2023 18:08:59-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Renato Antônio de Almeida
Autor

Documento assinado digitalmente
 BRUNO TAVARES
Data: 06/04/2023 09:59:38-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Bruno Tavares
Orientador

Dedico

A minha esposa, Marilza

As minhas filhas, Paola, Débora e Yasmin

AGRADECIMENTOS

A minha esposa, Marilza, e as minhas filhas, Paola, Débora e Yasmin, pelo apoio incondicional e incentivo, em todos os momentos.

Aos meus pais (*in memoriam*), a quem mais devo meu aprendizado sobre o valor da educação, o que me impulsionou até aqui.

Aos meus irmãos e irmãs e aos amigos mais próximos, que me acompanharam nessa trajetória, pelo apoio e incentivo.

Ao Prof. Dr. Bruno Tavares, pelo acolhimento, apoio e companheirismo durante o doutorado; pela confiança, propostas desafiadoras e orientação no desenvolvimento desse trabalho.

Aos membros da banca avaliadora, Bruno Tavares, presidente, Ana Claudia Azevedo, Thiago de Melo Teixeira da Costa, Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento e Lilian Perdigão Caixeta Reis., pela participação e contribuição para o aprimoramento e construção do conhecimento.

Aos debatedores nas etapas intermediárias, seminários de desenvolvimento da pesquisa e qualificação, pelas contribuições.

Aos colegas do grupo de pesquisa GPPREV pelas contribuições, sob a liderança dos professores Thiago de Melo e Bruno Tavares.

Aos colegas discentes, em especial Vinicius Mendes, Andréia Cirino, Raquel Andrade, Jéssica Natália, Marconi Miranda, Luciano Botelho e José Roberto, pelo privilégio da convivência e companheirismo.

Aos professores e professoras do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa, pelo companheirismo, apoio e oportunidade ímpar de aprendizado.

À Universidade Federal de Viçosa, pelo acolhimento e oportunidade de realização do doutorado.

À Universidade Federal de Juiz de Fora, em especial à Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e aos colegas do Departamento de Administração, pelo apoio.

A Vera Saraiva, Maria Cristina, Eunice, Marcos e demais membros do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Viçosa, pela receptividade e oportunidade do aprendizado.

A Neide, Celma, Arlete, Késsia, Érica, Flávio e Adélia dos conselhos Municipais dos Municípios de Timóteo, Fabriciano e Ipatinga, pela receptividade e apoio durante a etapa de coleta de dados.

A Rosanna, Letícia e Jany Mara, Secretárias Municipais de Assistência Social, respectivamente, das cidades de Timóteo, Fabriciano e Ipatinga, pela receptividade e apoio durante a etapa de coleta de dados.

Aos demais colaboradores, colaboradoras e aos participantes anônimos entrevistados, das Secretarias Municipais, Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e Organizações Sociais, pela receptividade, colaboração e valiosas contribuições para o desenvolvimento desta pesquisa.

A todos com os quais convivi nesse período do doutorado, pelas contribuições diretas ou indiretas.

A Deus, por tudo.

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

“Existe uma coisa que uma longa existência me ensinou: toda a nossa ciência, comparada à realidade, é primitiva e inocente; e ainda assim, é o que temos de mais valioso”

(Albert Einstein)

RESUMO

ALMEIDA, Renato Antônio de, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2023. **Nova governança pública e sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente na região do Vale do Aço.** Orientador: Bruno Tavares.

Os direitos plenos da criança e do adolescente são obtidos através de um processo lento, face a uma concepção de cidadania infantil limitada. Crianças e adolescentes são historicamente vistos como cidadãos incompletos e sem acesso aos direitos em sua plenitude. A Constituição Federal de 1988 instituiu um novo patamar de direitos às crianças e adolescentes e a responsabilidade pela garantia desses direitos ao Estado, à sociedade e às famílias de forma compartilhada. Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabeleceu os princípios e regulamentou o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), constituindo os fundamentos do sistema de governança atual. Desde então, esse sistema é estudado predominantemente sob uma abordagem de redes e essa pesquisa propõe avançar em estudos com um olhar para novos arranjos de governança pública. Os sistemas de governança se desenvolvem conectados a reformas no setor público e no Brasil, desenvolveu-se na década de 1990 a *New Public Management* (NPM), já criticada em alguns países da OCDE, nos quais emergia uma nova forma de governança, denominada *New Public Governance* (NPG). O objetivo desse estudo foi compreender o SGD a partir da perspectiva da NPG. Esse estudo utilizou uma triangulação metodológica, que envolveu pesquisa bibliográfica e de campo. A pesquisa bibliográfica contribuiu para identificar os principais elementos que caracterizam a NPG e a proposição de um modelo analítico. A pesquisa de campo utilizou uma análise documental e entrevistas semiestruturadas, tendo como *locus* de pesquisa três municípios circunvizinhos e centrais na Região Metropolitana do Vale do Aço (MG). Os resultados indicaram a ausência de cooperação intergovernamental no nível local, bem como variações significativas no nível de cooperação, coordenação, desenvolvimento e inovação na governança do SGD dos Municípios. Constatou-se o alinhamento entre a governança do SGD e os pressupostos da NPG, em estágios diversos. Foi possível ainda compreender aspectos propositivos no sentido de proporcionar maior desenvolvimento dos sistemas de governança locais.

Palavras-chave: Governança pública. Governança local. Direitos da criança e do adolescente.

ABSTRACT

ALMEIDA, Renato Antônio de, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2023. **New public governance and the guarantee system for the rights of children and adolescents in the Vale do Aço region.** Adviser: Bruno Tavares.

The full rights of children and adolescents are obtained through a slow process, in the face of a limited conception of child citizenship. Children and adolescents are historically seen as incomplete citizens and without access to full rights. The Federal Constitution of 1988 instituted a new level of rights for children and adolescents and the responsibility for guaranteeing these rights to the State, society and families in a shared way. In 1990, the Child and Adolescent Statute (CAS) established the principles and regulated the Child and Adolescent Rights Guarantee System (RGS), constituting the foundations of the current governance system. Since then, this system has been predominantly studied under a network approach and this research proposes to advance in studies with a view to new public governance arrangements. Governance systems develop in connection with reforms in the public sector and in Brazil, the New Public Management (NPM) was developed in the 1990s, already criticized in some OECD countries, in which a new form of governance, called New Public Governance (NPG). The aim of this study was to understand the SGD from the NPG perspective. This study used a methodological triangulation, which involved bibliographic and field research. The bibliographical research contributed to identify the main elements that characterize the NPG and the proposition of an analytical model. The field research used a documentary analysis and semi-structured interviews, having as research locus three neighboring and central municipalities in the Metropolitan Region of Vale do Aço (MG). The results indicated the absence of intergovernmental cooperation at the local level, as well as significant variations in the level of cooperation, coordination, development and innovation in the governance of the RGS of the Municipalities. The alignment between the governance of the RGS and the assumptions of the NPG was verified, in different stages. It was also possible to understand propositional aspects in the sense of providing greater development of the local governance systems.

Keywords: Public governance. Local governance. Rights of children and adolescents.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| FIGURA 1 - Conexões e similaridades entre estudos | 66 |
| FIGURA 2 - Proposição de um modelo analítico da NPG..... | 78 |
| FIGURA 3 - Região Metropolitana do Vale do Aço..... | 104 |
| FIGURA 4 - Estrutura de governança do SGD | 139 |
| FIGURA 5 - Elementos da coprodução no SGD..... | 146 |
| FIGURA 6 - ONG em bairro periférico de Coronel Fabriciano..... | 157 |
| FIGURA 7 - Elementos constituintes do valor público no SGD..... | 158 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| GRÁFICO 1 - Pesquisas sobre governança pública, entre 1972 e 1997..... | 31 |
| GRÁFICO 2 - Pesquisas sobre governança pública entre 1997 e 2021..... | 32 |
| GRÁFICO 3 - Pesquisas sobre arranjos institucionais entre 1986 e 2010..... | 40 |
| GRÁFICO 4 - Pesquisas sobre governança multinível no período entre 1996 e 2010..... | 41 |
| GRÁFICO 5 - Pesquisas sobre governança colaborativa no período entre 1992 e 2021..... | 43 |
| GRÁFICO 6 - Pesquisa em tópicos de “new public governance” na base de dados WoS | 63 |
| GRÁFICO 7 - Concentração de publicações (artigos) por país de origem..... | 64 |
| GRÁFICO 8 - Distribuição por categoria das ONG na RMVA | 113 |
| GRÁFICO 9 - Participantes por Município | 135 |
| GRÁFICO 10 - Participantes por gênero | 136 |
| GRÁFICO 11 - Participantes por faixa etária | 136 |
| GRÁFICO 12 - Participantes por grau de instrução | 137 |
| GRÁFICO 13 - Participantes por representatividade e vínculo..... | 138 |
| GRÁFICO 14 - Entrevistados por vínculo como membros dos Conselhos..... | 138 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| QUADRO 1 - Caracterização da Governança Pública na década de 1970..... | 35 |
| QUADRO 2 - Elementos característicos da governança destacados pela literatura..... | 45 |
| QUADRO 3 - Estudos selecionados para análise da base de dados WoS | 65 |
| QUADRO 4 - Aspectos que apontam para a negação do paradigma da NPM..... | 68 |
| QUADRO 5 - Elementos centrais da NPG propostos por Osborne..... | 70 |
| QUADRO 6 - Fontes documentais | 103 |
| QUADRO 7 - População estimada da RMVA em 2021..... | 105 |
| QUADRO 8 - População último censo da RMVA em 2010 | 105 |
| QUADRO 9 - Organizações não Governamentais vinculadas - Fabriciano..... | 112 |
| QUADRO 10 - Organizações não Governamentais vinculadas - Ipatinga..... | 112 |
| QUADRO 11 - Organizações Não Governamentais vinculadas - Timóteo | 113 |
| QUADRO 12 - Leis municipais..... | 129 |
| QUADRO 13 - Categorias e subcategorias de análise do SGD..... | 130 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|--------|---|
| AI | Arranjos Institucionais |
| AP | Administração Pública |
| APG | Administração Pública Gerencial |
| APS | Administração Pública Societal |
| CEDCA | Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CF-88 | Constituição Federal de 1988 |
| CMDCA | Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CRAS | Centro de Referência de Assistência Social |
| CREAS | Centro de Referência Especializado de Assistência Social |
| CT | Conselho Tutelar |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| FMDCA | Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| GP | Governança Pública |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| NPG | Nova Governança Pública |
| NPM | Nova Gestão Pública |
| NSP | Novo Serviço Público |
| OCA | Orçamento Criança e Adolescente |
| OCDE | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OSC | Organização da Sociedade Civil |
| PAIF | Programa de Atenção Integral à Família |
| PNAD | Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios |
| PP | Políticas Públicas |
| PPA | Plano Plurianual |
| PPP | Parcerias Público-Privadas |
| RMVA | Região Metropolitana do Vale do Aço |
| SAS | Secretaria de Assistência Social |
| SCO | Sociedade Civil Organizada |
| SEDESE | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social |
| SGD | Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente |
| UE | União Europeia |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| VP | Valor Público |
| WoS | Web of Science |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO GERAL | 15 |
| REFERÊNCIAS | 23 |
| GOVERNANÇA PÚBLICA: CONTEXTO E DESENVOLVIMENTO | 26 |
| 1. INTRODUÇÃO..... | 26 |
| 2. ARRANJOS INSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA PÚBLICA | 28 |
| 3. METODOLOGIA..... | 31 |
| 4. A PERSPECTIVA HISTÓRICA DA GOVERNANÇA PÚBLICA | 33 |
| 4.1. Origem e desenvolvimento | 33 |
| 4.2. Arranjos institucionais e o desenvolvimento da governança pública | 37 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 47 |
| REFERÊNCIAS | 51 |
| A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA..... | 55 |
| 1. INTRODUÇÃO..... | 55 |
| 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA | 58 |
| 3. METODOLOGIA..... | 62 |
| 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS | 66 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 80 |
| REFERÊNCIAS | 83 |
| O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE..... | 88 |
| 1. INTRODUÇÃO..... | 88 |
| 2. CONTEXTO E CARACTERIZAÇÃO | 91 |
| 2.1. Aspectos do ambiente institucional e perspectivas | 91 |
| 2.2. Contexto histórico e desenvolvimento | 95 |
| 3. GOVERNANÇA E GOVERNOS LOCAIS | 99 |
| 4. METODOLOGIA..... | 102 |
| 4.1. Caracterização da pesquisa e método..... | 102 |
| 4.2. Caracterização do <i>locus</i> de pesquisa..... | 104 |
| 5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS | 106 |
| 5.1. A influência multinível na configuração do SGD | 106 |
| 5.2. Estrutura e configuração do SGD no âmbito local | 108 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 115 |
| REFERÊNCIAS | 117 |

| | |
|---|-----|
| O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA..... | 123 |
| 1. INTRODUÇÃO..... | 123 |
| 2. A GOVERNANÇA DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS | 125 |
| 3. METODOLOGIA..... | 128 |
| 3.1. Caracterização metodológica da pesquisa..... | 128 |
| 3.2. Fontes de dados | 129 |
| 3.2.1. Dados documentais..... | 129 |
| 3.2.2. Entrevistas | 130 |
| 3.3. Procedimentos metodológicos | 132 |
| 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS | 135 |
| 4.1. Perfil dos entrevistados..... | 135 |
| 4.2. Estrutura de governança..... | 139 |
| 4.2.1 Instâncias deliberativas e ambiente autorizador | 140 |
| 4.2.2. Accountability | 143 |
| 4.3. Coprodução | 146 |
| 4.3.1. Recursos | 147 |
| 4.3.2. Coordenação..... | 150 |
| 4.3.3. Capacidade operacional | 152 |
| 4.3.4. Redes | 154 |
| 4.4. Valor Público..... | 158 |
| 4.4.1. Objetivos estratégicos..... | 159 |
| 4.4.2. Desenvolvimento e inovação | 160 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 164 |
| REFERÊNCIAS | 168 |
| CONCLUSÃO | 173 |
| APÊNDICE A - Conexões e similaridades entre estudos..... | 176 |
| APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas..... | 177 |

INTRODUÇÃO GERAL

A partir da década de 1980, a redemocratização no Brasil suscitou o engajamento político por reformas no setor público, face a novas e crescentes expectativas da sociedade em relação ao Estado. Após várias décadas, os modelos de gestão pública vigentes voltaram a ser discutidos, com o propósito de atender demandas já existentes e também as novas, proporcionadas pela Constituição Federal de 1988. Nessa época já se faziam sentir os efeitos de uma crise fiscal (FARAH, 2001), o que implicava em desafios adicionais para assegurar e eficiência e a eficácia da ação estatal.

O novo patamar de cidadania estabelecido pela Constituição Federal de 1988 expandiu direitos no campo social, ampliando as demandas para as organizações públicas (FARAH, 2000; LOTTA; VAZ, 2013). Demandas sociais reprimidas junto às novas, ampliaram a percepção da sociedade em relação à ineficiência na provisão de serviços públicos, traduzindo-se em uma crise de confiança (PAULA, 2005). Assim evidenciou-se a fragilidade da capacidade estatal, compreendida por Skocpol (1985) como o desempenho do Estado ao formular e atingir objetivos amplos, em benefício dos mais diversos segmentos sociais e não somente de determinados grupos.

Esse contexto contribuiu para ampliar pressões por mudanças, replicando em parte uma trajetória já observada anteriormente em outros países, a exemplo dos EUA, França, Canadá e Reino Unido (TROSA; PERRET, 2005). Em um cenário favorável a reformas, destacaram-se duas vertentes: a Administração Pública Societal (APS) e a Administração Pública Gerencial (APG), segundo Paula (2005).

No contexto da redemocratização e seguindo uma tendência em outros países, a Administração Pública Gerencial (APG) foi a escolha para as reformas no setor público brasileiro, contrapondo a Administração tradicional e estimulando o empreendedorismo das organizações públicas. Essa reforma se consolidou em 1995, culminando em mudanças na estrutura administrativa, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, conforme descreveu Bresser-Pereira (2007).

A reforma administrativa brasileira seguiu o modelo denominado Nova Gestão Pública (NPM), desenvolvido no Reino Unido e também implementado na Austrália, Nova Zelândia e nos EUA, (BRESSER-PEREIRA, 2007). Destaca-se que nesses países, a NPM já enfrentava duras críticas desde o final da década de 1980, por se apresentar com uma proposta limitada,

com uma visão desagregadora do setor público, privilegiando o corte de custos em detrimento de políticas relevantes no âmbito social (HOOD; JACKSON, 1991).

Iniciando no âmbito federal, a NPM se estendeu amplamente aos estados e Municípios, seguindo o padrão desenvolvido até então nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As reformas administrativas, entretanto, destacaram ainda mais a incapacidade do Estado em proporcionar os direitos de cidadania estabelecidos pela CF-88. A NPM não se apresentava ainda como uma solução que atingisse toda a magnitude das demandas do Estado brasileiro.

Surgem então novas pressões por mudanças em contraposição à NPM. Dois elementos destacados por Coelho (2012) indicam os fatores que influenciaram no direcionamento de novos mecanismos de gestão e de novos arranjos. Um deles é de natureza econômico-financeira, com foco no equilíbrio fiscal e outro é relacionado à abertura à participação, com foco maior na *accountability*. A partir do segundo aspecto, a APS retorna ao centro dos debates, com o desenvolvimento de arranjos envolvendo ações conjuntas entre Estado e sociedade.

Portanto, as reformas no setor público foram também fundamentadas por outras alternativas não satisfeitas pela NPM, que não se consolidou como tendência única. Algumas formas de arranjo se desenvolveram a partir de uma participação mais ampla, envolvendo os mais diversos setores do Estado e da sociedade (DAVIS; NORTH, 1970; OSTROM; PARKS; WHITAKER, 1973) e contribuíram para formatar novos sistemas de Governança Pública (GP).

A partir da década de 1990, a NPM já se apresentava em diversos países como um modelo a ser superado. É o que apontam diversos estudos fundamentados na *accountability* e desenvolvimento de Políticas Públicas (PP) para educação e enfrentamento à vulnerabilidade social (DAMBRAUSKIENE, 2019; MALBON; CAREY; REEDERS, 2019; TROSA; BERNARD, 2005). Nesse contexto, surgiram os primeiros estudos com as bases conceituais de uma concepção de GP denominada “*New Public Governance*” (NPG) ou Nova Governança Pública (OSBORNE, 2006).

A NPG é a teoria central abordada por essa pesquisa e considera quatro elementos centrais como fundamentos: a orientação estratégica, marketing, coprodução e gestão de operações (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013). Esses elementos conceituais agregam, segundo os autores, o aspecto da efetividade, no sentido de proporcionar efeitos reais e de impacto positivo, superando a expectativa limitada da economicidade e do desempenho orientado para aspectos meramente quantitativos.

Ao descrever a NPG como um novo paradigma, Osborne *et al.* (2013) defendem que a “abordagem contribui de forma inovadora para a teoria da gestão pública na era da Nova Governança Pública” (tradução livre, p. 136). Defendem também que a NPM seria um fenômeno apenas transitório entre a Administração Pública (AP) clássica e a NPG.

A abordagem da NPG, inicialmente fundamentada na contraposição à NPM (OSBORNE, 2006), passou a compreender também as implicações das mudanças na relação entre Estado e sociedade na constituição dos sistemas de GP (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013). Essa mudança deu-se principalmente a partir da transição de uma concepção de oferta de bens públicos para oferta de serviços públicos, com a coprodução estabelecida entre a sociedade civil e os governos.

Considerando a estratégia, o marketing, a coprodução e a gestão de operações como elementos estruturais da NPG, compreende-se que esses mesmos princípios, abordados há décadas na AP clássica, na NPM e em outros modelos de GP podem adquirir contornos diversos no âmbito de um novo sistema de GP em desenvolvimento. Isso se faz notadamente na NPG sob a ótica de um sistema pluralista, inserido na constituição de um Estado moderno, cuja abordagem se orienta para o Novo Serviço Público (DENHARDT; CATLAW, 2017).

A apresentar a NPM como um fenômeno em transição (OSBORNE, 2006; OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013) pode-se questionar, de forma similar, se a NPG também não seria um sistema transitório, resultante de uma tendência mundial orientada para o Novo Serviço Público (NSP), considerando também o estágio de desenvolvimento em que se encontra.

Diversos autores corroboram com os princípios fundamentais apresentados por Osborne (2006). Entretanto, várias abordagens também se apresentam quanto à consolidação teórica e empírica da NPG, contribuindo para que o status como um novo paradigma não seja consenso na literatura.

Como destaca Almog-Bar (2018a), “embora a abordagem do NPG e as políticas de parceria derivadas dela tenham ganhado destaque em muitos países nos últimos anos, as consequências dessas políticas ainda não são claras” (tradução livre, p. 345) e a influência na sociedade civil para criar, produzir e conduzir PP permanece incerta.

O mesmo autor destaca também uma grande variação no resultado dessas parcerias para coprodução de serviços públicos, o que sugere a relevância de estabelecer formulações específicas. Esse aspecto surge a partir das condições distintas e que estabelecem influências diversas entre Estado e sociedade, indicando a importância de limitar a assimetria de poder e não criar dependência excessiva das organizações em relação aos governos.

A tendência internacional do desenvolvimento de novas formas de parcerias entre Estado e sociedade, junto a uma atenção para a especificidade desses arranjos, remete a uma reflexão importante sobre a adequação de um modelo único, até então preconizado pela NPG e sua adaptabilidade aos mais diversos formatos emergentes de governança colaborativa. Nesse sentido, surgem novas contribuições, em relação aos princípios, fundamentos e práticas da NPG (BRYHINETS *et al.*, 2020; CASADY *et al.*, 2020; SCOTT; CNAAN, 2017).

Para além da discussão sobre uma nova tendência ou paradigma, apresenta-se na literatura a contraposição de alguns autores sobre o caráter inovador da NPG (REINHOLDE, 2017; TENBENSEL; SILWAL; WALTON, 2021). É considerada, por exemplo, a contribuição de métodos tradicionais incorporados da AP clássica, bem como da NPM e dos modelos diversos de GP, sugerindo a incorporação de elementos que implicariam na concepção da NPG como resultante de um modelo híbrido.

Deve-se considerar também o papel da NPG no âmbito das PP, considerando o papel do aprendizado de longo termo, que se desenvolve a partir de princípios, crenças e valores, que se consolidam ao final de pelo menos uma década (SABATIER, 1988). Trata-se de um fator influente no desenvolvimento em sistemas de GP para condução de PP específicas. Dessa forma, constitui-se um processo de aprendizado cumulativo e que contribui também para o desenvolvimento de outras PP (BELL, 1970; BOWEN, 1969; CUNNINGHAM, 1970).

Compreende-se, portanto, que o aprendizado de longo prazo é um fator relevante no desenvolvimento da NPG, relacionado à memória de processos, através da teoria de dependência de trajetória (REINHOLDE, 2017), com implicações para o hibridismo entre sistemas de gestão e governança, levando aos dois primeiros pressupostos desse estudo: 1) A NPG não se caracteriza por um único modelo, mas vários, condicionados por uma diversidade de fatores; 2) O aprendizado de longo termo em PP implica no compartilhamento de princípios e métodos entre sistemas, mesmo que antagônicos, constituindo novas tipologias de governança pública.

Ao considerar teorias emergentes e com pretensão de abarcar uma grande amplitude, Klinjn e Koppenjan (2012) alertam também para a relevância de estudos que considerem as especificidades e preconizam a construção de teorias especializadas ou alternativas, corroborando com a indicação de Almog-Bar (2018a). De forma análoga, a compreensão da NPG a partir das diversas especificidades apresenta-se como um fator importante na constituição dos elementos que indicam o caminho a ser percorrido por essa pesquisa, levando ao terceiro pressuposto: 3) A especificidade de políticas públicas leva a arranjos adaptativos

nos respectivos sistemas de governança, aproximando-se do quadro teórico característico da NPG.

O avanço dos sistemas de governança colaborativos emerge na literatura como uma tendência em vários países. Entretanto, a defesa da NPG como um modelo e até mesmo um paradigma, preconizada por alguns autores encontra vozes dissonantes, que destacam a insuficiência teórica e empírica que sustentem esse argumento. Os argumentos contrários destacam também a falta de clareza nos resultados das parcerias, bem como o desequilíbrio nas relações de poder entre Estado e sociedade e a importância de considerar as diversas especificidades na coprodução de serviços públicos.

Os aspectos destacados como contrapontos na literatura em relação à teoria da NPG indicam o que pode ser considerado como lacunas de aplicação (SANDBERG; ALVESSON, 2011). Aos autores esclarecem que tais lacunas são indicadas pela escassez de uma teoria ou perspectiva particular em uma área específica de pesquisa, cabendo ao pesquisador indicar perspectivas, com o propósito de aprofundar a compreensão do assunto específico.

Esse estudo se orienta, portanto, para a caracterização da NPG como a lacuna teórica que orienta esse estudo. Os mesmos autores defendem também que a lacunas de aplicação sejam superadas a partir de um corpo específico da literatura, a partir de estudos específicos que precisam ser estendidos ou complementados. Nesse sentido, compreende-se que há também lacunas de aplicação relacionadas aos casos empíricos, que envolvem as especificidades da governança local.

A literatura aponta também a expansão da NPG para países em desenvolvimento (SAPPAROJPATTANA, 2020; STANICA; ARISTIGUETA, 2019; WAHEDUZZAMAN, 2019), o que aumenta a relevância de estudos orientados para o desenvolvimento da NPG no Brasil. Embora pesquisas recentes tenham se dedicado a esse propósito (GENOINO; SIQUEIRA, 2016; PEREIRA; CKAGNAZAROFF, 2020), o corpo de estudos ainda pode ser considerado limitado, não somente do ponto de vista quantitativo, mas também teórico e empírico, face à complexidade do tema.

Considerando a lacuna teórica, a expansão da NPG para países em desenvolvimento e a relevância das especificidades relacionadas ao tema, definiu-se o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) no âmbito local como objeto de análise empírica. Essa escolha deve-se O fato do SGD um sistema constituído como um arranjo institucional

complexo¹, no qual atua um conjunto amplamente diversificado de atores governamentais e da sociedade civil, porém com predominante protagonismo local. Caracteriza-se também pela realidade diversa de cada um dos Municípios brasileiros, dadas as respectivas especificidades, cujo processo adaptativo ocorre através de um aprendizado de mais de três décadas.

O SGD local, enquanto objeto empírico de análise, é singular como um sistema de GP, considerando o público-alvo, sua interação com outras instâncias de governo, múltiplos atores e políticas de intervenção direta e transversais. Tais aspectos imprimem no SGD características peculiares de aprendizado contínuo e desenvolvimento de coprodução e coordenação para atendimento de um amplo conjunto de demandas, aproximando-se, em tese, do quadro teórico da NPG.

Desde sua origem, destaca-se no SGD sua configuração matricial, não hierárquica e interdependência entre atores, sendo também compreendida por alguns como governança em rede (KLIJN; KOPPENJAN, 2012). Assim, o SGD reúne um conjunto de princípios caracterizadores da governança plural, princípios descritos por Osborne (2006) para caracterizar a NPG.

A participação plural e a coprodução são destacados como elementos centrais nesse estudo e remetem a outra característica relevante, destacada por Osborne (2006) em relação à NPG. Trata-se da dependência conjunta dos elementos constituintes da cooperação, da coordenação, bem como da interdependência institucional, que remetem aos aspectos relacionais e estruturantes na abordagem do SGD.

Esse conjunto de fatores define de que forma a descentralização proporciona a oferta de serviços públicos (OSBORNE, 2006) e consegue atingir os objetivos pretendidos, conforme questões suscitadas acerca do papel de cada um dos participantes (PETERS; PIERRE, 1998; RHODES, 2007).

O SGD é também caracterizado por seu público-alvo singular. Para crianças e adolescentes, a efetiva garantia dos direitos é dependente da ação de terceiros. O acesso aos direitos encontra barreiras já de início, quando são frequentemente distorcidos e negligenciados por quem deveria provê-los. Fatores culturais, ideologias, interpretação inadequada das leis e outros, definem, pelo seu conjunto, a forma como os direitos são interpretados, interiorizados, naturalizados e colocados em prática.

¹ “Os arranjos institucionais complexos são compreendidos como as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas” (LOTTA; VAZ, 2013, p. 173).

Todos os aspectos relacionados ao SGD, bem como novas demandas e aprimoramentos do ECA e das instituições e as frequentes limitações levam não somente às possibilidades, mas também às necessidades de arranjos adaptativos de um sistema de governança plural. Portanto, os possíveis e factíveis arranjos no âmbito do SGD, bem como a constituição do modelo vigente, levam ao quarto pressuposto deste estudo: 4) A governança pública do SGD pode ser caracterizada sob a lente teórica da NPG, bem como apresenta contribuições para o seu desenvolvimento, a partir das práticas no âmbito municipal.

Esse estudo se orienta, de forma mais ampla, pela seguinte questão: de que forma se organiza a governança pública local do SGD, considerando sua constituição como um sistema complexo e plural? Com o propósito de responder a essa questão, apresenta-se como objetivo geral caracterizar a Governança Pública do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito municipal sob a abordagem teórica da Nova Governança Pública.

Considerando os aspectos até então sumarizados a partir da literatura e destacados pelas proposições apresentadas, formula-se a seguinte tese: O SGD se constitui como um sistema de coprodução plural, com coordenação e recursos limitados para garantir os direitos de forma consistente e adaptativa. É orientado para demandas emergentes, com fraca abordagem estratégica, sem clareza de diretrizes. Entretanto, encontra-se em um estágio de evolução orientado para a NPG. O percurso da pesquisa pode ser compreendido a partir dos seguintes objetivos específicos:

- 1) Contextualizar e caracterizar o desenvolvimento da Governança Pública. Essa etapa foi desenvolvida a partir do aporte teórico que compreende o estado da arte, considerando as limitações impostas pela ampla diversidade de abordagens possíveis.
- 2) Caracterizar e apresentar o modelo analítico contemporâneo da Nova Governança Pública. O desenvolvimento dessa etapa considerou estudos teóricos e empíricos a partir da literatura internacional, em uma diversidade de países e contextos.
- 3) Caracterizar a governança pública do SGD. Essa etapa foi desenvolvida a partir de revisão de literatura, análise documental e entrevistas, com foco nas especificidades dos governos locais.
- 4) Apresentar os elementos centrais do SGD e sua respectiva aproximação, contribuições e distanciamentos relacionados ao modelo da NPG, a partir dos casos analisados. Essa etapa se desenvolveu a partir do aporte teórico e prático nos Municípios analisados.

Como contribuições teóricas deste estudo, apresenta-se a caracterização da NPG em seu estágio atual, a partir da fundamentação teórica que permitiu apresentar o estado da arte sobre o tema. Esse estudo avança para além da revisão fundamental da literatura, ao procurar apreender a evolução e o estágio atual da NPG nos mais diversos países e regiões, sintetizando e destacando seus elementos constituintes e interconectados.

A concepção de um modelo analítico, por sua vez, apresenta uma contribuição teórico-empírica, fundamentada na caracterização da NPG, partindo da literatura e da percepção apreendida na pesquisa de campo. Esse enquadramento contribui para suprir a lacuna apresentada anteriormente, que aponta a limitação empírica como sustentação à NPG. Como contribuição do ponto de vista prático, com potenciais benefícios à Administração pública e à sociedade, apresenta-se a síntese e esclarecimento de práticas locais que podem ser compartilhadas com outros Municípios, com possibilidades de aprendizado e avanços.

Essa pesquisa foi estruturada da seguinte forma e com os seguintes conteúdos: após esta introdução, o primeiro capítulo apresenta o contexto do desenvolvimento dos sistemas de GP, apresentando os conceitos centrais e destacando a evolução a partir de uma perspectiva histórica, atendendo ao primeiro objetivo específico. O segundo capítulo caracteriza a NPG a partir da literatura, que aponta as principais teorias e contextos empíricos influentes, constituindo um modelo analítico e atendendo ao segundo objetivo específico. O terceiro capítulo caracteriza o SGD municipal e desenvolve a análise a partir dos dados documentais e entrevistas, com o propósito de contribuir para a caracterização da GP no âmbito local. O quarto capítulo apresenta e discute os pontos centrais, procurando situar os principais achados que representam nos municípios pesquisados, para atendimento quarto objetivo específico.

REFERÊNCIAS

- BELL, D. Quo warranto - notes on governance of universities in 1970s. *Public Interest*, v. 1, n. 19, p. 53–68, 1970.
- BOWEN, Howard R. University governance - workable participation, administrative participation, authority and public interest. *Labor Law Journal*, v. 20, n. 8, p. 517–528, 1969.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, p. 9–30, 2007.
- BRYHINETS, Oleksandr O. *et al.* Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio*, n. 42, p. 205–213, 2020.
- CASADY, Carter B. *et al.* (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, v. 22, n. 2, p. 161–183, 2020.
- COELHO, Fernando de Souza. Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (Org.). *Parceria Público-Privado-Social*. São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 1–37.
- CUNNINGHAM, Lisa L. Educational governance and policy making in large cities. *Public Administration Review*, v. 30, n. 4, p. 333–339, 1970.
- DAMBRAUSKIENE, Dalia. The Influence of New Public Governance on the Development of Distributed Leadership in Educational Institutions. v. 12, n. May 2019, p. 40–47, 2019.
- DAVIS, Lance; NORTH, Douglass. Institutional Change and American Economic Growth : A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *Cambridge University Press*, v. 30, n. 1, p. 131–149, 1970.
- DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. *Teorias da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Organizações & Sociedade*, v. 7, n. 17, p. 59–86, 2000.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119–144, 2001.
- GENOINO, Ronan Kayano; SIQUEIRA, João Paulo de Lara. Gestão pública em redes e a nova governança pública: a implementação de parcerias entre o poder público e o terceiro setor. *Capital Científico*, v. 14, n. 3, p. 133–145, 2016.
- HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. The new public management: A recipe for disaster? *Canberra Bulletin of Public Administration*, v. 64, n. May, p. 16–24, 1991.
- KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Governance network theory: Past, present and future. *Policy and politics*, v. 40, n. 4, p. 587–606, 2012.

- LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. Novos Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *XVIII CLAD, 2013, Montevideo. Anais do XVIII CLAD, 2013*, p. 1–27, 2013.
- MALBON, Eleanor; CAREY, Gemma; REEDERS, Daniel. Mixed accountability within new public governance: The case of a personalized welfare scheme in early implementation. *Social Policy and Administration*, v. 53, n. 1, p. 156–169, 2019.
- OSBORNE, Stephen P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.
- OSBORNE, Stephen P.; RADNOR, Zoe; NASI, Greta. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, v. 43, n. 2, p. 135–158, 2013.
- OSTROM, Elinor; PARKS, Roger B.; WHITAKER, Gordon P. Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces? A Reappraisal of Some Old Assertions. *Public Administration Review*, v. 33, n. 5, p. 423, 1973.
- PAULA, Ana Paula Paes De. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005.
- PEREIRA, Breno Augusto Diniz; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, n. 1, p. 111–122, 2020.
- PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 223–243, 1998.
- REINHOLDE, Iveta. Path-Dependency of Reforms in Latvia : a Way Towards. *International Conference "ECONOMIC SCIENCE FOR RURAL DEVELOPMENT"*, n. 46, p. 149–157, 2017.
- RHODES, R. A.W. Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, v. 28, n. 8, p. 1243–1264, 2007.
- SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, n. 2–3, p. 129–168, 1988.
- SANDBERG, Jörgen; ALVESSON, Mats. Ways of constructing research questions: Gap-spotting or problematization? *Organization*, v. 18, n. 1, p. 23–44, 2011.
- SAPPAROJPATTANA, Winaicharn. Management, collaboration and new public governance: A case study of a public hospital in Thailand. *Public Administration Issues*, n. 5, p. 171–190, 2020.
- SCOTT, Marquisha Lawrence; CNAAN, Ram A. Religious Congregations and Poverty Alleviation in the Age of New Public Governance. *Nonprofit Policy Forum*, v. 8, n. 4, p. 391–410, 2017.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). *Bringing the State Back*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985. p. 3–43.

STANICA, Cristina Maria; ARISTIGUETA, Maria. Progress toward New Public Governance in Romania. *International Journal of Public Leadership*, v. 15, n. 3, p. 189–206, 2019.

TENBENSEL, Tim; SILWAL, Pushkar; WALTON, Lisa. Overwriting New Public Management with New Public Governance in New Zealand's approach to health system improvement. *Journal of Health Organization and Management*, 2021.

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

WAHEDUZZAMAN, Wahed. Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context. *International Journal of Public Sector Management*, v. 32, n. 7, p. 689–705, 2019.

GOVERNANÇA PÚBLICA: CONTEXTO E DESENVOLVIMENTO

1. INTRODUÇÃO

Uma parte considerável da literatura no campo da Administração Pública (AP) é dedicada à compreensão da origem e do desenvolvimento de modelos de Governança Pública (GP). As abordagens teóricas sobre o tema são extensas, constituindo uma diversidade de conceitos, cuja definição é multifacetada e depende de um conjunto de fatores interrelacionados. Um dos caminhos para compreender a GP, conforme proposição de Stoker (1998), é orientar-se pelos princípios e objetivos, bem como pelos atores e suas interações.

Ao longo do tempo, diversos modelos de GP se desenvolveram, alguns deles caracterizados por tipologias que se aproximam mais do foco deste capítulo, como: Governança Multinível (DAVIS; NORTH, 1970), Governança em Rede (JONES; HESTERLY; BORGATTI, 1997), Governança Colaborativa (FREEMAN, 1997) e Nova Governança Pública (OSBORNE, 2006).

Face ao caráter polissêmico da GP, este capítulo tem como objetivo contextualizar e caracterizar o desenvolvimento da Governança Pública, abordando os aspectos norteadores, bem como sua contribuição para o desenvolvimento e implementação de Políticas Públicas (PP) e atende ao primeiro objetivo específico desse estudo como um todo. A abordagem proposta se orienta para a governança colaborativa, que pode ser compreendida de uma forma mais ampla como a ação conjunta de instituições públicas e a sociedade civil, com a geração de valor público (MARTINS, HUMBERTO. F.; MARINI, 2014).

Portanto, a GP pode ser definida pela ação institucional de dentro e de fora do governo, bem como da sociedade civil, com o propósito de atuação conjunta, fundamentada em pressupostos e princípios comuns, bem como os que circunscrevem as responsabilidades e limites de poder (STOKER, 1998). A governança colaborativa é caracterizada por associações específicas e/ou pela participação plural, descentralização de poder decisório e frequentemente por uma organização matricial, nesse último caso compreendida como uma forma de governança em rede (MARTINS, HUMBERTO. F.; MARINI, 2014)

Por natureza, as formas de governança colaborativa são fundamentadas na democracia e na coprodução de PP, constituindo-se como sistemas também dotados de complexidade estrutural e relacional. Algumas dessas formas são orientadas para a centralidade institucional e outras para a descentralização, com processos decisórios e produção compartilhada de

serviços; outras ainda são caracterizadas pelo hibridismo, caracterizando-se por práticas desenvolvidas em modelos diversos de gestão e governança.

O desenvolvimento da GP é influenciado pelo aprendizado de políticas públicas (SABATIER, PAUL A., 1988) e pelo Ambiente Institucional (AI) no qual foram moldados os respectivos sistemas de governança (DAVIS; NORTH, 1970). A literatura aponta que desenvolvimento e aprendizado são também fundamentados em experiências desenvolvidas localmente, constituindo-se através de práticas de governos e sociedade locais ou por sistemas muito específicos para coprodução de bens e serviços públicos. Não se descarta portanto, como elemento de análise o aspecto do hibridismo, explicado também pela teoria da dependência de trajetória, conforme proposto por Reinholde (2017).

A evolução dos sistemas de GP ao longo de décadas, indica que modelos diversos foram constituídos a partir de uma variedade de fatores condicionantes. Dentre eles, os valores construídos, interiorizados e compartilhados coletivamente ao longo do tempo. Esse capítulo procura contribuir para contextualizar o desenvolvimento da GP. Ao apresentar esse contexto, procura-se também contextualizar e justificar a escolha teórica da Nova Governança Pública (NPG) como o foco mais amplo desse estudo.

2. ARRANJOS INSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA PÚBLICA

Dada a ampla diversidade conceitual, esse capítulo estabelece como foco os modelos de governança pluralistas, não adentrando em aspectos da governança corporativa. Considera-se ainda a predominância da literatura internacional, que se aprofunda mais no desenvolvimento da governança pública em alguns países e regiões, os quais foram orientados ao longo do tempo também a partir de uma abordagem pluralista. Tais modelos podem ser caracterizados, de uma forma geral, como os modelos de governança colaborativa.

De uma forma mais ampla, a GP pode ser entendida como um conjunto de pressupostos estruturais interdependentes e articulados entre si, orientados para determinado objetivo comum. É também condicionada pelo ambiente institucional e continuamente desenvolvida, orientada para a gestão compartilhada, incluindo uma combinação dos mais diversos atores estatais e não estatais, com configuração definida e relativamente flexível. Uma análise na perspectiva histórica indica que os sistemas de GP se constituem e se desenvolvem a partir de demandas e aprendizado contínuos e que podem ser compreendidos como formas específicas de Arranjos Institucionais (AI) ou como uma evolução destes.

Os AI são originalmente formas alternativas de organização para atendimento de demandas apresentadas no âmbito público, notadamente aquelas relacionadas à gestão da dívida pública, agravada por crises fiscais (CURRIE; DETHIER; TOGO, 2003). Podem ser também observados na atualidade como solução de questões sociais complexas, como observadas no Brasil, notadamente com o processo de redemocratização, que proporcionou novos direitos sociais que se somaram a demandas reprimidas (LOTTA; VAZ, 2015).

Como também apontaram Lotta e Vaz (2015), os AI indicam também uma tendência de aproximação e cooperação entre o Estado e a sociedade, o que proporciona maior protagonismo e heterogeneidade das políticas locais. Ao constituir-se com o propósito de atender às mais diversas demandas, muitas delas complexas, o desenvolvimento da GP revela uma estreita relação com o desenvolvimento dos AI, o que pode ser observado a partir de uma análise social e histórica.

Os arranjos que dão origem à GP colaborativa são caracterizados pela relação de interdependência dos atores e pela ação coletiva, podendo por vezes até mesmo ser fundamentados em redes autônomas e atores autogovernados (STOKER, 1998). Uma proposição que remete também à governança colaborativa, evidenciada por pesquisas relacionadas a experiências desenvolvidas na Europa, tratam da “governança sem governo” (PETERS; PIERRE, 1998, p. 223), considerando a relevância das redes, parcerias e mercados.

Sendo um elemento central da governança colaborativa, a coprodução pode ser compreendida como “o processo pelo qual os insumos usados para produzir um bem ou serviço são contribuições de indivíduos que não estão na mesma organização” (OSTROM, 1996, p. 1073, tradução livre). Portanto, para a constituição e desenvolvimento dos sistemas de GP orientados para a coprodução, muitos desafios devem ser considerados, dentre eles as limitações de participação, representatividade, coordenação, alinhamento de princípios e valores e orientação para resultados.

A participação de atores diversos em um sistema de governança plural, bem como a dependência e aprendizado proporcionado por sistemas e mecanismos de gestão ou outros modelos de governança, levam a considerar a possibilidade de uma variedade de formatações até mesmo híbridas em GP. Um dos caminhos para compreender tanto o desenvolvimento quanto as possibilidades de hibridismo é apontado pela teoria da dependência de trajetória (REINHOLDE, 2017).

A dependência de trajetória procura explicar como as práticas no momento atual estão conectadas com práticas anteriores e de que forma as mesmas se conectam a partir das decisões racionais. Nesse sentido, pode ser compreendida como um *feedback* positivo ou um processo de autorreforço, aumentando a probabilidade de que processos ou etapas do mesmo estejam no mesmo caminho que os praticados anteriormente e, portanto, com maiores chances de obter benefícios com menor custo e esforço. Dessa forma, quanto mais consolidadas forem as práticas pelos formuladores de políticas, maiores as possibilidades de que tais práticas se mantenham, pelo menos em parte (PIERSON, 1995).

Portanto, segundo Reinholde (2017), os sistemas em desenvolvimento preservam memória de processos, seja através das resistências a mudanças, seja pelo aparente custo das mesmas ou por uma expectativa de que algo possa dar errado. Assim, é frequente que processos antigos sejam modificados, porém preservando em alguma medida suas características e práticas em processos em construção, incorporando-as a novos arranjos.

Considerando a proposição teórica da dependência de trajetória, embora modelos de gestão e GP possam apresentar fundamentos diferentes e até mesmo antagônicos, também podem externar elementos em comum. Assim, um determinado modelo de GP poderia também incorporar elementos de outros, resultante de processos de aprendizado contínuo, contribuindo para a evolução de teorias e práticas. Nesse sentido, diversos estudos (POLLIT; BOUCKAERT, 2000; REINHOLDE, 2017) destacam a interconexão entre gestão e governança, ao apontar que o contexto de reformas da gestão pública é sempre uma parte da agenda de GP.

Ao longo do tempo, mudanças incrementais ou radicais no setor público são discutidas a partir do contexto de reformas administrativas, com o propósito de racionalizar recursos ou ampliar a participação de atores para oferta de serviços públicos ou de políticas públicas (TROSA; BERNARD, 2005). Os autores destacam também que a concretude das políticas públicas é resultante de um jogo complexo de atores, com múltiplas estratégias capazes de modificar sua trajetória e seu ciclo de vida.

A literatura aponta também que antes do termo governança pública tornar-se popular, já se desenvolviam os mais diversos arranjos. Assim muitos arranjos institucionais apontaram alternativas para solucionar demandas no setor público, se desenvolveram e passaram a coexistir (DAVIS; NORTH, 1970; OSTROM; PARKS; WHITAKER, 1973). Surgiram então diversos modelos e práticas que contribuíram para o desenvolvimento da gestão pública como um todo, incluindo os sistemas de governança.

O desenvolvimento dos sistemas de GP, portanto, é resultante de um processo complexo e longo, que envolve um amplo conjunto de motivações e atores, que interagem continuamente para formatá-los. Esses aspectos orientaram o percurso desse estudo, o que explica relevância da abordagem contextual do desenvolvimento dos AI e da trajetória dos sistemas de GP ao longo do tempo.

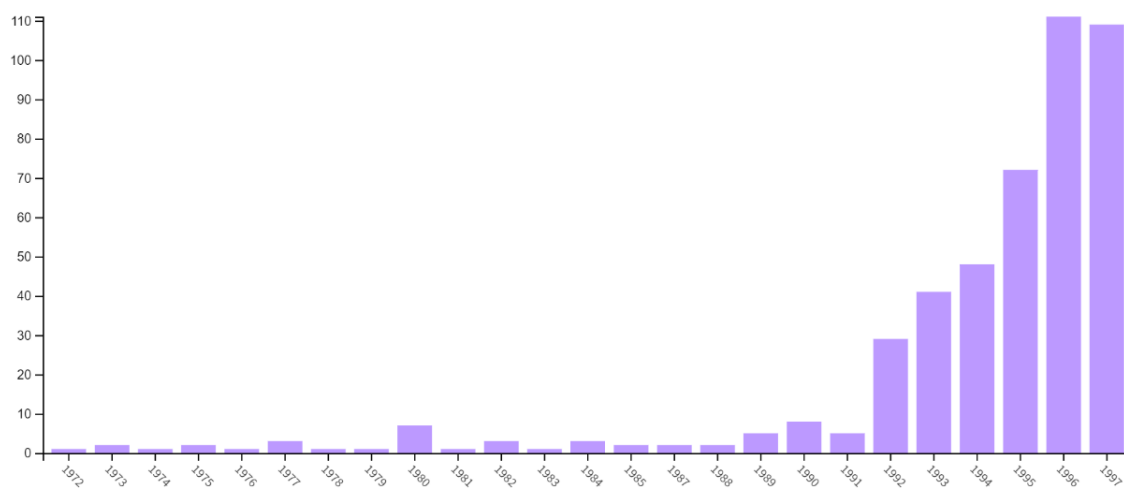
3. METODOLOGIA

A abordagem sobre os sistemas de GP atravessa décadas, sempre associada a conceitos como transparência, coprodução, cooperação e coordenação, em diferentes contextos. Na formulação e desenvolvimento da GP, outros aspectos influentes também devem ser considerados, como o ambiente institucional, arranjos institucionais, a complexidade das demandas e organizações e a especificidade das políticas públicas, dentre outros.

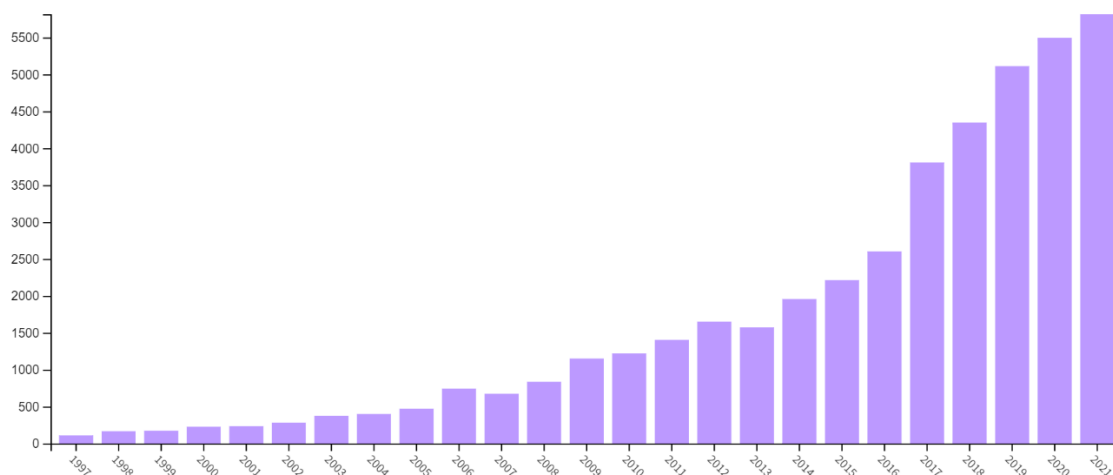
Uma exploração inicial sobre GP, feita a partir da base dados *Web of Science (WoS)*, identificou 43.464 publicações sobre o tema. Essa exploração inicial foi feita utilizando a expressão *public AND governance*, considerando todos os campos e em todo o período limitado a 2021, sem filtros adicionais. Há estudos na base de dados da *WoS* sobre Governança Pública desde 1961 e estes se estendem, sem crescimento considerável, até o início da década de 1990.

Desde então, há produção acadêmica sobre o tema de forma crescente nas décadas seguintes, indicando possíveis fatores motivadores relacionados ao desenvolvimento da GP. Uma análise preliminar desses estudos ao longo do tempo (1961 a 2021) corrobora com essa percepção, revelando arranjos de governança emergentes, com um protagonismo de alguns países e regiões, como EUA, Austrália, Canadá e Europa. Essa exploração inicial contribuiu para orientar a revisão de literatura, como indica a evolução da produção acadêmica dos 25 anos anteriores a 2022 (GRÁFICOS 1 e 2).

GRÁFICO 1 - Pesquisas sobre governança pública, entre 1972 e 1997



Fonte: *Web of Science*

GRÁFICO 2 - Pesquisas sobre governança pública entre 1997 e 2021

Fonte: *Web of Science*

O caminho metodológico se inicia com uma exploração geral sobre o tema, seguido de sua contextualização, que permite situar o pesquisador no processo e identificar consensos, regiões de sombra e lacunas. Após esse percurso exploratório inicial, procurou-se identificar os elementos mais relevantes e contributivos, a partir de uma abordagem narrativa dos resultados em uma perspectiva histórica. Esse método orienta para o desenvolvimento do estado da arte sem utilizar critérios sistemáticos e sem ter a pretensão de esgotar o tema (ALVES-MAZZOTTI, 1998).

Na mesma direção, procura-se compreender as especificidades da GP enquanto um fenômeno de conceituação polissêmica e multifatorial. Como proposto por alguns autores, dentre eles, Klijn e Koppenjan (2012), o desenvolvimento de estudos que abordem especificidades são particularmente contributivos no estudo de temas com grande dispersão conceitual. Os autores consideram que a tentativa de estabelecer teorias muito amplas frequentemente implica na concepção de generalismos e imprecisões conceituais.

A partir da exploração inicial dos dados, analisou-se os estudos realizados entre as primeiras três décadas (1960 a 1980), com agrupamento por década. Em seguida, foi feita uma análise das da produção acadêmica desenvolvida a partir de 1990. Essa escolha metodológica deve-se à percepção da relevância do desenvolvimento de novos arranjos institucionais e à constituição de um ambiente favorável ao desenvolvimento da GP a partir desse período, destacando os arranjos para desenvolvimento da União Europeia (UE) e em países desenvolvidos de outras regiões.

4. A PERSPECTIVA HISTÓRICA DA GOVERNANÇA PÚBLICA

4.1. Origem e desenvolvimento

Entre 1960 e 1969 foram encontrados quatro artigos sobre GP na base de dados da *WoS* e três deles abordavam a governança do ensino superior nos EUA, destacando o interesse pela eficiência e eficácia como fatores motivadores. A abordagem predominante desses estudos evidenciou esforços para constituir novas formas de gestão do ensino superior, indicando movimentos de baixo para cima (*bottom-up*), em oposição à centralidade governamental e a regras, sistemas de gestão e governança implementados no formato de cima para baixo (*top-down*). Esses primeiros estudos evidenciaram também iniciativas para conter a deterioração da qualidade e aumento do custo da educação (CORSON, 1960).

Os mesmos estudos indicaram a insatisfação com um controle central, estabelecido pelos governos, alguns a partir de agências reguladoras e sem a abertura adequada para participação dos atores locais. Esse aspecto foi observado também por Wood (1961), que evidenciou outros aspectos como a ausência de objetivos centrais e formas de mensuração de resultados. O autor destacou também a complexidade de propósitos, ausência de coordenação e influência de grupos de interesse. Segundo Hartley (1968), esse conjunto de aspectos aponta o surgimento de um conceito sistêmico de GP.

Ao longo da década de 1960, se destacou o desenvolvimento da participação coletiva nos sistemas de governança (BELL, 1970; BOWEN, 1969; CUNNINGHAM, 1970). A descentralização do poder decisório nesse período foi predominantemente implementada através de colegiados compostos por agentes de políticas locais, como forma de democratizar a participação e limitar o poder autocrático governamental. Conforme indicado, “Os agentes de negociação coletiva no ensino superior querem associações de professores organizadas localmente, independentes de qualquer organização estadual ou nacional [...] (tradução livre)” (FINKIN, 1971, p. 150).

Nesse período, a literatura evidenciou também a insatisfação com a ineficiência e ineficácia da prestação de serviços aos públicos minoritários e de baixa renda. Essa era a percepção dos usuários e prestadores de serviço, sintetizada por Daniels, ao afirmar que “[...] algumas mudanças deveriam ser feitas no sistema de prestação de serviços humanos para que ele se tornasse mais responsivo e mais eficaz” (DANIELS, 1973, p. 715, tradução livre).

O interesse pela participação e os movimentos de baixo para cima, com origem na participação social, emergem na literatura como um aspecto que despertou o interesse na GP de âmbito local, o que revela o deslocamento parcial do centro de poder, aproximando-o da sociedade. Esse aspecto indica um processo de democratização e de inclusão participativa, estabelecendo uma mudança na concepção da relação entre a sociedade organizada e os governos. Emergem dessa relação os princípios basilares da governança democrática, que estabelece a necessidade de coordenação e de mecanismos para orientar a convergência de ações, interesses e objetivos.

Utilizando os mesmos critérios anteriores de pesquisa e acrescentando o filtro “artigos”, entre 1970 e 1979 foram encontrados na *WoS* treze estudos diversificados sobre GP e nesses se destacaram ainda discussões sobre reformas na gestão do ensino superior. Destaca-se que pesquisas sobre esse tema, notadamente nos EUA, contribuíram de forma importante para o desenvolvimento inicial da GP (CURRAN, 1977), cujos conceitos e práticas passam também a ser abordados nas mais diversas organizações e com finalidades diversas, proporcionando a participação democrática e a coordenação. Além do ensino superior, outras questões passaram também a ter destaque, a exemplo do desenvolvimento de sistemas de governança urbana e regional.

Na década de 1970 se destacam os primeiros estudos interessados no desenvolvimento de padrões específicos para a GP orientadas para políticas sociais, tendo como público-alvo predominante as pessoas de baixa renda e minorias (CURRAN, 1977; DANIELS, 1973). A produção acadêmica dessa década, portanto, indica um período de expansão das práticas de governança, que se ampliam em direção a outros temas e à maior participação, alcançando outras esferas da sociedade civil organizada.

Desde então, percebeu-se a consolidação e a ampliação do desenvolvimento da participação comunitária. Essa percepção foi evidenciada na literatura a partir da maior constituição de conselhos ou grupos consultivos, formais ou informais. A participação se caracterizava a partir de propósitos diversos, seja para obter apoio efetivo para a oferta de serviços públicos, de forma colaborativa ou para legitimação das ações governamentais.

Verifica-se nesse período elementos consistentes que caracterizam o desenvolvimento da governança democrática, que segundo Bevir (2011) se daria a partir da representatividade conjunta do governo e da sociedade civil, a partir do compartilhamento de responsabilidades e com um horizonte de maior responsividade. Os elementos apresentados indicam no período

entre 1960 e meados da década de 1970 o desenvolvimento de estruturas governança ainda predominantemente orientadas para a experimentação e aprendizado coletivo (QUADRO 1).

QUADRO 1 - Caracterização da Governança Pública na década de 1970

| CARACTERÍSTICAS | PROPÓSITOS |
|----------------------|--|
| Participação | Ampla participação dos cidadãos no planejamento, organização, governança e administração |
| | Instituições, profissionais especializados, governos, sociedade civil organizada e a comunidade em geral |
| Estrutura | Estrutura de aconselhamento caso a comunidade seja inexperiente em governança, autoridade e responsabilidade |
| | Uma estrutura consultiva é insuficiente, sendo recomendada a existência de um conselho de administração |
| | Organização comunitária forte é fundamental, sendo necessário investir nesse quesito |
| Resultados | Eficiência, maximização de receitas, adaptabilidade, responsividade |
| Valores | Honestidade e transparência devem ser cultivados e permear as orientações e ações |
| | Profissionais e instituições concordam mais em ter sua participação suportada por contratos |
| Aprendizado Coletivo | A adequação dos conselhos implica em considerável empenho nas informações à comunidade sobre os serviços |
| | Educação e treinamento são necessários e provavelmente serão melhor atendidos por instituições neutras |
| | A maturidade das comunidades envolvidas provavelmente está relacionada com o desenvolvimento e o desempenho do sistema de governança |
| | Aprendizado por tentativa e erro devem ser vistos como menos prejudiciais do que a manutenção do <i>status quo</i> |

Fonte: elaboração própria a partir da síntese da literatura.

O desenvolvimento econômico dos EUA foi importante para o avanço dos sistemas de GP devido a interesses relacionados aos custos e benefícios privados e sociais, com impactos políticos, fiscais e no bem-estar social. Esses aspectos são destacados por Davis e North (1970), que exemplificam também como o desenvolvimento urbano, o impacto ambiental e os serviços de transporte estabeleceram demandas complexas e urgentes, que exigiram a ação coercitiva dos governos.

Por outro lado, Davis e North (1970) apontam também a importância do conhecimento especializado na solução das demandas, destacando dentre elas os excluídos pelos benefícios do desenvolvimento econômico e o impacto no bem-estar social. Como o conhecimento especializado nem sempre estava presente nos governos, foi um fator que contribuiu para estabelecer uma relação de interdependência entre o Estado e a sociedade civil.

Como apontou Daniels (1973), no início da década de 1970 já havia se tornado perceptível o desenvolvimento de mecanismos de participação mais efetivo e mais amplo. Ao longo da década de 1970, já estava sendo sedimentada uma clara percepção nos EUA de que a eficiência e a eficácia se tornaram aspectos básicos para o conceito de GP. Essa percepção deu-se face às demandas crescentes por melhor qualidade de vida, maior participação, responsividade das PP e o crescimento de grupos de interesse, atuando nas mais diversas frentes (CURRAN, 1977).

Destaca-se ao longo da década de 1970 a expansão dos sistemas de GP no sentido de proporcionar a ampliação da participação quantitativa e qualitativa da sociedade civil organizada, bem como o desenvolvimento de PP, incluindo políticas sociais. Essa expansão e desenvolvimento da participação coletiva fundamentada na governança democrática evidenciaram uma concepção de geração de valor para a sociedade.

No período entre 1980 e 1989, uma pesquisa na base de dados da *WoS*, utilizando os mesmos critérios anteriores, localizou vinte artigos. Os temas em destaque apontaram ainda o interesse da GP relacionada às instituições de ensino superior, assim como a interface com governança corporativa e sistemas de governança territorial e local. Verificou-se também a expansão de estudos sobre GP em outros países, como Canadá e Reino Unido. Evidenciou-se o interesse em avançar e aprofundar nas teorias sobre os sistemas de GP, considerando a relevância das especificidades que implicam na formatação dos mesmos, bem como a atenção a sistemas adaptativos (PARKS; OAKERSON, 1989).

Uma aparente estabilização quantitativa do interesse sobre o estudo da GP pôde ser observada a partir do final da década de 1970, o que poderia a princípio indicar um arrefecimento no interesse pelo tema. Entretanto, os estudos apontam que nessa época já havia crescentes insatisfações em vários países que demandavam reformas no setor público, sendo esse um dos mais frequentes motivadores para o desenvolvimento dos sistemas de GP. Vários outros aspectos influentes foram percebidos, dentre eles um anseio por maior eficiência e adaptabilidade para demandas organizacionais e sociais.

A literatura aponta que ao longo do tempo, de fato ocorreram reformas mais amplas no setor público, sustentadas por anseios de superação da Administração Pública clássica. Como forma de superação de princípios centralizadores e solidamente fundamentados em sistemas e processos burocráticos, emergiram então novas formas de organização, estimulando a

*accountability*² e o desenvolvimento de uma diversidade de arranjos institucionais (DAVIS; NORTH, 1970), contribuindo para a constituição de novas formas de GP.

A década de 1980 foi um período marcante em relação a reformas no setor público, com origem em crises fiscais e na responsividade do Estado para as questões públicas (BEVIR, 2011; PAULA, 2005), suscitando questionamentos sobre o papel dos governos e ampliação das demandas no âmbito público, levando novos arranjos de governança. Portanto, compreender o desenvolvimento desses arranjos torna-se relevante para a compreensão dos sistemas de GP.

4.2. Arranjos institucionais e o desenvolvimento da governança pública

A GP está em permanente construção, desenvolvendo-se através de aprendizado incremental e contínuo, embora determinados modelos se destaquem e sejam apontados como inovadores. Constitui-se também por abordagens múltiplas e de complexa caracterização, podendo destacar seu caráter mutável ao longo do tempo, devido à necessidade de adaptar-se ao desenvolvimento do Estado e da sociedade (BEVIR, 2011), cuja interação constitui o par analítico central deste estudo.

Considerando a GP colaborativa como um produto da democracia representativa entre o Estado e a sociedade civil, a esfera pública se estabelece como um espaço a partir do qual as ações coletivas são mediadas e canalizadas, o que contribui para caracterizar o Estado moderno. Considerando como foco deste estudo os sistemas de governança colaborativos e sua característica pluralista, os mesmos se estabelecem no âmbito dessa mediação, sendo parte da esfera pública e, portanto, assumindo características próprias das mesmas, bem como suas especificidades, inclusive aquelas próprias do regionalismo e localismo.

Adota-se aqui como concepção de Estado o conjunto amplo de instituições públicas estáveis, constituintes do poder governamental. Como sociedade, compreende-se o conjunto amplo de atores da sociedade civil organizada, como organizações do terceiro setor, empresariais e religiosas, dentre outras. Nessa direção, a concepção de Estado alinha-se à proposição de Habermas (2014), que estabelece uma distinção entre o público e o privado, caracterizando a relação entre Estado e sociedade mediada pela esfera pública.

² Uma concepção do termo *accountability* é a de um construto bidimensional, com uma classificação que depende da posição ocupada pelos atores que participam do processo (O'DONNELL, 1998). Tais dimensões são denominadas como vertical e horizontal. Na concepção de O'Donnell, considerando o contexto brasileiro, aqueles que exercem posições em instituições do Estado fazem parte da *accountability* vertical enquanto agências fazem parte da *accountability* horizontal.

Uma concepção de “Estado moderno” tem como premissa a representatividade da sociedade civil organizada sendo, portanto, um instrumento da ação coletiva. No Brasil, o Estado moderno desenvolveu-se inicialmente a partir da burguesia e se estende, de forma gradativa, pelo menos à classe média e os trabalhadores, a partir da concepção do Estado democrático de direito e uma representatividade mais ampla (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Uma concepção de Estado moderno, portanto, se traduz a partir da representatividade da sociedade civil organizada, conectando todos os seus elementos específicos influentes. Entretanto, diversos modelos de governança se desenvolveram a partir de arranjos, alguns experimentais e com motivações diversas. Estudos relacionados ao desenvolvimento econômico nos EUA, conforme apontaram Davis e North (1970), exemplificam como o desenvolvimento dos mais diversos arranjos impulsionaram os sistemas de Governança Pública, em um contexto sempre delimitado pela constituição do ambiente institucional.

No contexto dos sistemas de GP e demais arranjos institucionais (AI), o ambiente institucional pode ser compreendido como um conjunto de variáveis, endógenas e exógenas, condicionadas por fatores como os sistemas de governo, o ordenamento legal e os sistemas políticos (DAVIS; NORTH, 1970). Considera-se também que o ambiente institucional em torno de um sistema de GP é em boa medida resultante do aprendizado do conjunto de Políticas Públicas desse mesmo ambiente (SABATIER, PAUL A., 1988).

O desenvolvimento econômico foi um dos grandes motivadores do surgimento de novos AI, sob a liderança dos países mais desenvolvidos e em um contexto democrático. Fato relevante, nesse sentido, foram as reformas estabelecidas no âmbito da União Europeia (UE), para regular as relações entre governos subnacionais, nacionais e supranacionais (MARKS, 1993; ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016). As experiências na UE contribuíram de forma importante para a formatação de novos arranjos em outros países, como os EUA e Canadá (BENZ, 2004; SCHARPF, 2001).

Há uma grande diversidade de AI, cujas bases conceituais encontram-se pulverizadas em uma grande diversidade contextual e conceitual (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016), que se manifesta também nas práticas organizacionais. Essa diversidade encontra-se evidenciada através do conjunto de teorias e experiências manifestadas a partir do contexto das reformas no setor público, tratando-se frequentemente de modelos que correspondem à tipologia da GP.

Os AI surgiram inicialmente com o propósito de estabelecer mecanismos para regular predominantemente as interações comerciais, atribuindo inclusive maior autonomia para

relações diretas entre entes subnacionais e supranacionais. Esses arranjos foram possíveis a partir da constituição de um ambiente institucional que estabeleceu novas regras e expandiu os limites tanto internamente quanto para além das fronteiras, facilitando o desenvolvimento de mecanismos de cooperação intra e intergovernamental, nos diversos países participantes da UE.

A ação do Estado se amplia a partir de arranjos que integram diversos atores e interesses, conflitantes e convergentes, consistindo em uma relação complexa de competição, cooperação e acomodação (PIERSON, 1995). Grande parte da produção acadêmica sobre os AI foi originada ou ampliada após a integração que constituiu a UE, sendo esses orientados para compreender um fenômeno relevante e sem precedentes. Não obstante, alternativas para novas formas organizacionais no âmbito Estatal já despertavam interesse em décadas anteriores, para fins mais específicos.

Anteriormente, ao desenvolver o conceito de *Policymakers*, Simon (1957) já havia concebido a ideia de estabelecer sistemas estruturais para viabilizar, de forma racional, as PP para o atendimento de necessidades específicas. Embora a proposta tenha recebido críticas por não considerar a participação plural e o termo “arranjo institucional” não tenha sido utilizado pelo autor, o conceito pode ser compreendido como um ponto de partida para o desenvolvimento de novos arranjos de governança.

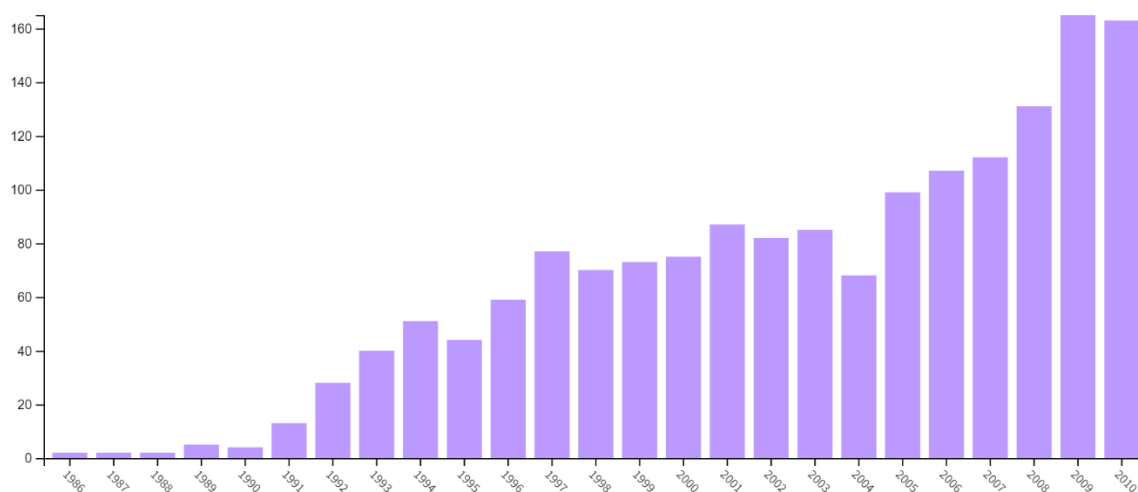
Uma pesquisa na base de dados do *WoS* localizou quatro estudos específicos sobre arranjos institucionais entre 1954 e 1960. Entretanto, atribui-se o aprofundamento dos estudos sobre AI a Davis e North (1970), os quais apresentaram proposições conceituais utilizadas ainda de forma abrangente por estudos atuais, incluindo a cooperação entre governos e sociedade:

“Um Arranjo Institucional pode ser entendido como um acordo entre unidades econômicas, que governa as formas pelas quais essas unidades podem cooperar ou competir. O Arranjo Institucional é provavelmente a contraparte mais próxima da definição mais amplamente usada do termo instituição. Os arranjos podem ser formais ou informais, podem envolver uma organização privada ou não e podem ser temporários ou de vida longa. A inovação de um arranjo alterará a maneira como as unidades econômicas podem cooperar ou competir, mas a mudança pode envolver um único indivíduo, um grupo de indivíduos que cooperam voluntariamente ou o governo (sozinho ou em cooperação com um ou mais indivíduos).” (p. 133, tradução livre).

O conceito de arranjo institucional permaneceu mais orientado para o desenvolvimento econômico por longo período. Na obra “*The economic institutions of capitalism*” (WILLIAMSON, 1985), o conceito foi amplamente utilizado para discutir as teorias de custos de transação. Nesse caso, o termo “estrutura de governança” foi apresentado como uma forma de arranjo institucional, com objetivo de reduzir o custo das transações e protegê-las do risco

de oportunismo. O autor destacou também o interesse crescente sobre o tema, evidenciando contribuições para a gestão das mais diversas organizações e o alcance de sua relevância no âmbito público. Nos anos seguintes, a produção acadêmica sobre os AI prosseguiu de forma mais tímida, com um crescimento mais claramente perceptível a partir do início da década de 1990 (GRÁFICO 3).

GRÁFICO 3 - Pesquisas sobre arranjos institucionais entre 1986 e 2010



Fonte: *Web of Science*

O interesse em compreender as mudanças em curso na UE, a partir de AI estruturados na década de 1980 foi destacado por Alcantara *et al.* (2016). Dentre os estudos pioneiros nesse sentido, encontram-se as contribuições de Marks (1993), sendo atribuída ao autor a criação do termo Governança Multinível para especificar um modelo mais amplo de AI.

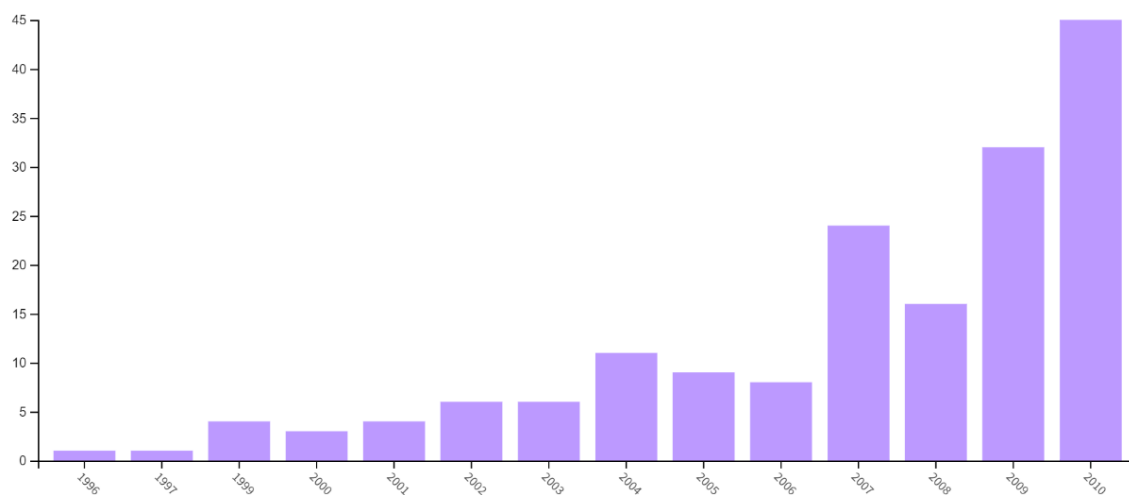
“Estamos vendo o surgimento da governança multinível, um sistema de negociação contínua entre governantes aninhados em vários níveis territoriais - supranacional, nacional, regional e local - como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação decisória que transferiu algumas funções anteriormente controladas pelo estado até o nível supranacional e outras até o nível local / regional.” (p. 392, tradução livre).

O interesse sobre a governança multinível e outros sistemas de governança, no curso do desenvolvimento na UE atingiu, no início da década de 1990, um *status* de maior evidência. Nesse período, predominavam interesses sobre os sistemas de governança baseados em modelos inovadores, para integração vertical e horizontal de âmbito nacional e supranacional.

A exploração na base de dados da *WoS* ilustrou anteriormente (GRÁFICOS 1 e 2) o crescente interesse apontado na literatura sobre governança pública no período de 1972 a 2021.

Uma análise dos artigos encontrados indicou o crescente interesse sobre a governança multinível a partir da década de 1990. Uma nova pesquisa foi feita na base de dados *WoS*, utilizando o termo “*multilevel governance*”, sem outros filtros. O primeiro estudo encontrado foi publicado em 1996 e a partir dessa data, foi feita então uma nova busca na base de dados com o propósito de analisar o interesse sobre o tema ao longo do tempo (GRÁFICO 4).

GRÁFICO 4 - Pesquisas sobre governança multinível no período entre 1996 e 2010



Fonte: Base de dados *Web of Science*

Embora a base de dados *WoS* aponte pesquisas sobre governança multinível somente a partir de 1996, o estudo seminal de Marks (1993) influenciou o interesse sobre o tema no período entre 1993 até 1995. Uma pesquisa no Google Scholar localizou 130 referências ao termo “*multilevel governance*” anteriores a 1996, distribuídas da seguinte forma: 21 artigos em 1993, 20 artigos em 1994 e 27 artigos em 1995, saltando para 62 artigos em 1996.

Ao identificar um conjunto de transformações que caracterizavam mudanças em um sistema de governo até então totalmente hierárquico, os primeiros estudos sobre governança multinível caracterizaram o surgimento de um novo sistema, pois apresentavam possíveis alternativas para superar os desafios simultaneamente no cenário global e local. O sistema estrutural do Estado Europeu era considerado por Marks (1993) como obsoleto e seus esforços de pesquisa se concentravam em identificar os principais atores e as motivações para as inovações que estavam emergindo, bem como suas implicações.

O desenvolvimento da governança multinível, inicialmente pensado em um modelo para regular acordos e ações no âmbito estatal (1993), passou também a incluir atores não governamentais a partir de novas contribuições, com avanços também no Canadá e nos EUA,

onde os sistemas de governo pareciam estar passando por transformação similar (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016).

Menos de uma década depois dos primeiros estudos, os EUA já contavam com inúmeros defensores da governança multinível para implementação de políticas como policiamento, proteção contra incêndio, educação, transporte de passageiros e outras (HOOGHE; MARKS, 2003). Esse formato de GP evidenciou um dos princípios encontrados nos trabalhos seminais (CORSON, 1960; WOOD, 1961), que destacavam as decisões locais como mais adequadas para o interesse público.

A governança multinível foi descrita por Hooghe e Marks (2003) como uma solução para políticas específicas, quando suportada por dispositivos legais e definindo jurisdições não limitadas por fronteiras de governos locais, o que implicava na constituição de um ambiente institucional adequado. Eram observados os objetivos específicos de cada política e otimização de recursos, considerando a transparência, a gestão descentralizada e a participação de atores não estatais através de conselhos. Um dos exemplos citados pelos autores foi a legislação estabelecida no Estado da Califórnia para operar a *Golden Gate Bridge* e áreas conexas, com a participação de membros indicados pelos Municípios vizinhos.

Uma diversidade de estudos desde a década de 1980 dedicou-se às novas formas organizacionais desenvolvidas para condução de Políticas Públicas na UE, dando origem a novos conceitos e modelos. Segundo Benz (2000) e Marks (1993) a governança multinível assemelha-se a uma rede de políticas. Segundo Hooghe (1996), essa nova forma de interação constitui um novo tipo de sistema descentralizador de autoridade, com camadas múltiplas e caracterizadas por independência e cooperação entre os governos.

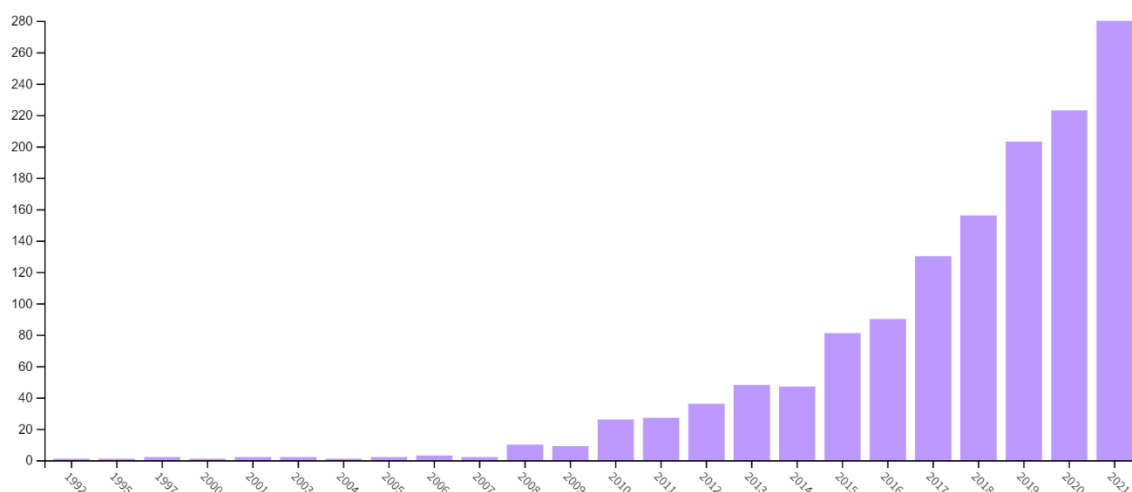
A governança multinível contribuiu para compreender o desenvolvimento da UE e também para o conceito mais amplo de governança: “Governança tornou-se um termo geral para governar em Estados, entre Estados, acima dos Estados e por atores não estatais”(HOOGHE; MARKS, 2003).

O desenvolvimento da governança multinível parece ter contribuído de forma importante para o desenvolvimento da governança colaborativa, constituindo um aprendizado consistente sobre a descentralização de poder decisório, ao estabelecer relações intergovernamentais acima, abaixo e lateralmente, se estendendo posteriormente à cooperação da sociedade civil (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016; BÖRZEL, 2020; HOOGHE; MARKS, 2020).

Destacando o interesse de pesquisadores sobre o tema, Benz (2000) afirma que, embora o conceito de governança multinível tenha se difundido e as experiências tenham contribuído para o aprendizado, ainda persistia a imprecisão conceitual dispersa dentro de um corpo mais amplo da literatura, demandando ainda maior clareza para a caracterização do fenômeno. Essa percepção reflete um estágio ainda incipiente, à época, de vários modelos de governança emergentes.

Uma pesquisa na *WoS*, utilizando o termo “*collaborative governance*” indica maior interesse sobre o tema a partir do final da década de 1990, com volume de estudos crescentes na década seguinte, que segue evoluindo até a atualidade (GRÁFICO 5).

GRÁFICO 5 - Pesquisas sobre governança colaborativa no período entre 1992 e 2021



Fonte: Base de dados *Web of Science*

O interesse em identificar, compreender, explicar e estabelecer modelos inovadores de governança a partir de arranjos institucionais diversos estendeu-se ao longo do tempo, transpondo fronteiras e campos de estudo diversos. As principais motivações evidenciadas foram questões desenvolvimentistas com viés econômico, com posterior expansão para uma diversidade de políticas públicas, destacando as políticas sociais. Esse aspecto pode ser observado nos estudos seminais (BENZ, 2004; DAVIS; NORTH, 1970; MARKS, 1993) e posteriores, que destacam o papel dos arranjos regionais para ampliação da governança colaborativa.

O desenvolvimento econômico e o ambiente institucional e político favoráveis à democracia e à participação social foram fundamentais para o avanço dos sistemas de governança na UE, notadamente na Alemanha (KISSLER; HEIDEMANN, 2006), que se

expandiram para EUA e Canadá, despertando o interesse da comunidade acadêmica nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Destaca-se que a OCDE se orienta pelo apoio à democracia representativa, à transparência e ao desenvolvimento social (DEMISE, 2006). Orienta-se também para o desenvolvimento de políticas públicas, estimulando ações nesse sentido orientadas para países em desenvolvimento (CURRIE; DETHIER; TOGO, 2003). De fato, verificou-se a expansão dos sistemas de governança para outros países menos desenvolvidos, bem como sua adaptação ao ambiente e políticas específicas (WAHEDUZZAMAN, 2019).

A teoria da governança multinível, entretanto, ao destacar as grandes questões acerca da cooperação e da coordenação, ainda apresenta algum distanciamento do pluralismo, ao dar maior relevância aos fundamentos do institucionalismo e do contratualismo. Em conjunto, esses princípios teriam como propósito proporcionar “Níveis de previsibilidade e de garantia nos processos e resultados das políticas relativamente elevados em condições normais, mas menos flexibilidade que o sistema pluralista” (BURNS; CARSON, 2003, p. 166).

Previsibilidade e garantia de processos não são características marcantes em modelos de governança pluralistas e em alguns casos são até mesmo compreendidos como modelos neocorporativos. Nos modelos pluralistas se desenvolve a descentralização de poder, maior autonomia de atores periféricos e a influência de organizações. Essa, entretanto, não é a regra nos processos decisórios dos modelos neocorporativos³, caracterizados por articulação de interesses de governos e outras instituições, de forma intervencionista (BURNS; CARSON, 2003).

Entretanto, tais características podem estar em um estágio que dificulta sua caracterização, considerando também um contexto onde atores e interesses diversos, conflitantes e convergentes, interagem através de uma relação complexa, que envolve elementos estratégicos de competição, cooperação e acomodação (PIERSON, 1995), ampliando a importância de compreender os arranjos de governança, o que se dá a partir de um leque amplo de abordagens.

O desenvolvimento da governança ramificou-se em diversos modelos, cada um deles orientados por um conjunto de pressupostos, como a legitimidade e a *accountability*. A

³ O modelo neocorporativo de governança se caracteriza por processos integrados e multilaterais de consulta e tomada de decisões. Nesse modelo, atores ou grupos de atores são líderes ou autoridades que asseguram a responsabilidade coletiva. Os compromissos, obrigações e relacionamentos são relativamente formais, com objetivo de proporcionar estabilidade. Os princípios para delegação na elaboração, interpretação e implementação de leis e regulamentos são explícitos e constituem uma força normativa, diferentemente do processo mais informal e fragmentado de tomada de decisão na governança colaborativa (BURNS; CARSON, 2003).

representatividade sociopolítica, em um contexto democrático, também é um dos aspectos relevantes para a compreensão da governança pública, cuja estrutura é dependente da constituição da esfera pública (HABERMAS, 2014).

Conforme destacaram Skelcher *et al.* (2005), as diversas formas de democracia (direta, representativa e deliberativa) definem as arenas decisórias, bem como quem participa e de que forma, das decisões relevantes no âmbito público. Esse conjunto de aspectos contribui de forma significativa para caracterizar um sistema de governança, nos quais a representatividade é um aspecto central.

Considerando que a governança é inerente a interesses de determinado público e que esse público pode modificar-se sob determinadas condições e espaço temporal, um sistema de governança está em constante construção. Esse aspecto resulta em grandes desafios para desenvolvimento e consolidação e nesse sentido, as especificidades e princípios ideológicos tornam-se relevantes (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008). A partir da literatura, apresenta-se uma síntese de elementos que podem contribuir para caracterizar as especificidades de um sistema de governança (QUADRO 2).

QUADRO 2 - Elementos característicos da governança destacados pela literatura

| ASPECTOS | CARACTERÍSTICAS | REFERÊNCIAS |
|-----------------------------------|--|--|
| Alcance, coordenação e integração | Supranacional, nacional, regional ou local | (DAVIS; NORTH, 1970), (HOOGHE, 1996)(LOTTA; VAZ, 2013), (ABRUCIO, 2005) |
| Finalidade | Desenvolvimento econômico e/ou social | (JOUVE; GAGNON, 2007), (CURRIE; DETHIER; TOGO, 2003), (WILLIAMSON, 1985) |
| Complexidade | Demandas crescentes x abordagens metodológicas e especificidades | (LOTTA; VAZ, 2013), (ABRUCIO, 2005). (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008) |
| Abordagem estratégica | Competição, cooperação, acomodação, inovação | (DAVIS; NORTH, 1970), (PIERSON, 1995), (CURRIE; DETHIER; TOGO, 2003) |
| Estrutura | Centralizadora, descentralizadora | (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016), (MARKS, 1993) |
| Inovação institucional | Ambiente, arranjos, instrumentos | (DAVIS; NORTH, 1970), (FARAH, 2001) |

Fonte: elaboração própria.

O conjunto da produção acadêmica indicou um cenário de desenvolvimento dos sistemas de governança em diversos países, ao longo de várias décadas. De forma predominante, os estudos relatam mudanças que estabelecem novos princípios fundamentados nas práticas democráticas, caracterizadas pela participação plural e descentralização de poder decisório, com discussões proeminentes para a GP regional e local. Os estudos suscitam

questões acerca da cooperação e coordenação, implicando em obstáculos para a descentralização e governança local.

Ao reafirmar alguns desses aspectos, Feiock (2005) destaca como obstáculos para o desenvolvimento da GP regional e local os custos de transação e a capacidade dos atores locais. O autor considera que esses se relacionam às características das comunidades, dos serviços, das instituições políticas e das estruturas de redes de políticas. Compreende-se que esses aspectos remetem à especificidade do público-alvo, bem como da complexidade característica de cada comunidade local, das formas de cooperação em rede, da capacidade técnica e relacional dos atores, bem como dos elementos estruturantes que condicionam os limites de ação.

Dentre outros, o caráter mutável da governança pública se estabelece como o caminho orientativo para esta pesquisa, assim como uma orientação para o pluralismo, que se expressa através da reivindicação cada vez maior de representatividade. Nesse sentido, o desenvolvimento da governança colaborativa se apresentou na produção acadêmica como um tema de interesse em clara ascensão.

Ao logo de várias décadas, se destaca também na literatura o interesse pelos novos arranjos de governança e novos sistemas de governança pública e de tempos em tempos surgem novos modelos que procuram se posicionar como novos paradigmas. Mais recentemente, a tipologia de governança caracterizada por Osborne (2006) como *New Public Governance* ou Nova Governança Pública (NPG) reivindica o *status* de um sistema de GP inovador e até mesmo de um novo paradigma, ao incorporar pressupostos dos sistemas de governança colaborativa.

A proposição de um novo paradigma de governança pública proposta por Osborne (2006) recebeu contribuições mais recentes de outros estudos (BRYHINETS *et al.*, 2020; CASADY *et al.*, 2020; SCOTT; CNAAN, 2017), Esses estudos corroboram com as proposições anteriores, destacam os aspectos relacionados à contraposição da Nova Gestão Pública (NPM) mas suscitam questionamentos sobre o caráter inovador do modelo apresentado, indicando uma imprecisão teórica do modelo e até mesmo uma proposta muito expansionista da teoria.

Considerando os aspectos relacionados à aproximação conceitual com a governança colaborativa, bem como as contribuições e críticas de forma mais ampla, surgem lacunas importantes a serem pesquisadas, sendo uma delas a caracterização da NPG, adotada como a abordagem teórica central deste estudo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo objetivou contextualizar e caracterizar o desenvolvimento da governança pública (GP), procurando delinear um percurso orientando em direção à tipologia da governança colaborativa. Considerou-se nessa trajetória as limitações que implicam na impossibilidade de uma abordagem de múltiplos modelos, haja vista a polissemia conceitual da GP. O fio condutor da abordagem destacou inicialmente os estudos seminais, descrevendo os principais aspectos caracterizadores e o seu desenvolvimento, procurando identificar ao longo do tempo as características, a evolução, os elementos motivadores e caracterizadores.

A governança, de uma forma geral, foi apontada pelo referencial teórico como um termo cunhado de longa data, cujo conceito não se estabelece de forma rígida, sendo continuamente reconfigurado. Esse aspecto orienta para uma percepção característica de sistemas orgânicos abertos, com forte interação com o meio e influenciado por fatores externos e internos.

Como fatores externos influentes, podem ser destacados o ambiente institucional, caracterizado por um conjunto de aspectos legais e contratuais, que delimitam os arranjos de governança, bem como os sistemas econômicos e a constituição da estrutura administrativa do Estado. Como fatores internos, pode-se considerar sua estrutura relacional, que envolve, dentre outros, os aspectos de colaboração e cooperação, aspectos muito presentes em modelos de GP colaborativa.

Compreende-se que a governança colaborativa se estabeleceu predominantemente em função de dois aspectos. Um deles se refere ao uso de recursos públicos, bem como reivindicações por maior transparência. Nesse sentido, destacam-se a eficiência e a *accountability* como fatores preponderante para estimular o surgimento de novas formas de governança pública. Esse primeiro aspecto suscita o segundo, que se refere às iniciativas. Nesse sentido, a pesquisa indicou movimentos de baixo para cima (*bottom-up*), como forma e expressão de inserção da participação social.

A relevância da participação e representatividade para o conceito de governança colaborativa remonta da década de 1960, como reação à ineficiência, ineficácia, interesses nocivos de grupos diversos e ausência ou insuficiência de coordenação. Posteriormente, esse movimento levou à formação de conselhos e organizações formais, constituindo a base de um conceito sistêmico de GP. Esse movimento iniciou-se de forma mais pontual e orientada para o controle, desenvolvendo-se gradativamente para sua ampliação em várias políticas públicas e se estendendo também para a formulação e implementação das mesmas.

Destaca-se que a governança em instituições de ensino superior foi importante, contribuindo para a expansão da prática da GP para outras esferas. Nesse sentido, embora os EUA tenham sido precursores, esse desenvolvimento expandiu-se para diversos países, organizações e políticas públicas diversas. Nessa época, já se vislumbrava claramente o formato sistêmico de governança colaborativa.

A literatura apontou que os EUA se destacaram no que tange ao desenvolvimento da GP, que se integrou à Administração pública de maneira profunda ao longo do tempo. Da mesma forma, os arranjos institucionais gestados no desenvolvimento da União Europeia proporcionaram novas formas de governança, que passaram a constituir experiências em torno do mundo, inclusive em países em desenvolvimento. Esses aspectos, de forma conjunta, proporcionaram um ciclo virtuoso de desenvolvimento dos sistemas de GP, que posiciona o aprendizado coletivo no centro das práticas e impulsiona o interesse em estudos sobre o tema.

Procurou-se também contribuir para investigar os três primeiros pressupostos estabelecidos no escopo geral desta pesquisa. O primeiro pressuposto considera que a NPG não se caracteriza por um único modelo, mas vários, condicionados por uma diversidade de fatores. O que se observou é que ao longo das décadas, em diversos momentos os autores destacam o desenvolvimento de novos arranjos e novos modelos de GP, que por sua vez se desenvolvem continuamente, motivados por crises fiscais, reivindicações da sociedade civil organizada e reformas no setor público.

Há indicativos de que experimentações e arranjos diversos de GP se complementam, fazendo emergir a noção de hibridismo relacionado aos sistemas de gestão e GP. Até esse ponto da pesquisa, é possível afirmar que a governança colaborativa foi influenciada por vários fatores e modelos, evidenciando o surgimento de diversas tipologias resultantes da expansão das primeiras práticas nos estudos analisados. Esse resultado permite confirmar parcialmente o primeiro pressuposto, considerando que a NPG, sendo uma forma de governança colaborativa, se fundamenta e desenvolve também a partir de influências múltiplas.

O segundo pressuposto considera que “o aprendizado de longo termo em políticas públicas implica no compartilhamento de princípios e métodos entre sistemas, mesmo que antagônicos, constituindo novas tipologias de governança pública”. Os resultados apontam que houve ao longo de décadas o desenvolvimento de sistemas de governança adaptativos. A abordagem histórica mostra sistemas de governança desenvolvidos inicialmente no formato *top-down*, com um movimento gradativo para implementações cruzadas, a partir de iniciativas *bottom-up*, indicando maior reivindicação da representatividade da sociedade civil.

Portanto, novas formas de constituição de arranjos tornaram os modelos de gestão e governança, que até então eram predominantemente insulados, gradativamente mais permeáveis, proporcionando maior integração e facilitando o desenvolvimento de arranjos de GP mais influentes e avançando gradativamente para o atendimento de demandas mais complexas. Esse aspecto fica mais evidenciado no caso dos arranjos desenvolvidos na União Europeia e sua expansão para outros países e regiões.

Outros indicativos são as novas tipologias de GP desenvolvidas para demandas mais específicas como governança urbana, segurança e transporte, permitindo indicar também a sustentação parcial do segundo pressuposto. Essa expansão contribuiu para evidenciar a relevância dos sistemas de GP locais, os quais se tornam especialmente interessantes, por tratarem as demandas de forma específica e mais próxima do público-alvo.

O terceiro pressuposto considera que “a especificidade de políticas públicas leva a arranjos adaptativos nos respectivos sistemas de governança, aproximando-se do quadro teórico característico da NPG”. Os resultados apontam que os arranjos de governança são adaptativos, configurando-se ao longo do tempo para atender demandas diversas.

As especificidades podem ser observadas essencialmente a partir da variedade de modelos e conceitos apontados pelos estudos ao longo de décadas. Embora os resultados deste capítulo ainda não permitam confirmar ou refutar esse pressuposto, os mesmos indicam que estudos nesse sentido podem ser contributivos, fortalecendo as considerações anteriores no sentido de aprofundamento dos estudos específicos da NPG.

O propósito de caracterização da governança pública é inerente às limitações de estudos sobre essa temática, dadas as múltiplas abordagens possíveis e à polissemia conceitual. Portanto, é importante destacar que essa limitação emerge como uma oportunidade para novos estudos, que permitam estabelecer focos distintos para avançar no conhecimento sobre um tema em constante evolução.

Cabe destacar também que o estudo permitiu um olhar para além do objetivo inicial. A caracterização e contextualização apontou a importante contribuição dos arranjos institucionais, bem como seu reflexo que transpôs fronteiras e influenciou novas formas de governança. O aprofundamento específico nesses temas foge do escopo desse estudo, mas oferece indicativos de oportunidades de estudos relacionados aos mesmos.

Como propostas de estudos futuros, propõe-se avançar na especificidade dos arranjos de GP. Nesse sentido, os estudos relacionados a arranjos locais e regionais podem contribuir para avanços teóricos e práticos. Como evidenciado desde o estudo seminal ao longo de

décadas, a governança em instituições do ensino superior sempre se destacou também como um tema de interesse e não foi explorado por esse estudo, merecendo aprofundamento, atualmente estudado a partir do conceito de governança universitária. Dentre as propostas de estudos, resta destacar também a governança multinível, em desenvolvimento do ponto de vista prático e conceitual, envolvendo relações intra e intergovernamentais e mais recentemente se estendendo de forma consistente à sociedade civil.

A literatura aponta que o desenvolvimento da GP no âmbito local avançou ao longo do tempo e que estudos nesse sentido podem proporcionar contribuições relevantes. Orientando-se para o foco específico deste estudo, destaca-se também a escolha da NPG dentre as diversas tipologias visitadas. Essa escolha deve-se ao caráter emergente e com uma lacuna relevante a ser explorada.

Caracterizar a NPG apresenta-se então como uma das contribuições mais amplas a ser alcançada por este estudo. Destaca-se também a relevância de estudos empíricos sobre o tema no Brasil, considerando que a literatura aponta a expansão recente da NPG para países em desenvolvimento, com estudos ainda limitados nesse sentido.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula 1. *Revista Sociologia Política*, n. 24, p. 41–67, 2005.
- ALCANTARA, Christopher; BROSCHEK, Jörg; NELLES, Jen. Rethinking multilevel governance as an instance of multilevel politics: A conceptual strategy. *Territory, Politics, Governance*, v. 4, n. 1, p. 33–51, 2016.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Revisão de bibliografia. In: ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, FERNANDO (Org.). *O método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 179–188.
- BELL, D. Quo warranto - notes on governance of universities in 1970s. *Public Interest*, v. 1, n. 19, p. 53–68, 1970.
- BENZ, Arthur. Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: eine Einführung. In: BENZ, ARTHUR (Org.). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Springer, 2004. p. 277.
- BENZ, Arthur. Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and EU regional policy. *Regional and Federal Studies*, v. 10, n. 3, p. 21–44, 2000.
- BEVIR, Mark. Governança democrática: Uma Genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 103–114, 2011.
- BÖRZEL, Tanja A. Multilevel governance or multilevel government? *British Journal of Politics and International Relations*, v. 22, n. 4, p. 776–783, 2020.
- BOWEN, Howard R. University governance - workable participation, administrative participation, authority and public interest. *Labor Law Journal*, v. 20, n. 8, p. 517–528, 1969.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, p. 9–30, 2007.
- BRYHINETS, Oleksandr O. *et al.* Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio*, n. 42, p. 205–213, 2020.
- BURNS, Tom R.; CARSON, Marcus. Configurações de governança pluralistas, neocorporativas e da união europeia: padrões de elaboração de políticas e de ação dos lóbis numa perspectiva comparada. *Sociologia, Problemas e Práticas*, v. 42, p. 161–197, 2003.
- CASADY, Carter B. *et al.* (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, v. 22, n. 2, p. 161–183, 2020.
- CORSON, John J. *Governance of colleges and universities*. New York: McGraw-Hill, 1960.

- CUNNINGHAM, Lisa L. Educational governance and policy making in large cities. *Public Administration Review*, v. 30, n. 4, p. 333–339, 1970.
- CURRAN, Charles. Developing Patterns of Governance in Public Organizations. *Library Trends*, v. 26, n. 2, p. 161–180, 1977.
- CURRIE, Elizabeth; DETHIER, Jean-Jacques; TOGO, Eriko. *Institutional arrangements for public debt management*. Washington: World Bank, 2003.
- DANIELS, R. S. Governance and administration of human services in urban low-income communities. *American journal of public health*, v. 63, n. 8, p. 715–720, 1973.
- DAVIS, Lance; NORTH, Douglass. Institutional Change and American Economic Growth : A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *Cambridge University Press*, v. 30, n. 1, p. 131–149, 1970.
- DEMISE, Nobuyuki. OECD principles of corporate governance. *Corporate Governance in Japan: From the Viewpoints of Management, Accounting, and the Market*, p. 109–117, 2006.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119–144, 2001.
- FEIOCK, Richard C. Institutional collective action and local government collaboration. *Working Group on Interlocal Services Cooperation*, v. Paper 5, 2005.
- FINKIN, Matthew W. Collective Bargaining and University Government.pdf. *AAUP Bulletin*, v. 57, n. 2, p. 149–162, 1971.
- FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. *Ucla Law Review*, v. 45, n. 1, p. 1–95, 1997.
- HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Unesp, 2014.
- HARTLEY, H. J. *Emergency of a systemic concept for public governance*. Hartford: University of Connecticut, 1968.
- HOOGHE, Liesbet. *Cohesion policy and european integration: building multilevel governance*. New York: Oxford University Press, 1996.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. A postfunctionalist theory of multilevel governance. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 22, n. 4, p. 820–826, 2020.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 233–243, 2003.
- JONES, Candace; HESTERLY, William S.; BORGATTI, Stephen P. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 911–945, 1997.

JOUVE, Bernard; GAGNON, Alain-g. Les métropoles au défi de la diversité culturelle. *Nouvelles pratiques sociales*, v. 20, n. 1, 2007.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479–499, 2006.

KLIJN, Erik-hans; KOPPENJAN, Joop. Governance Network Theory : Past , Present and Future Published as : Klijn , E . H . , J . F . M . *Policy and Politics*, vol 40 (4): 187-206. v. 40, p. 1–19, 2012.

LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p. 171–194, 2015.

LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. Novos Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Montevideo. Anais do XVIII CLAD*, 2013, p. 1–27, 2013.

MARKS, Gary. Structural Policy and multilevel governance. *Journal of European Public Policy*, v. 26, n. 8, p. 1113–1133, 1993.

MARTINS, Humberto. F.; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea : uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, v. n. 130, p. 42–53, 2014.

O 'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. [S.l: s.n.], 1998.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1073–1087, 1996.

OSTROM, Elinor; PARKS, Roger B.; WHITAKER, Gordon P. Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces? A Reappraisal of Some Old Assertions. *Public Administration Review*, v. 33, n. 5, p. 423, 1973.

PARKS, Roger B.; OAKERSON, Ronald J. Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach. *Urban Affairs Review*, v. 25, n. 1, p. 18–29, 1989.

PAULA, Ana Paula Paes De. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 46, p. 39–55, 2008.

- PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 223–243, 1998.
- PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States : Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International journal of policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449–478, 1995.
- POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press, 2000.
- REINHOLDE, Iveta. Path-Dependency of Reforms in Latvia : a Way Towards. *International Conference Economic Science for Rural Development*, n. 46, p. 149–157, 2017.
- SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, n. 2–3, p. 129–168, 1988.
- SCHARPF, Fritz W. Notes toward a theory of multilevel governing in Europe. *Scandinavian Political Studies*, v. 24, n. 1, p. 1–26, 2001.
- SCOTT, Marquisha Lawrence; CNAAN, Ram A. Religious Congregations and Poverty Alleviation in the Age of New Public Governance. *Nonprofit Policy Forum*, v. 8, n. 4, p. 391–410, 2017.
- SIMON, H. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.
- SKELCHER, Chris; MATHUR, Navdeep; SMITH, Mike. The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. *Public Administration*, v. 83, n. 3, p. 573–596, 2005.
- STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 17–28, 1998.
- TROSA, Sylvie; BERNARD, Perret. Vers une nouvelle gouvernance publique? *Esprit*, v. 312, n. 2, p. 65–85, 2005.
- WAHEDUZZAMAN, Wahed. Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context. *International Journal of Public Sector Management*, v. 32, n. 7, p. 689–705, 2019.
- WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism: firms, market, relational contracting*. San Francisco: The Free Press, 1985.
- WOOD, Daniel W. Controlling the Academic Centrifuge: Governance of Colleges and Universities. *Public Administration Review*, v. 21, n. 3, p. 163–165, 1961.

A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

1. INTRODUÇÃO

A literatura apontou, conforme evidenciado no capítulo anterior, que há um corpo de estudos realizados em diversos países e que indica, de forma consistente, o desenvolvimento de novas formas de governança para provisão de serviços públicos. Muitos desses estudos são geograficamente dispersos, mas aborda, aspectos em comum de desenvolvimento do Estado moderno, fundamentados em princípios democráticos e de coprodução de serviços públicos.

Destaca-se também um conjunto de aproximações teóricas e empíricas, que levam à dispersão de poder entre Estado e sociedade a partir de uma nova concepção de esfera pública (HABERMAS, 2014), junto à modernização adaptativa dos sistemas. Esses aspectos levam à descentralização e participação mais plural nos processos decisórios e oferta de serviços públicos, que implicaram em reformas sucessivas e profundas e à contraposição da Administração pública clássica (PAULA, 2005; SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2013).

Uma das vertentes das reformas caminhou em direção à Administração Pública Gerencial (APG), difundida em vários países, inclusive no Brasil, através da Nova Gestão Pública (NPM), conforme destacaram diversos autores, dentre eles Paula (2005) e Bresser-Pereira (2007). Outra vertente se orientou pela Administração Pública Societal (APS), que implicou no desenvolvimento da Governança Pública (GP), orientando-se para a governança corporativa, bem como novos modelos fundamentados na governança colaborativa.

Conforme destacou Freeman (1997), a GP colaborativa se desenvolve em direção à solução de problemas com participação de múltiplos atores e adaptabilidade não vinculada a regras rígidas, com soluções adaptativas, com compartilhamento de responsabilidades, coprodução público-privada e agência dotada de flexibilidade e engajamento. Tais aspectos estariam em contraponto com a Nova Gestão Pública (NPM), que já se apresentava no final da década de 1990 como um modelo a ser superado, seguindo a tendência de outros países (DAMBRAUSKIENE, 2019; MALBON; CAREY; REEDERS, 2019; TROSA; BERNARD, 2005).

Os sistemas de governança colaborativa surgiram no contexto de reformas no setor público, como resultado de uma percepção da ineficiência e ineficácia do Estado. Nesse sentido, Cançado *et al.*, apontam que novos sistemas de GP se alinham a novas demandas e formatos, destacando que “[...] a nova governança consiste nas teorias e nas reformas

interconectadas por meio das quais passou-se a conceber a crise do Estado e a dar respostas à mesma” (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013, p. 326).

Modelos de governança colaborativa emergentes são resultantes da participação conjunta mais ampla e consistente entre Estado e sociedade em rede (MARTINS, HUMBERTO FALCÃO, 2016), com raízes em décadas anteriores (DAVIS; NORTH, 1970; OSTROM; PARKS; WHITAKER, 1973). A literatura aponta que o desenvolvimento desses modelos foi profundamente influenciado pelas demandas, processos adaptativos, aprendizado de longo termo e formatados de acordo com as respectivas especificidades e aplicações.

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

Alguns autores concordam com Osborne (2006) e compreendem a NPG como um novo paradigma, orientado para uma concepção de cooperação em rede, descentralização e do desenvolvimento de relações de confiança (TORFING; TRIANTAFILLOU, 2014). Outros, embora não neguem tais princípios, compreendem que a NPG se apropria também de princípios presentes na NPM, a exemplo de processos formais, burocracia e controle (REINHOLDE, 2017).

Alguns estudos críticos alertam para os riscos de estabelecer um conceito ou modelo único a partir de uma teoria tão abrangente. Indicam até mesmo a possibilidade do hibridismo entre modelos gerencialistas e outras formas de governança, como a NPG (REINHOLDE, 2017; TENBENSEL; SILWAL; WALTON, 2021). Pode-se compreender também que a NPG se encontra em desenvolvimento, com práticas adaptativas e que podem estar em transição, dependendo de uma série de aspectos para sua consolidação e maturidade.

O estágio ainda em desenvolvimento de novas e variadas abordagens acerca da NPG contribui fundamentalmente para justificar esta pesquisa. É recorrente que modelos de gestão e de GP, em sua grande diversidade, reivindicuem o protagonismo e o *status* de um novo paradigma. Nessa direção, estudos que procuram caracterizar a NPG como um paradigma emergente se dedicam também a apresentar o modelo como uma alternativa relevante dentre outros modelos GP e como contraposição ao paradigma da NPM (OSBORNE, 2006).

Novas formas participativas e democráticas de governança utilizam o conceito de NPG, como apontam Torfing e Triantafillou (2014). Entretanto, os autores destacam que os fundamentos da NPG se apresentam ainda subdesenvolvidos, evidenciando muito mais um fenômeno empírico, ainda não se apresentando a partir de um quadro teórico bem definido.

A abordagem proposta pela NPG também revela um aspecto que aponta para a relevância de novos estudos em torno de sua caracterização. Trata-se da pretensão da amplitude teórica, junto às especificidades influentes a serem considerados na formatação de modelos emergentes de GP, contribuindo para a lacuna teórica a ser explorada no âmbito desse estudo. Ao reivindicar um *status* de novo paradigma e propor as bases para uma teoria muito ampla, corre-se o risco de desconsiderar especificidades relevantes (KLIJN; KOPPENJAN, 2012). Portanto, contribuir para a superação dessa lacuna apresenta-se como a principal contribuição deste estudo.

Ao identificar e caracterizar a NPG, considerando os aspectos do aprendizado de longo termo, bem como as especificidades e as variáveis influentes apontadas pela literatura, esse capítulo contribui também para contextualizar a escolha do objeto empírico desta pesquisa. Nesse sentido, o caminho para a construção de uma proposta analítica da NPG se orienta pelos seguintes pressupostos: 1) A NPG não se caracteriza por um único modelo, mas vários, condicionados por uma diversidade de fatores; 2) O aprendizado de longo termo em políticas públicas implica no compartilhamento de princípios e métodos entre sistemas, mesmo que antagônicos, constituindo novas tipologias de governança pública; 3) A especificidade de políticas públicas leva a arranjos adaptativos nos respectivos sistemas de governança, aproximando-se do quadro teórico característico da NPG.

Este capítulo atende ao segundo objetivo mais amplo deste estudo, ao identificar os principais conceitos, condicionantes e abordagens, que contribuam para caracterizar a NPG. Considerando a delimitação, justificativa e objetivo abordados, define-se a seguinte questão orientadora: “Quais elementos centrais caracterizam a NPG e quais tendências se apresentam na atualidade para a concepção de modelos de análise?”.

Como principal contribuição, esse capítulo apresenta diversas concepções teóricas e empíricas e procura conectá-las, considerando o contexto do desenvolvimento de cada uma delas. A partir da diversidade dos estudos analisados, constitui-se um modelo analítico que procura sintetizar a concepção estrutural e relacional da NPG.

2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

Há muito os sistemas de Governança Pública (GP) se desenvolvem e são objeto de estudo no campo da Administração. Fatores diversos podem ser apontados como motivadores para o desenvolvimento da GP e no contexto aqui apresentado dois deles se destacam: a aparente incapacidade da Nova Gestão Pública (NPM) em atender expectativas amplas no âmbito público e, fator conexo, o surgimento e desenvolvimento do Novo Serviço Público (NSP). Estudos na Europa apontam a NPM como uma reforma socialmente irresponsável e destacam a ascensão da NPG como um novo paradigma, por sua aproximação e sensibilidade social (REINHOLDE *et al.*, 2020).

A NPM, em evolução desde a década de 1980 nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) teve seu auge na década de 1990 e emergiu com a proposta de um novo paradigma, sendo amplamente difundida na Administração Pública (AP). Mostrou-se como um modelo de gestão entendido por muitos como promissor, face às crescentes limitações em tempos de fortes restrições de recursos (HOOD, 1991; POLLIT, 1993). Tornando-se alvo de contestação desde seu surgimento, viu-se na NPM o foco intraorganizacional, falta de transparência e orientação para o Estado mínimo, não se orientando para o bem comum (HOOD, 1991).

Com um estilo de gestão e estrutura fundamentados no setor privado, a NPM pode ser compreendida através de um *design* de organização com produtos, serviços e relações baseadas no empreendedorismo público e na competitividade, intra e intergovernamental. Se orienta também por princípios fundamentalmente instrumentais, suportados por critérios de economicidade e indicadores de eficiência, porém em detrimento de aspectos qualitativos, subjetivos, não raro desconsiderando a efetividade (HOOD, 1991).

No início da década de 1990, entretanto, evidenciou-se nos EUA uma percepção de que os sistemas de AP vigentes demandavam superação. Essa percepção já havia sido sinalizada também em outros países e regiões e decorriam fundamentalmente das crises fiscais e das tarefas cada vez mais complexas a serem desempenhadas pelos governos, as quais demandavam também flexibilidade e adaptabilidade.

Nesse contexto aumentava de forma crescente a competitividade por recursos entre instâncias de governo e os usuários exigiam mais opções e qualidade de serviços, face à ampla percepção de mau uso dos recursos públicos. Esses aspectos foram apontados por estudos que

defendiam oferta de serviços públicos através de parcerias com empresas e a sociedade, porém preservando a centralidade governamental (OSBORNE, DAVID; GAEBLER, 1992).

As limitações atribuídas à NPM e que pareciam não ser superadas, foram decisivas para o surgimento de novas práticas e estudos sobre os sistemas de GP. Entretanto, uma cultura fundamentada na Administração pública clássica ainda influenciava os arranjos de governança, limitando a participação e estabelecendo estruturas centralizadoras. Esses aspectos foram destacados por Trosa e Bernard (2005), que questionavam os atuais sistemas e apontavam para a emergência de uma novas formas de GP. Os principais condicionantes apontados pelos autores foram as questões relacionadas ao orçamento público na França e a crescente reivindicação por participação social nas mais diversas Políticas Públicas (PP). Esses aspectos foram também relatados em teorias do processo político (DENHARDT; CATLAW, 2017; TROSA; PERRET, 2005).

Esse contexto indica o surgimento de uma nova abordagem, centrada nas premissas do Novo Serviço Público (NSP), a partir da qual amplia-se a participação dos beneficiários dos serviços públicos na formulação e implementação de PP, contribuindo para maior relevância da participação da sociedade civil organizada e na consolidação de uma orientação pluralista nos sistemas de GP. Dentre os representantes da sociedade civil, incluem-se associações diversas, organizações privadas, organizações sem fins lucrativos e organizações religiosas (DENHARDT; CATLAW, 2017).

O NSP representa uma profunda mudança da relação entre Estado e sociedade, a partir da qual diversas tipologias de GP se desenvolvem, com uma tendência à descentralização, dispersão de autoridade e responsabilidades, implicando também em dispersão de liderança e de poder públicos. O NSP também se localiza como orientador de uma nova concepção de GP a partir do conceito de coprodução proposto por Ostrom (1996), que supera o caráter passivo do termo “cliente” no âmbito público.

Essa transformação, entretanto, não encontra somente defensores, mas também correntes contrárias à descentralização. A visão pluralista tende a aproximar a centralidade dos sistemas de GP para instâncias regionais e locais e alguns autores veem questões relacionadas à fragmentação e conseqüente incapacidade de estabelecer uma provisão de serviços públicos adequada. Ao destacar a descentralização governamental e da GP, Feiock (2005) suscita esses aspectos contraditórios, mas defende que sistemas descentralizados de governança apresentam possibilidades de avanço em direção a uma cooperação efetiva.

A participação plural em todas as etapas de uma PP pode ser considerada como resultante do processo evolutivo dos sistemas de GP, como apontam estudos ao longo das décadas. Um dos conceitos influentes dessa evolução é a coprodução, inerente à amplitude da participação. Segundo Salm e Menegasso (2010) a coprodução se diversifica em várias tipologias, como coprodução simbólica, nominal, representativa com sustentabilidade, funcional e para mobilização comunitária. De forma geral, a coprodução caracteriza o compartilhamento de poder e responsabilidades entre os diversos atores públicos e privados, incluindo organizações e cidadãos, considerando o contexto da mediação estabelecida pela esfera pública (SALM; MENEGASSO, 2010).

A coprodução, sendo um princípio fundamental para a NPG, é objeto de estudos pelos menos desde meados da década de 1960. Dentre outros, encontra-se o estudo desenvolvido sobre policiamento urbano, com foco nos serviços prestados por departamentos de polícia de diversos portes (OSTROM; PARKS; WHITAKER, 1973). Esse estudo evidenciou que a coprodução seria uma alternativa viável para redução de custos e aumento de qualidade nos serviços. A cooperação para produção de serviços e PP é uma prática que evoluiu em décadas seguintes, inclusive com casos de estudo no Brasil (OSTROM, 1996), em pleno auge da NPM.

Para Ostrom, “A coprodução implica que os cidadãos podem desempenhar um papel ativo na produção de bens e serviços públicos importantes para eles” (1996, p. 1073, tradução livre). No NSP, a coprodução é uma das características centrais, que implica em uma mudança do papel do Estado, como fornecedor de bens e serviços e dos usuários, como clientes, para a cidadania e participação social ativa na produção de serviços públicos.

A abordagem da coprodução de serviços se ressignificou ao longo do tempo. Desenvolvendo-se no passado totalmente centrada no trabalho de voluntários, na atualidade emerge como uma estrutura de cooperação mais ampla, tornando-se relevante para reduzir custos e aumentar qualitativa e quantitativamente a oferta de serviços públicos, contribuindo para maior coesão e promoção do capital social (HOWLETT; KEKEZ; POOCHAROEN, 2017). A coprodução ressignificou-se, ampliando o alcance dos sistemas de GP colaborativos, de forma contínua e muitas vezes obscurecida pelas práticas centradas no gerencialismo.

A coprodução, na ótica da NPG, considera a integração entre os diversos setores do setor público e da sociedade, com o objetivo de proporcionar a efetiva provisão de serviços públicos. Nesse sentido, distanciam-se da concepção de bens públicos e aproximam-se mais de uma perspectiva de serviços públicos (OSBORNE, STEPHEN P.; RADNOR; NASI, 2013), os quais incorporam de forma mais consistente os aspectos da subjetividade e da intangibilidade.

Entretanto, a cultura arraigada da NPM ainda se faz muito presente (REINHOLDE, 2017), levando à construção de padrões e uma entrega de serviços públicos frequentemente caracterizados ainda como bens públicos.

O NSP não é orientado para um modelo específico de gestão ou governança, mas orienta o desenvolvimento de novas formas de GP, fundamentadas na coprodução de serviços públicos e, portanto, na governança colaborativa e na NPG, conforme princípios defendidos por Osborne (2006). Propositivamente, argumenta-se que a NPG não se traduz por um modelo único, mas através de teorias e práticas de governança em construção, imprimindo contornos ainda imprecisos em relação às diversas abordagens no âmbito da Administração pública.

Procurando compreender de uma forma mais ampla esse conjunto de práticas, teorias e fatores condicionantes, esse capítulo pretende contribuir para a caracterização dos principais elementos que podem contribuir para compreender o estágio atual da NPG.

3. METODOLOGIA

A proposta metodológica para atender ao objetivo proposto é a revisão integrativa. Trata-se de um método fundamentado em evidências e que pode ser caracterizado como uma forma de revisão sistemática, com o propósito de compreender com maior profundidade um determinado conceito, a partir de estudos relevantes sobre o tema (BROOME, 2000).

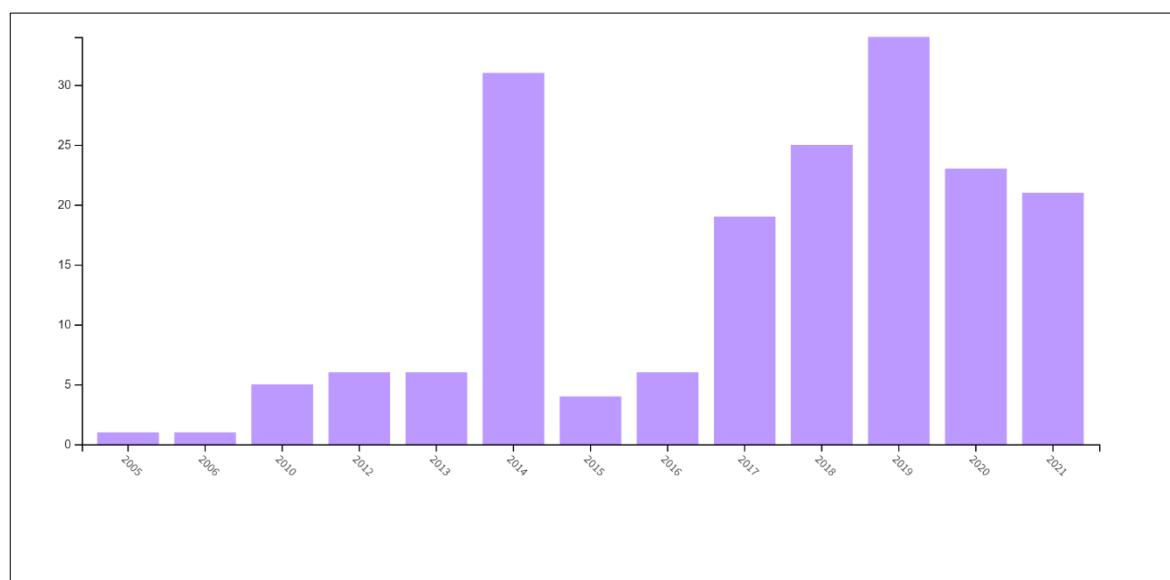
A revisão integrativa, conforme destacaram Whitemore e Knafl (2005), permite integrar estudos teóricos e empíricos, com metodologias qualitativas e quantitativas para a compreensão de um determinado fenômeno. Ao longo do tempo, verificou-se sua aplicabilidade nos mais diversos campos de estudo e compreende-se que é um método indicado também para o estudo em questão.

As etapas da revisão integrativa consideram o rigor da pesquisa, bem como o cuidado com os procedimentos, para garantir que resultados relevantes sejam obtidos. Para esse estudo, adota-se proposição de Botelho *et al.*, (2011), que alinhada ao método proposto por Whitemore e Knafl (2005), indica as seguintes etapas para estudos organizacionais: 1) definição do tema e da questão de pesquisa; 2) definição dos critérios de inclusão e exclusão; 3) Seleção dos estudos; 4) categorização dos estudos; 5) Análise e interpretação dos resultados; 6) Síntese.

Caracterizar a NPG e compreender suas possíveis contribuições, como anteriormente apresentado, definiu o tema e o norte desse estudo. A questão de pesquisa, apresentada no tópico anterior, foi também precedida do contexto, da caracterização e dos conceitos da NPG. Portanto, considerando estabelecidos a definição do tema e a questão de pesquisa, serão tratados a seguir as demais etapas da revisão integrativa, que consistem na escolha da base de dados, nos termos de pesquisa e nos parâmetros delimitadores (BOTELHO; CUNHA; MACEDO, 2011; BROOME, 2000).

Para a pesquisa bibliográfica foi utilizada a base de dados *Web of Science (WoS)*. Essa escolha foi orientada pela abrangência quantitativa e qualitativa dessa base de dados, considerando a indexação de publicações de impacto e ferramentas disponíveis para análise. Uma exploração inicial foi feita para identificar os estudos de forma mais abrangente e orientar o mapeamento dos mesmos ao longo do tempo.

Com esse propósito, foi utilizado o termo “*new public governance*” no campo “tópicos” (inclui título, resumo e palavras-chave), ao longo de todo o período. Uma visão geral do resultado obtido é apresentada abaixo (GRÁFICO 6).

GRÁFICO 6 - Pesquisa em tópicos de “*new public governance*” na base de dados WoS

Fonte: *Web of Science*

Foram localizados 181 estudos, divididos em categorias da seguinte forma: Administração pública: 64,8%; gerenciamento: 19,8%; Ciências Políticas: 7,7%; negócios: 5,5%; finanças: 4,4%; planejamento urbano regional: 3,3%. Os demais, todos inferiores à representatividade de 3% estão pulverizados em outras 19 categorias.

Verificou-se também que a partir do estudo seminal de Osborne (2006) houve uma considerável dispersão de estudos sobre o tema em vários países, dispersão essa que permaneceu nos anos seguintes. Entretanto, destacou-se uma concentração de estudos sobre a NPG em 2014 (GRÁFICO 6) e nesse ano, verificou-se que 75% dos estudos foram concentrados nos EUA, permanecendo a dispersão nos demais países.

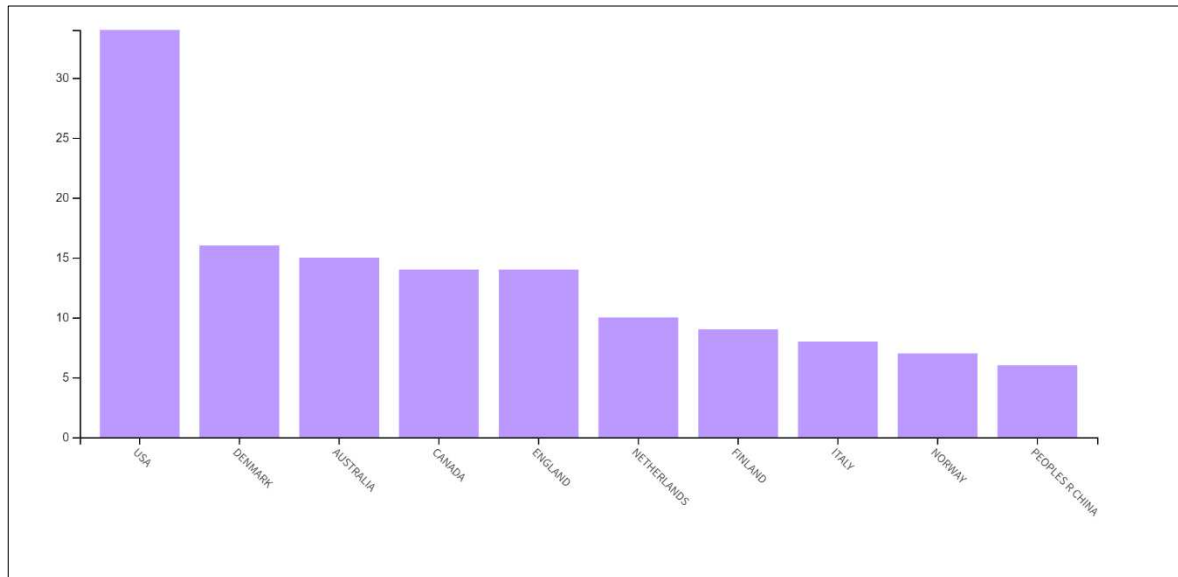
Considerou-se então o período de análise entre 2014 e 2021 como primeiro critério de inclusão, localizando 168 artigos. Estes representam 93% do total de estudos em todo o período. Abaixo são indicados os dez países com maior volume de produção acadêmica sobre a NPG (GRÁFICO 7).

O segundo critério de inclusão foi a significância dos estudos a partir dos termos de pesquisa, considerando os campos de título, resumo e palavras-chave, ordenando os registros de forma decrescente. A leitura do título e dos resumos confrontada com a classificação por relevância⁴ evidenciou que a pesquisa somente por título resultaria na identificação dos artigos

⁴ Classifica os registros em ordem decrescente com base na quantidade de termos de pesquisa encontrados em cada registro. A classificação dos registros da fonte leva em conta os seguintes campos: título, resumo, palavras-

mais relevantes. Foi feito um novo filtro com esse critério, considerando somente artigos em periódicos. Esse foi o terceiro critério de inclusão, resultando em um total de vinte e nove artigos.

GRÁFICO 7 - Concentração de publicações (artigos) por país de origem



Fonte: *Web of Science*

Conforme proposto por Botelho *et al.*, (2011), a análise e aprofundamento nos estudos pré-selecionados considerou as seguintes categorias: natureza do estudo (teórico ou teórico-empírico), metodologia (qualitativa, quantitativa ou ambos), área de estudo (Administração Pública, gestão, negócios, finanças, Ciências Políticas e outras), organizações às quais os estudos foram vinculados (afiliação), abordagens, similaridade e citações.

Como critérios de exclusão, foram descartados os artigos que se distanciavam do foco da governança colaborativa e outros com viés não pluralista, como sistemas de GP muito específicos e especializados, sem abertura para participação mais ampla.

A seleção foi feita através da leitura dos resumos, restando um total de quinze estudos da base de dados *WoS* (QUADRO 3). O conjunto de estudos evidencia uma dispersão geográfica e de instituições, bem como uma diversidade de métodos e abordagens.

chave, keywords plus. Os campos título e palavras-chave tem um peso um pouco mais alto do que os campos resumo e *keywords Plus (WoS)*.

QUADRO 3 - Estudos selecionados para análise da base de dados WoS

| It. | Ano | Autores | Periódico | Categoria | Países / Regiões |
|-----|------|---|---|--|--------------------------------|
| 1 | 2014 | Lindsay, C; Osborne, SP; Bond, S. | Public Administration | Political Science; Public Administration | Reino Unido |
| 2 | 2017 | Reinholde, I. | New Dimensions in the Development of Society Home Economics Finance and Taxes | Business, Finance | Letônia |
| 3 | 2017 | Scott, M. L.; Cnaan, R. A. | Nonprofit Policy Forum | Public Administration | EUA |
| 4 | 2017 | Almog-Bar, M. | Nonprofit Policy Forum | Public Administration | Israel |
| 5 | 2019 | Stanica, C. M.; Aristigueta, M. | International Journal of Public Leadership | Public Administration | Romênia |
| 6 | 2019 | Vinokur-Kaplan, D. | Nonprofit Policy Forum | Public Administration | EUA Canadá |
| 7 | 2019 | Waheduzzaman, W. | International Journal of Public Sector Management | Management; Public Administration | Bangladesh |
| 8 | 2019 | Dambrauskiene, D. | Rural Environment, Education, Personality | Education & Educational Research | Lituânia |
| 9 | 2019 | Malbon, E.; Carey, G.; Reeders, D. | Social Policy & Administration | Development Studies; Public Administration; Social Issues; Social Work | Austrália |
| 10 | 2020 | Casady, C. B. <i>et al.</i> | Public Management Review | Management; Public Administration | EUA |
| 11 | 2020 | Bryhinets, O. O. <i>et al.</i> | Revista San Gregorio | Social Sciences, Interdisciplinary | Ucrânia |
| 12 | 2020 | Brock, K. L. | Voluntas | Social Issues | Canadá |
| 13 | 2020 | Sapparojpatana, W. | Public Administration Issues | Public Administration | Tailândia |
| 14 | 2021 | Tenbense, T.; Silwal, P. R.; Walton, L. | Journal of Health Organization and Management | Health Policy & Services | Nova Zelândia |
| 15 | 2021 | McMullin, C. | Public Administration | Political Science; Public Administration | França Inglaterra Canadá |

Fonte: elaboração própria. Síntese a partir das bases de dados WoS

Nestes estudos, a NPG é o tema central em contextos diversos, estudada sob a ótica de PP orientadas para a saúde, educação, territórios, bem-estar social e outras. A diversificação evidencia em um primeiro olhar a apreensão de um fenômeno não localizado, indicando o interesse na NPG em diversas partes do mundo em espaço de tempo relativamente curto, com pesquisas mais concentradas entre 2017 e 2021.

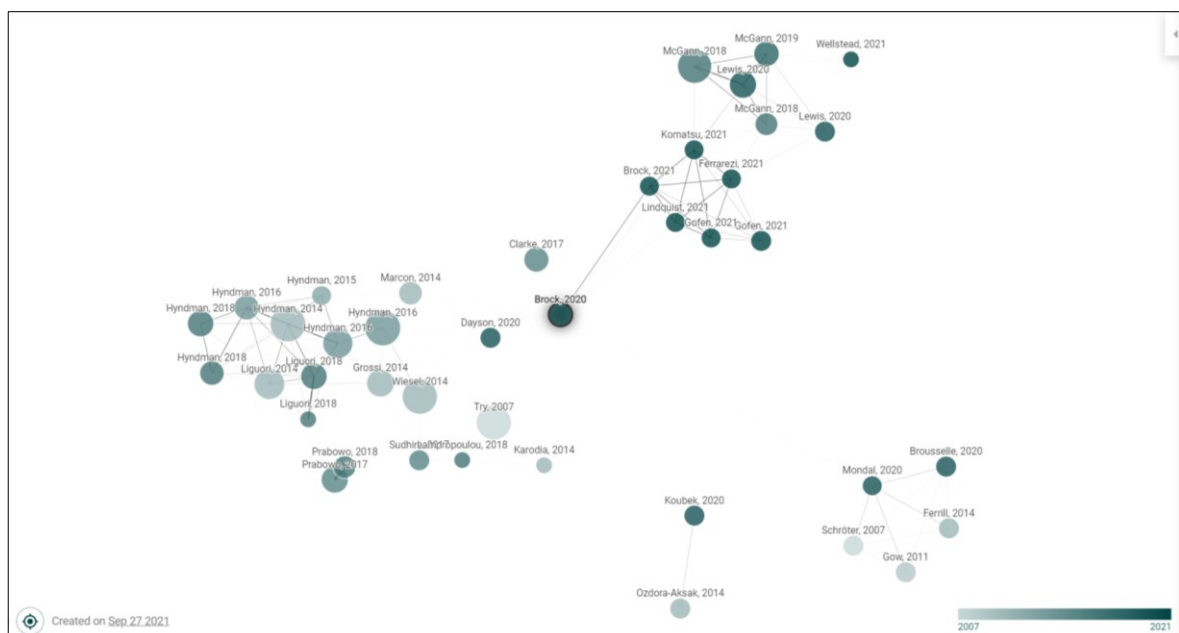
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os estudos relacionados à Administração pública representaram 57,8% do total, seguidos pelas áreas de negócios e finanças, gestão e sociedade, cada uma delas com 10,5%, com os demais estudos pulverizados nas demais áreas temáticas. Não foi identificada concentração ou destaque para autores e afiliações institucionais específicas, os quais se encontram totalmente pulverizados nos estudos. Uma única exceção é apresentada pela *Aston University*, com duas publicações de autores diferentes.

Foram identificadas também publicações originadas em uma diversidade de países e regiões, de forma também pulverizada. O maior número de estudos teve origem nos EUA, com 21%, seguido da Austrália, com 15,7%, Canadá, Inglaterra e Lituânia, todos com 10,5% seguido de outros, com percentuais menores. Partindo de uma visão geral, o termo *new public governance* apresenta-se disseminado nos mais diversos países e regiões.

Uma análise inicial puramente orientativa foi feita a partir das publicações mais citadas dentre os artigos selecionados no *WoS*, utilizando a ferramenta *Connected Papers* (EITAN *et al.*, 2021). A análise considera citações e similaridade temática, apontando estudos seminais e as variações. O resultado apontou que a abordagem teórica da NPG é multicêntrica, seja a partir da sua origem, como indica a diversidade regional ou de sua aplicação em PP diversas (FIGURA 1).

FIGURA 1 - Conexões e similaridades entre estudos



Fonte: elaboração própria, utilizando o software *Connected Papers*.
Nota: a FIGURA 1 está expandida no APÊNDICE A.

Uma análise individual dos estudos identificados indicou que a NPG está orientada de destacadamente para as seguintes abordagens, não necessariamente por ordem de relevância: a) Coprodução entre o Estado e a sociedade civil organizada, destacando a emergência de um novo serviço público e a relevância do Valor Público, a partir de estudos sobre inclusão social e a empregabilidade; b) Desenvolvimento das parcerias público-privadas no conceito da NPG; c) Processo de mudança e hibridismo NPM para governança colaborativa, em um contexto de reformas, considerando novas abordagens; d) Relevância da liderança na NPG; e) Inovação, fundamentada em novas abordagens de governança f) Difusão da NPG para países em desenvolvimento.

Partindo das diversas formas de análise, o fenômeno de uma Nova Governança Pública emerge como um fenômeno não localizado. Essa característica explica, em parte, as diversas abordagens conceituais, assim como a influência da especificidade e finalidade de cada arranjo de GP. Apresenta-se também como um aspecto comum relevante nos estudos analisados uma nova relação entre Estado e sociedade, como uma resposta ao desafio da superação da NPM e orientação para o NSP.

Os estudos evidenciaram em comum o contexto de reformas administrativas, com debates em torno de questões fiscais, responsabilização, transparência e bem-estar social. Estão frequentemente presentes, como elementos centrais, as críticas à NPM e reivindicações por maior participação do setor privado e da sociedade nas decisões e provisão de serviços públicos (O'REILLY; REED, 2010; OSBORNE, STEPHEN P., 2006; TROSA; PERRET, 2005; WANGLAI; DANDAN, 2010).

Mesmo antes do trabalho seminal de Osborne (2006), o estudo de Trosa e Perret (2005) discutiu os modelos de governança que se desenvolveram baseados nas experiências no Reino Unido, estes ainda com grande influência da NPM. Ao defender mudanças radicais nos sistemas de GP, Trosa e Perret (2005) destacaram a crise fiscal a partir do contexto da França como uma grande questão que exigia uma ruptura com a hegemonia da NPM. Reformas no setor público, motivadas por crises fiscais e pela gestão eficiente de recursos públicos também ocorreram no Reino Unido (O'Reilly; Reed, 2010).

O estudo de Trosa e Perret (2005) apresenta uma visão crítica representativa não apenas de um quadro necessário de inovação, aspecto já observado anteriormente por outros autores (KICKERT, 1995, 1997), como também a relevância do desenvolvimento incremental fundamentado no aprendizado em políticas (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Os aspectos de ruptura com a NPM e a possibilidade de inovação nos arranjos de GP também emergem como

um fenômeno não localizado, o que é indicado pela pulverização dos estudos relacionados à NPG, corroborando com o trabalho seminal de Osborne (2006).

A relevância da *accountability*⁵ é destacada no estudo de Trosa e Perret (2005), com enfoque para a transparência e a responsabilização, alinhando-se à definição proposta pela OCDE. Nesse sentido, os autores argumentam que o processo decisório se impõe como fator decisivo, cuja papel é crucial não somente para os resultados imediatos, mas também para o efeito das relações sociais e de desenvolvimento. Para os autores, a liderança se destaca como um fator decisivo, implicando nos processos de coordenação e aprendizagem coletiva.

A percepção em relação à importância da liderança como um elemento central da governança é trazida também à tona por O'Reilly e Reed (2010). Entretanto, os autores a veem como um “componente normativo central do discurso gerencialista contemporâneo dentro da nova governança pública” (p. 961, tradução livre), os quais procuravam utilizar o *leadership* (aspectos relativos à liderança) como discurso político para justificar reformas.

Predomina em estudos recentes a liderança como um componente central na NPG, sendo este percebido como um fator inclusivo de atores em várias frentes, no âmbito público e privado, como um elemento importante para aliviar tensões. A depender de como se constitui, a liderança pode também tornar-se um indicador de hibridismo entre a NPM e a NPG (O'REILLY; REED, 2010). Vários desses aspectos indicam também uma oposição entre a proposição de Osborne (2006) e outras, apresentados a seguir (QUADRO 4).

QUADRO 4 - Aspectos que apontam para a negação do paradigma da NPM

| ASPECTOS DESTACADOS | AUTORES |
|--|----------------------------|
| Não se trata de um fenômeno ou paradigma, mas de um aglomerado de vários. | Ferlie et. al., 1996 |
| Personalidades distintas dependentes do público, incluindo personas ideológicas, gerenciais e orientadas à pesquisa. | Dawson e Dargie, 1999 |
| Extensão limitada às arenas anglo-americanas, australianas e algumas escandinavas. | Kickert, 1997 |
| Natureza geograficamente dependente, com distinções em seu foco e <i>locus</i> . | Borins, 2002 |
| Subescola da tradição estatista e burocrática da Administração Pública. | Frederickson e Smith, 2003 |
| A NPM é um paradigma fracassado. | Farnhan e Horton, 1996 |

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Osborne (2006).

⁵ *Accountability* não é um termo com tradução literal e há várias concepções sobre o mesmo apresentadas na literatura. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) o compreende como responsabilidade e dever prestação de contas, com o intuito de melhorar a possibilidade de acesso às informações até mesmo às pessoas mais vulneráveis na sociedade (OCDE, 2014).

Considerando a frequência de citações e o número de publicações, Osborne (2006) se destaca em estudos que procuram caracterizar a NPG. A proposição de um modelo analítico da NPG desenvolvida em um estudo seminal pelo autor destaca uma clara contraposição ao modelo da NPM, ao defender que esse modelo está superado e apresenta uma nova concepção de governança alinhada ao NSP.

Ao propor as bases para a NPG, Osborne (2006) aponta não apenas o antagonismo entre as correntes teóricas, mas também minimiza a NPM quanto ao seu *status* de paradigma no campo da Administração Pública. Embora sua abordagem central não seja a discussão paradigmática, o autor em diversos momentos recorre a esse argumento, procurando desconstruir a NPM como um paradigma, classificando-a como um fenômeno transitório. O autor considera que “[...] um tanto provocativamente, a NPM foi na verdade um estágio transitório na evolução da Administração Pública tradicional para o que é aqui chamado de Nova Governança Pública” (OSBORNE, 2006, p. 1).

Os estudos ainda embrionários da NPG indicam de forma abrangente a abordagem plural e pluralista, sendo essa uma característica frequentemente associada a uma contraposição à NPM. Assim, o processo evolutivo da NPG se orienta para uma visão do mundo atual (RHODES, 2007). Entretanto, há estudos que divergem de Osborne (2006) quanto à contraposição da NPG em relação à NPM, bem como da condição transitória desta última.

O caráter transitório da NPM é destacado por Osborne (2006), situando-a entre a Administração Pública clássica e a NPG. Entretanto, essa assertiva é questionável a partir do conjunto de estudos analisados, uma vez que a NPM ainda pode ser considerada como paradigma dominante em diversos países, bem como se apresenta, através de diversos elementos constituintes, como parte das mudanças nos atuais sistemas de GP, podendo caracterizar uma espécie de hibridismo em alguns casos.

Alguns autores defendem mais abertamente o hibridismo entre sistemas, como por exemplo a orientação para as lideranças, de forma mais centralizadora (O'REILLY; REED, 2010) e de aprendizado contínuo e incremental, como a teoria da dependência de trajetória (REINHOLDE, 2017) e até mesmo a inevitável dependência e a contribuição de modelos da NPM como suporte ou como aprendizado precedendo a NPG (WAHEDUZZAMAN, 2019).

A implementação da NPG não obteve o mesmo resultado em países distintos. Os resultados de pesquisas indicam que o sucesso do NPM na Nova Zelândia, Reino Unido e Austrália não foi igualmente replicado em outros países desenvolvidos, como EUA e Canadá. Esse aspecto levou a questionamentos sobre as razões entre a diferença dos resultados

alcançados em países com estágios diferentes de desenvolvimento (WAHEDUZZAMAN, 2019).

Uma pesquisa realizada em Bangladesh indicou quatro elementos relacionados à GP: serviços baseados no mercado, eficiência, *accountability* e descentralização. A pesquisa constatou que esses pré-requisitos não poderiam ser amadurecidos sem o desenvolvimento prévio desses elementos a partir da NPM (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2011; CIBORRA; NAVARRA, 2005). Portanto, embora possa ser considerada por alguns como obsoleta em países desenvolvidos, diversos estudos defendem que a NPM precisa ser implementada em países em desenvolvimento antes da NPG (WAHEDUZZAMAN, 2019), indo ao encontro da proposição da dependência de trajetória (PIERSON, 1995; REINHOLDE, 2017).

Para Osborne ” (2006), a abordagem da NPG considera a contribuição de múltiplos atores, caracterizada pela descentralização do poder decisório e na coprodução de serviços públicos a partir de uma visão cidadã. Desta forma, se desenvolve através de múltiplos processos conectados, que definem o sistema estrutural de PP. Portanto, quanto ao foco, a NPG está orientada para o pluralismo, relações interorganizacionais e à governança de processos (OSBORNE, 2006).

As bases teóricas da NPG se assentam na sociologia organizacional e na teoria de redes, em contraposição à fragmentação do Estado (OSBORNE, 2006). A fragmentação é apontada por Haveri (2006) como uma das causas da decadência na prestação de serviços das instituições estatais, proporcionando grandes incertezas no que se refere à gestão pública em uma visão moderna. Não obstante, a NPG também contempla a existência das interações estratégicas, a relevância da formação do capital social e a influência do marketing relacional. Uma síntese dos elementos centrais propostos por Osborne é apresentada a seguir (QUADRO 5).

QUADRO 5 - Elementos centrais da NPG propostos por Osborne

| CATEGORIAS | SUBCATEGORIAS |
|--------------------------|-------------------------------|
| Orientação | Ciclo de políticas públicas |
| | Estado plural e pluralista |
| | Sistemas complexos |
| | Interações Organizacionais |
| Bases conceituais | Estudos políticos |
| | Sociologia organizacional |
| | Teoria de redes |
| | Capital social organizacional |
| Bases estruturais | Relações de confiança |
| | Organização relacional |
| | Interdependência de atores |

Fonte: elaboração própria, a partir de Osborne (2006).

A orientação estratégica, para Osborne *et al.* (2013) tem origem nas teorias de estratégia organizacional, com foco para uma maior aproximação e envolvimento do público na prestação de serviços e permeia todos os elementos estruturais e relacionais. Conforme proposição dos autores, o marketing relacional deve ser compreendido de forma mais ampla e desconectada de uma visão puramente transacional (frequentemente associada a práticas mercadológicas), orientando-se em direção à cooperação e ao propósito da construção de capital social, alinhando-se, portanto, ao NSP.

Estudos desenvolvidos por Tsai (2000) e incorporados ao modelo da NPG por Osborne (2006) apontam a influência da dinâmica das redes, considerando a centralidade, confiança e relações estratégicas. Segundo ambos, os estudos apontam que os níveis de centralidade e confiança nas redes influenciariam de forma mais eficaz a taxa de criação de ligações entre duas unidades estrategicamente relacionadas, sendo um aspecto também identificado em outras pesquisas posteriores (KLIJN; KOPPENJAN, 2012).

Com o avanço dos estudos sobre a NPG, Osborne *et al.* (2013) identificam uma mudança de foco nos processos administrativos e gestão interorganizacional, até então com uma visão mais fragmentada, se orientando para o que se pode compreender como o fortalecimento de estruturas relacionais. Os autores argumentam que:

“Em vez disso, esses focos devem ser integrados a um paradigma mais amplo que enfatiza tanto a governança das relações interorganizacionais (e intersetoriais) quanto a eficácia dos sistemas de prestação de serviços públicos, em vez de organizações de serviço público discretas” (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013, p. 1, tradução livre).

A abordagem para compreensão da NPG proposta por Osborne *et al.* (2013) estabelece como princípio básico a produção de serviços públicos, considerando a coprodução através da interação organizacional e intersetorial. Nesse sentido, a cooperação se destaca como um fator relevante, restando considerar que cooperação e competição coexistem, fortalecendo a relevância da interação estratégica inerente à coprodução de serviços (FEIOCK, 2007; OSTROM; PARKS; WHITAKER, 1973) e conseqüentemente, à NPG (OSBORNE, 2006).

A coordenação em sistemas descentralizados é abordada por Klijn e Koppenjan (2000), que empregam diversas vezes o termo “gerente” (gerente de rede, gerente de trabalho, gerente central e gerente de processo) e “construtor de redes” referindo-se aos governos e ao seu papel mediador. Conforme destacam os autores, o governo deve exercer o papel de organizar, facilitar e estimular a interação, estabelecendo a mediação dos interesses e contribuindo para o equilíbrio e a transparência.

A literatura aponta para um crescimento gradual do interesse pela NPG, destacando-se o ano de 2014 como atípico. Naquele ano, a realização do “*Symposium on Public Service Leadership in a Globalized World*”, impulsionou o maior número de publicações, por tratar-se de um evento com foco no tema em questão. Chama a atenção também a diversidade de abordagens e de países que despertaram interesse sobre o tema em um período relativamente curto. Essa diversidade persiste até o momento atual, conforme apontam os estudos a partir de 2014.

Uma análise dos estudos mais recentes apresenta várias contribuições, a partir de uma diversidade de aspectos que procuram caracterizar a NPG. Segundo Reinholde *et al.* (2020), a NPG atualmente é considerado um novo paradigma ascendente na Europa Central e Oriental, por sua defesa de princípios e valores como qualidade e justiça social, transparência e ausência de corrupção. Os autores relatam a orientação da NPG em sua pesquisa para a participação plural e desenvolvimento do bem-estar social, responsabilidade social e democracia, em oposição ao impacto negativo da NPM nas reformas do setor público.

De forma comparativa, os estudos mais recentes também evidenciam estágios distintos do desenvolvimento da NPG nos mais diversos países, com avanços consideráveis nos países mais desenvolvidos (CASADY *et al.*, 2020; LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014; REINHOLDE *et al.*, 2020), estágio ainda incipiente em países em desenvolvimento (STANICA; ARISTIGUETA, 2019) e supostamente inviáveis a partir de análise de PP específicas em determinados países, como no caso de Bangladesh (WAHEDUZZAMAN, 2019). O conjunto de aspectos influentes no estágio de desenvolvimento pode ser sumarizado através da caracterização do ambiente institucional (DAVIS; NORTH, 1970), e político, implicando na conformação da democracia e nos condicionantes à participação da sociedade civil organizada, conforme apontado por Demise (2006).

Outro aspecto relevante para a NPG diz respeito ao desenvolvimento do ambiente institucional, entretanto diretamente relacionado aos fatores condicionantes do contexto das reformas da Administração Pública. Esse contexto remete à origem e empenho dos recursos públicos e aos mecanismos de gestão, estabelecendo o antagonismo entre a NPM e o NSP. Alguns estudos compreendem que tais reformas motivaram de forma predominante o avanço da NPG, embora tenha proporcionado sistemas com características híbridas.

Esses aspectos foram observados através da complexa relação empresarial no âmbito dos sistemas de GP (TENBENSEL; SILWAL; WALTON, 2021), com resistências iniciais a novas regulamentações por parte das empresas que tendem a adaptar-se ao longo do tempo.

Tais aspectos são também discutidos em teorias do processo político, que consideram o aprendizado de políticas como um processo de construção de crenças e valores que se desenvolvem em períodos mais longos, influenciando também nos mecanismos de coordenação (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014).

Diversos estudos discutem também a herança cultural resultante do aprendizado das práticas da NPM (TENBENSEL; SILWAL; WALTON, 2021) e a forma como esses aspectos afetam as relações institucionais e influenciam nas Parcerias Público-privadas (PPP), conforme destacam Casady *et al.* (2020). Vários desafios também surgem no processo de mudança da NPM para a NPG, a partir da tradição da centralização hierárquica para a mudança de uma liderança distribuída (DAMBRAUSKIENE, 2019, p. 40).

O termo liderança distribuída não é novo, mas segundo Dambrauskiene (2019), vêm se resignificando ao longo do tempo e na atualidade pode ser relacionado ao compartilhamento de liderança, sendo melhor compreendido em um contexto de desenvolvimento coletivo através da cooperação. Portanto, pode ser também entendido como um conceito emergente e central na NPG, uma vez que se torna essencial para a coordenação, mediação, implementação de iniciativas inovadoras, capacitação dos provedores de serviço e do público atendido, sendo contributivo para a orientação estratégica de médio e longo prazos.

O caráter plural da NPG, não obstante as limitações e o desenvolvimento em curso, parece não ser contestado. Esse aspecto é identificado em todos os estudos analisados, remetendo à participação ampla dos governos e sociedade civil organizada, com um destaque para organizações do terceiro setor e até mesmo para empresas. Essa participação ampla é relatada tanto na provisão de serviços quando no processo decisório, relevante para demandas de curto, médio e longo prazo (BROCK, 2020; LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014; MCMULLIN, 2021). Ao longo da história, as organizações religiosas também se destacaram em diversos momentos por ações humanitárias, notadamente no alívio à pobreza e a participação dessas organizações também ocorre na NPG (SCOTT; CNAAN, 2017).

Estudos sobre PPP para infraestrutura nos EUA demonstram ainda um fenômeno pouco estudado na NPG, mas apresentam contribuições para a maturidade institucional. Dentre os principais desafios a serem superados, estão o alto custo dos empreendimentos, a manutenção de sistemas e instalações e a corrupção. Entretanto, a evolução nessa forma de parceria pode ser sustentada pelos aspectos da legitimidade, confiança e capacidade (CASADY *et al.*, 2020).

Os autores destacam que a legitimidade é fundamentada na percepção clara da adequação dos propósitos, suportada por um conjunto de elementos institucionais e também por

crenças e valores. A confiança é definida como um processo gradual, que se inicia com uma aposta de quem manifesta o interesse em confiar o que pode ser visto como uma aposta e essa confiança se mantém à medida que as expectativas são atendidas. Pesa nesse sentido a demonstração de capacidade e competência, podendo desenvolver-se em maior ou menor intensidade (REINA; REINA, 2006). Nesse sentido, capacidade e competência são relevantes tanto individual como coletivamente, inclusive nas instituições, o que inclui a capacidade estatal no sentido definido por Skocpol (1985)⁶.

Conforme destacam Casady *et al.*, (2020), a capacidade é expressa através da competência dos atores em cumprir suas atribuições de forma satisfatória. A confiança se revela como um elemento fundamental no desenvolvimento da NPG, uma vez que se torna o divisor de águas entre para o formalismo e o contratualismo. Assim considera-se o custo de transações em ações coletivas (FEIOCK, 2005), bem como a flexibilidade e agilidade das relações e processos, contribuindo para superar uma das grandes barreiras dos sistemas centrados no gerencialismo (LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014).

A infraestrutura reflete na capacidade de prestação de serviços e frequentemente surge como um fator limitador. Embora as PPP sejam uma alternativa nesse sentido, ainda se mostram insuficientes. Entretanto, as empresas frequentemente se fazem presentes através das respectivas fundações, que participam como organizações do terceiro setor nos sistemas de governança. Outra alternativa surge de soluções inovadoras, como compartilhamento de estruturas em centros colocalizados (VINOKUR-KAPLAN, 2018). A autora destaca o crescimento desses centros, relatando a existência de quase 400 deles nos EUA e Canadá e se tornam uma tendência nesses países, oferecendo mais conforto, segurança e abrigando centenas de organizações.

As organizações do terceiro setor se destacam pelo seu papel orientado para o bem-estar social, podendo ser caracterizadas institucionalmente de acordo com o ordenamento legal de cada país. Constituem-se, por exemplo, como associações ou fundações, sem fins lucrativos, amplamente estudadas no âmbito dos sistemas de GP (ALMOG-BAR, 2018a; BROCK, 2020; LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014; MCMULLIN, 2021). Essas organizações, com uma participação ampliada, expandem sua influência política e nos sistemas de GP.

Um dos obstáculos no desenvolvimento de parceria com as organizações do terceiro setor são os limites para estabelecimento de acordos, o que muitas vezes compromete a entrega

⁶ Skocpol (1985) define capacidade estatal como o desempenho do Estado ao formular e atingir objetivos amplos, em benefício dos mais diversos segmentos sociais e não somente de determinados grupos.

dos serviços, fragilizam as organizações e deterioram as parcerias (BROCK, 2020). Esse aspecto envolve muitas variáveis, como os elementos estruturantes relacionados à estratégia (previsibilidade, planejamento, infraestrutura e outros) e até mesmo transparência e confiança.

Como destacou Feiock (2005), se os custos e os benefícios da parceria não forem percebidos como benéficos, as partes podem buscar vantagem estratégica tentando influenciar as percepções de atratividade de uma parte sobre a outra. Algumas pesquisas mapearam as relações entre sistemas de GP e organizações sem fins lucrativos, constatando que devido aos limites para estabelecimentos de acordos, as mesmas utilizavam técnicas cooperativas, submetendo-se a condições não favoráveis como novos entrantes e posteriormente passavam a utilizar táticas para obter um *status* como fornecedores mais relevantes de serviços (ALMOGBAR, 2018b).

Ao analisar acordos envolvendo a GP para cuidados com crianças e adolescentes nos EUA (MOORE; HARTLEY, 2008), os autores procuraram identificar indicadores de inovação. Esse estudo constatou que elementos de inovação estavam dispersos e muitos pesquisadores encontram dificuldades para sua categorização. Assim, esclarecem que muitas vezes a abordagem sobre inovação é orientada para aspectos de processo, quando deveriam se orientar mais para novas formas de relacionamento entre as organizações e soluções para financiamento e serviços compartilhados.

Na atualidade, as inovações tecnológicas, principalmente relacionadas aos sistemas de informação e tecnologias virtuais também devem ser consideradas como elementos constituintes da GP. Esse aspecto emerge como um fator importante de recursos que podem representar diferenciais ou limitações.

Assim como vários estudos identificam a coprodução, em suas diversas formas, como um elemento comum ao gerencialismo e ao desenvolvimento da GP, o mesmo ocorre com as transformações inovadoras propostas à liderança, o que é apontado em um estudo realizado no Reino Unido (O'REILLY; REED, 2010). Os autores descrevem tais mudanças como uma prática discursiva do gerencialismo, que atende também às mudanças nos sistemas de governança.

Entretanto, estudos abordam a função crucial da liderança nas formas emergentes de GP e discutem motivação, coordenação, desempenho e outros fatores. Como destaca Dambruaskiene (2019), seu estudo realizado na Lituânia sobre a NPG apontou a liderança orientada para a interação mútua, o processo de tomada de decisão, o desenvolvimento da cultura organizacional e da *accountability* como componentes da liderança distribuída. A

liderança, conforme destaca a autora, também apresenta relevância para a capacitação dos atores diversos, bem como para a população beneficiária, conforme também já havia sido indicado por Ostrom *et. al.* (1973).

A liderança distribuída parece ser um dos elementos pouco amadurecidos na NPG, uma vez que suscita frequentes questões de coordenação e externa a fragilidade da *accountability*, como evidenciou um estudo desenvolvido na Austrália (MALBON; CAREY; REEDERS, 2019). Os mesmos autores também consideram que a estrutura da NPG criou diversas camadas estruturais que tornaram a *accountability* mais complexa e imprecisa, o que se torna um ponto de atenção conectado à liderança distribuída.

De fato, Dambruaskiene (2019) identificou pelo menos três tipologias de liderança distribuída (independente, planejada e por demanda), bem como níveis distintos (superficial, médio e profundo). Esse aspecto emerge nos estudos como um elemento influente a ser estudado no âmbito da NPG. Da mesma forma, a fragilidade da *accountability*, externada por Malbon *et al.* (2019) já havia sido relacionada anteriormente à posição ocupada pelos atores em um sistema de GP, dada a sua complexidade e à suas dimensões, vertical e horizontal (O'DONNELL, 1998).

Os diversos estudos que destacam a relevância da liderança e da inovação apontam através de diversos argumentos que esses dois aspectos se orientam cada vez mais para relacionamentos, embora não abandonem a atenção aos processos. Portanto, na NPG se destaca ainda mais os aspectos caracterizadores da governança colaborativa através do fortalecimento de relacionamentos característicos de redes de cooperação, bem como os demais elementos relacionais.

Assim como o setor privado se orienta por determinadas premissas alinhadas ao interesse das partes em determinado negócio, constituindo valores próprios do setor privado, no setor público também há um norte para as partes interessadas, destacando o interesse dos participantes em um sistema de GP. Esse norte é compreendido como “Valor Público” por Moore (1997) e desde então o termo vem sendo estudado como um componente importante, tanto para os sistemas de gestão da estratégia governamental quanto para os sistemas de GP. Conforme definiram Bryhinets *et al.* (2020),

“A Gestão do valor público é uma abordagem na administração pública, através da qual o Estado desenvolve um sistema de valores para o longo prazo e é guiado por eles, bem como as disposições de regulamentação em suas atividades para garantir os melhores resultados” (p. 5, tradução livre).

O Valor Público (VP) é destacado por Pereira e Ckagnazarof (2020) como um componente central na NPG. Os autores destacam também os elementos que consideram relevantes para compreender a NPG, categorizando-os como fundamentais, estruturais e de processo. Os elementos fundamentais, segundo os autores, seriam constituídos pela coprodução, VP e democracia deliberativa. Como elementos estruturais, são destacados o deslocamento de poder para a esfera pública, a constituição de estrutura de redes e consequentemente, mecanismos de coordenação. Com relação aos processos, os autores destacam os requisitos de eficiência, eficácia e *accountability*.

Como destacou Moore (1997), o VP é formatado pelo governo, sendo definido através de regulamentação legal. Entretanto, é necessário compreender que tal formatação é dependente de como o conjunto de valores é criado e sustentado. Na NPG, o VP é desenvolvido em uma concepção de cidadania, com participação conjunta entre Estado e sociedade, mediado na esfera pública.

O VP não é meramente um conjunto de expectativas unilaterais dos governos ou dos cidadãos, mas sim o que representa esse conjunto de valores em detrimento de outros. Em outras palavras, há um custo para realizar ações orientadas pelo VP, que será compreendido como tal somente se Estado e sociedade estiverem dispostos a pagar por ele. O VP, portanto, se sustenta por escolhas consolidadas entre governos e sociedade e deve ser externado através de elementos normativos, além de aspectos estruturais e relacionais. Essa externalidade é percebida através da estrutura de recursos disponíveis e pela qualidade da estrutura relacional, que envolve a dinâmica da rede e os resultados esperados.

Conforme destacam Bryhinets *et al.* (2020), o VP orienta para a construção de relacionamentos nos mais diversos âmbitos, com o propósito de estabelecer a confiança e atender às demandas, guiando-se para o interesse coletivo e pela cidadania, constituindo-se então como uma mudança de paradigma da gestão tradicional para a gestão do VP. Portanto, trata-se de um elemento relevante na NPG que conecta os aspectos da inovação, da construção de confiança, das relações em rede, da cooperação, da perspectiva estratégica e do NSP.

A abordagem do VP é reforçada por Hartley *et al.* (2016), que aprofundam o conceito, propõem avançar no tema a partir de estudos empíricos e realizar pesquisas com métodos variados e romper com a abordagem centrada nos gestores públicos. Os autores propõem os componentes para a compreensão do construto do VP:

“Há pelo menos três, por vezes díspares, componentes de valor público no pensamento da gestão pública contemporânea: a noção de valor público como contribuição para o esfera pública; a noção de valor público como o acréscimo de valor por meio de ações em um cenário organizacional ou de parceria e o

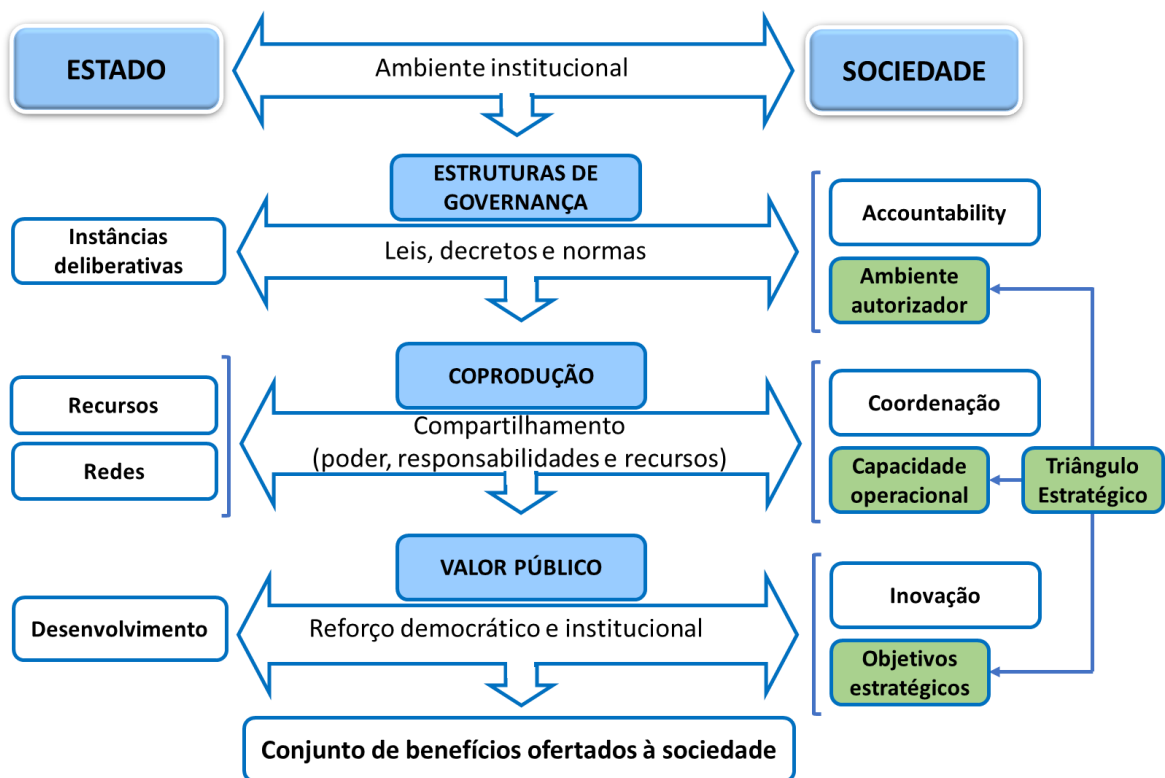
arcabouço heurístico do triângulo estratégico (a proposta de valor público, o ambiente autorizador e os recursos operacionais que um gestor público tem que alinhar para alcançar o valor público).” (p. 2, tradução livre)

Conforme destacaram os autores, o VP se conecta então não apenas à esfera pública, com seu caráter mediador entre o público e o privado no Estado moderno (HABERMAS, 2014), mas também a novos sistemas de governança. Assim, constitui-se de princípios fundamentados em parcerias e coordenação destas para provisão de demandas, legitimidade e estratégia para obtenção dos resultados relevantes para a coletividade.

Ao se referir ao arcabouço heurístico do triângulo estratégico, Hartley *et al.* (2016) também se referem a uma estratégia disseminada, conectada ao comportamento coletivo que permeia a estrutura organizacional no âmbito público, influenciando no pensamento estratégico. Assim o triângulo estratégico emerge também como um componente fundamental para a NPG.

Portanto, a abordagem estratégica fundamentada no VP transcende à pura instrumentalidade e remete à efetividade do conjunto de valores construídos e colocados em prática através do sistema de GP. Com o propósito de síntese, o modelo analítico resultante deste estudo é representado a seguir (FIGURA 2).

FIGURA 2 - Proposição de um modelo analítico da NPG



Fonte: elaboração própria a partir da literatura

O arcabouço heurístico do triângulo estratégico (MOORE, 1997), transportado para a NPG é suportado, portanto, por três componentes: a proposta de valor público, traduzida pelos objetivos estratégicos, o ambiente autorizador, traduzido pela estrutura de governança e os recursos operacionais, traduzidos pela capacidade de ação do sistema. Esses elementos precisam então ser alinhados para proporcionar a efetividade esperada.

Embora as múltiplas abordagens sobre a NPG indiquem um conjunto amplo de elementos constituintes, procurou-se estabelecer um foco naqueles que parecem ser centrais. Entretanto, os mesmos muitas vezes se encontram distribuídos em categorias distintas de análise ou até mesmo conectados a várias delas, simultaneamente.

O modelo proposto e fundamentado na literatura destaca a relação entre o Estado, com suas diversas instâncias, atuando para produção de serviços públicos através de uma parceria com os mais diversos atores membros, da sociedade civil organizada. Essa é a essência da governança colaborativa, cuja mediação ocorre na esfera pública.

O modelo analítico apresentado se orientou pela síntese dos diversos arranjos de GP que constituem os espaços para debates, tomadas de decisão e participação em todo o ciclo de políticas públicas. O ambiente institucional nos casos analisados representa uma apreensão do Estado em relação à complexidade e limitações para o atendimento de demandas públicas, instituindo instâncias parceiras, cuja constituição também leva à distribuição de poder.

No âmbito dessa relação complexa, se estabelece uma estrutura de governança que compreende elementos estruturantes e uma estrutura relacional, que se tornam componentes centrais e ambos abrigam os demais elementos que compõem a NPG.

Destacou-se na literatura e, portanto, no modelo analítico proposto a relevância do VP, que se estabelece a partir da simbiose entre governo e sociedade, ambos com importância equivalente no caso da NPG. Trata-se de um componente central, que reúne os elementos muitas vezes imensuráveis para proporcionar o conjunto de benefícios ofertados à sociedade.

O desenvolvimento e adaptabilidade são também dependentes do valor público, proporcionados pelos aspectos de desenvolvimento, aprendizado e inovação. Essa concepção sintetizada na ilustração acima procura reunir o conjunto relevante de elementos apontados pelos estudos analisados, embora seja também evidente que nem sempre os mesmos estarão todos presentes simultaneamente em um único sistema.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos analisados indicam de forma predominante que a Nova Governança Pública (NPG) se desenvolve a partir de um processo dinâmico e adaptativo, em toda a diversidade dos países incluídos. Evidenciou também que a NPG alcança estágios distintos e muito específicos de desenvolvimento em cada caso, dependente de uma diversidade de fatores. Destes se destacam: a finalidade, o ambiente institucional e político, as especificidades locais e o estágio em que se encontra o desenvolvimento da gestão pública.

Diversos estudos apontaram que a NPG encontra suporte para desenvolvimento em outros sistemas de Governança Pública (GP), a exemplo da governança multinível e principalmente os modelos de governança colaborativa, com total alinhamento a essa última tipologia. Pode-se afirmar, a partir dos resultados, que a NPG representa um fenômeno que indica o desenvolvimento de novas formas de GP, fundamentadas em princípios democráticos.

Um fator relevante para o desenvolvimento de novos arranjos de governança e especificamente da NPG foi uma tendência ao foco intraorganizacional proporcionado pela Nova Gestão Pública (NPM), que se mostrou incapaz de proporcionar a permeabilidade da sociedade civil organizada ao Estado. Entretanto, diversos estudos apontam, a partir de experiências com países mais desenvolvidos, que o conhecimento e experiência sedimentados a partir da NPM foi relevante para o sucesso na implantação da NPG. Os mesmos estudos apontam também esse aspecto como causa de insucesso em países que não implementaram a NPM previamente ao desenvolvimento de Políticas Públicas (PP) a partir da NPG.

A teoria da dependência de trajetória destaca a relevância da memória de processos e da avaliação de custos para abandonar ou não velhas práticas e iniciar novas, o que compreende também o processo de aprendizado de PP ao longo do tempo. Esse aspecto foi destacado em diversos estudos que constataram o suporte da NPM para o sucesso da NPG, notadamente em países mais desenvolvidos. Portanto, a dependência de trajetória e o aprendizado de longo termo em Políticas Públicas são elementos consolidados na literatura, bem como a precedência da NPM sobre a NPG, constituindo um conjunto de elementos que permitem afirmar o hibridismo entre sistemas de gestão e modelos de GP no desenvolvimento da NPG.

O desenvolvimento da NPG indica um fenômeno não localizado e multifatorial a partir dos primeiros estudos até a atualidade. Esse aspecto é apontado principalmente pela dispersão teórica e empírica. Foram identificados estudos em múltiplos países e regiões, com as mais variadas vinculações institucionais, com ampla diversificação de áreas de interesse e aplicação

diversificada em PP. Esses estudos permitiram evidenciar múltiplos aspectos da NPG, permitindo atingir o objetivo de caracterizar e apresentar o modelo analítico contemporâneo da Nova Governança Pública.

Há claramente um desenvolvimento em escala mundial, considerando os vários países pesquisados e em regiões distintas. Considerando os aspectos do hibridismo e do aprendizado de longo prazo em PP, surgem diversos formatos que procuram regular a interação entre o Estado e a sociedade. Os mesmos estudos indicam que esse desenvolvimento não é síncrono, tendo ocorrido primeiro em países mais desenvolvidos, se expandindo posteriormente para outros países em desenvolvimento.

Os estudos apontaram práticas orientadas para uma diversidade de políticas públicas, tendo como origem a maior demanda de serviços públicos, por um lado, e uma sociedade que exige maior responsabilidade nos gastos e qualidade nos serviços públicos, por outro. Com soluções adaptativas para a governança colaborativa, a depender de características específicas e da finalidade, os estudos apontaram soluções diversas. Portanto, a pressuposição de que “A NPG não se traduz por um único modelo, mas vários, caracterizados por uma diversidade de objetivos finalísticos e fatores condicionantes diversos”, encontra suporte neste estudo para sua afirmação.

Tendo como objetivo identificar os principais conceitos e propor um modelo analítico, verificou-se que há princípios comuns que são apropriados por diferentes modelos de governança pública, mas que têm sua prática modificada, implicando até mesmo em grandes variações conceituais ao longo do tempo. Para exemplificar, o conceito de coprodução se desenvolveu ao longo das décadas, moldando-se às demandas e incorporando grande diversificação conceitual.

Assim surgiram conceitos de coprodução diversos, que contribuem para caracterizar a extensão e a profundidade da participação, bem como da mobilização comunitária. Outras mudanças mais profundas também ocorreram, como o desenvolvimento do paradigma da nova gestão pública, novo serviço público, nova governança pública e valor público, alguns com maior aproximação entre si.

O conceito de valor público foi inspirado no valor privado, se desenvolvendo ao longo do tempo e a partir da descentralização do poder Estatal. Inicialmente era considerado como o valor produzido pelos governos, a partir da oferta de serviços. Entretanto, na atualidade e na NPG, o VP é concebido como o conjunto de princípios e valores estabelecidos de forma conjunta entre governos e sociedade e que orientam a GP, contribuindo para estabelecer um

conjunto de elementos estruturantes e relacionais, bem como as prioridades e a efetiva entrega dos serviços públicos.

O conjunto de crenças e valores interiorizados pela coletividade em um sistema de GP considera o aprendizado de políticas e as demais práticas, que se desenvolvem ao longo do tempo, as quais são posteriormente consolidadas ou abandonadas. A pressuposição de que “o aprendizado de longo termo em políticas públicas implica no compartilhamento de princípios e métodos entre sistemas, mesmo que antagônicos, constituindo novas tipologias de governança pública”, também encontra suporte neste estudo, tanto através do aprendizado de longo termo, quanto pela abordagem da dependência de trajetória.

Tendo como premissa um foco mais amplo e a caracterização de um fenômeno não localizado, considerando a amplitude do espaço temporal e da extensão das bases de dados disponíveis, compreende-se que não abarcar toda a abrangência dos dados disponíveis pode ser considerada como uma limitação deste estudo. Ademais, traduzir os principais aspectos da NPG como a coprodução, valor público e os complexos condicionantes da participação consiste em trabalhar com elementos característicos de determinadas políticas públicas e de regiões ou instâncias governamentais específicas, o que implica em compreender as influências intrínsecas e extrínsecas. Portanto, este estudo procura cumprir, face a essas limitações, o papel de indicar uma direção e destacar elementos fundamentais para as especificidades apontadas, sugerindo a expansão de novos estudos nessa direção.

A participação plural, a cooperação e uma relação de maior proximidade entre governos e a sociedade encontra também nas políticas públicas de âmbito local um espaço promissor para novos estudos. Em um contexto no qual muitos governos locais encontram-se limitados, seja por recursos financeiros, estruturais ou de pessoas, a governança local, fundamentada em princípios democráticos e na coprodução de serviços pode encontrar condições propícias para o desenvolvimento.

Os estudos recentes indicaram também que a NPG se encontra em expansão para países em desenvolvimento, o que abre novas e promissoras possibilidades de estudos. Há que se considerar também que a relação entre governos e sociedades locais se encontram em desenvolvimento, procurando ainda encontrar o caminho mais adequado para efetivar políticas públicas. Portanto, compreende-se que estudos orientados para políticas públicas específicas em governos locais podem contribuir para a compreensão e desenvolvimento de práticas e modelos orientados para a NPG.

REFERÊNCIAS

- ALMOG-BAR, Michal. Civil Society and Nonprofits in the Age of New Public Governance: Current Trends and Their Implications for Theory and Practice. *Nonprofit Policy Forum*, v. 8, n. 4, p. 343–349, 2018a.
- ALMOG-BAR, Michal. Insider Status and Outsider Tactics: Advocacy Tactics of Human Service Nonprofits in the Age of New Public Governance. *Nonprofit Policy Forum*, v. 8, n. 4, p. 411–428, 2018b.
- BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. O Método Da Revisão Integrativa Nos Estudos Organizacionais. *Gestão e Sociedade*, v. 5, n. 11, p. 121, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, p. 9–30, 2007.
- BROCK, Kathy L. Government and Non-profit Collaboration in Times of Deliverology, Policy Innovation Laboratories and Hubs, and New Public Governance. *Voluntas*, v. 31, n. 2, p. 257–270, 2020.
- BROOME, Marion E. Integrative literature reviews for the development of concepts. In: RODGERS, BETH L.; KNAFL, KATHLEEN A (Org.). . *Concept development in nursing: foundation, techniques and applications*. 2. ed. London: W. B. Saunders Company, 2000.
- BRYHINETS, Oleksandr O. *et al.* Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio*, n. 42, p. 205–213, 2020.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA, Valdir Roque. Gestão social e governança territorial: Interseções e especificidades teóricopráticas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, p. 313–353, 2013.
- CASADY, Carter B. *et al.* (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, v. 22, n. 2, p. 161–183, 2020.
- CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. Democracy and administrative policy: Contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*, v. 3, n. 1, p. 125–146, 2011.
- CIBORRA, Claudio; NAVARRA, Diego D. Good governance, development theory, and aid policy: Risks and challenges of e-government in Jordan. *Information Technology for Development*, v. 11, n. 2, p. 141–159, 2005.
- DAMBRAUSKIENE, Dalia. The Influence of New Public Governance on the Development of Distributed Leadership in Educational Institutions. v. 12, n. May 2019, p. 40–47, 2019.

DAVIS, Lance; NORTH, Douglass. Institutional Change and American Economic Growth : A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *Cambridge University Press*, v. 30, n. 1, p. 131–149, 1970.

DEMISE, Nobuyuki. OECD principles of corporate governance. *Corporate Governance in Japan: From the Viewpoints of Management, Accounting, and the Market*, p. 109–117, 2006.

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. *Teorias da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

EITAN, Alex Tarnavsky *et al.* *Conncted Papers*. Disponível em: <<https://www.connectedpapers.com/>>. Acesso em: 27 set. 2021.

FEIOCK, Richard C. Institutional collective action and local government collaboration. *Working Group on Interlocal Services Cooperation*, v. Paper 5, 2005.

FEIOCK, Richard C. Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, v. 29, n. 1, p. 47–63, 2007.

FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. *Ucla Law Review*, v. 45, n. 1, p. 1–95, 1997.

GREVE, Carsten; HODGE, Graeme. Public-private partnerships and public governance challenges. In: OSBORNE, STEPHEN P. (Org.). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge, 2010. p. 149–162.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Unesp, 2014.

HARTLEY, Jean *et al.* Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, v. 19, n. 5, p. 670–685, 2016.

HAVERI, Arto. Complexity in local government change: Limits to rational reforming. *Public Management Review*, v. 8, n. 1, p. 31–46, 2006.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.

HOWLETT, Michael; KEKEZ, Anka; POOCHAROEN, Ora Orn. Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 19, n. 5, p. 487–501, 2017.

JENKINS-SMITH, Hank *et al.* Belief System Continuity and Change in Policy Advocacy Coalitions: Using Cultural Theory to Specify Belief Systems, Coalitions, and Sources of Change. *Policy Studies Journal*, v. 42, n. 4, p. 484–508, 2014.

KICKERT, WALTER. Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *Governance*, v. 8, n. 1, p. 135–157, 1995.

KICKERT, Walter J.M. Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American “managerialism”. *Public Administration*, v. 75, n. 4, p. 731–752, 1997.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. Public Management and Policy Networks. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, v. 2, n. 2, p. 135–158, 2000.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Governance network theory: Past, present and future. *Policy and politics*, v. 40, n. 4, p. 587–606, 2012.

LINDSAY, Colin; OSBORNE, Stephen P.; BOND, Sue. The “New Public Governance” and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, v. 92, n. 1, p. 192–207, 2014.

MALBON, Eleanor; CAREY, Gemma; REEDERS, Daniel. Mixed accountability within new public governance: The case of a personalized welfare scheme in early implementation. *Social Policy and Administration*, v. 53, n. 1, p. 156–169, 2019.

MARTINS, Humberto Falcão. The practice of collaborative governance Challenges of social organizations partnerships in Brazil. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 2016.

MCMULLIN, Caitlin. Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. *Public Administration*, v. 99, n. 1, p. 5–22, 2021.

MOORE, Mark. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

MOORE, Mark; HARTLEY, Jean. Innovations in governance. *Public Management Review*, v. 10, n. 1, p. 3–20, 2008.

O’REILLY, Dermot; REED, Mike. “leaderism”: An Evolution Of Managerialism In Uk Public Service Reform. *Public Administration*, v. 88, n. 4, p. 960–978, 2010.

O ’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. [S.l: s.n.], 1998.

OCDE. *Accountability and Democratic Governance*. [S.l: s.n.], 2014. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264183636-en>>. Acesso em: 25 set. 2021.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plumer, 1992.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

OSBORNE, Stephen P.; RADNOR, Zoe; NASI, Greta. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, v. 43, n. 2, p. 135–158, 2013.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1073–1087, 1996.

OSTROM, Elinor; PARKS, Roger B.; WHITAKER, Gordon P. Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces? A Reappraisal of Some Old Assertions. *Public Administration Review*, v. 33, n. 5, p. 423, 1973.

PAULA, Ana Paula Paes De. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005.

PEREIRA, Breno Augusto Diniz; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, n. 1, p. 111–122, 2020.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States : Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International journal of policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449–478, 1995.

POLLIT, Christopher. *Managerialism and the public services*. 2. ed. New Jersey: Wiley–Blackwell, 1993.

REINA, Dennis; REINA, Michelle. *Trust & Betrayal in the workplace*. 2. ed. San Francisco: Berrett-Koehler, 2006.

REINHOLDE, Iveta *et al.* Considering New Public Governance Possibilities in Central and Eastern Europe. *Tiltai*, v. 85, n. 2, 2020.

REINHOLDE, Iveta. Path-Dependency of Reforms in Latvia : a Way Towards. *International Conference “ECONOMIC SCIENCE FOR RURAL DEVELOPMENT”*, n. 46, p. 149–157, 2017.

RHODES, R. A.W. Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, v. 28, n. 8, p. 1243–1264, 2007.

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

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 1, p. 35–47, 2013.

SCOTT, Marquisha Lawrence; CNAAN, Ram A. Religious Congregations and Poverty Alleviation in the Age of New Public Governance. *Nonprofit Policy Forum*, v. 8, n. 4, p. 391–410, 2017.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). *Bringing the State Back*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985. p. 3–43.

STANICA, Cristina Maria; ARISTIGUETA, Maria. Progress toward New Public Governance in Romania. *International Journal of Public Leadership*, v. 15, n. 3, p. 189–206, 2019.

TENBENSEL, Tim; SILWAL, Pushkar; WALTON, Lisa. Overwriting New Public Management with New Public Governance in New Zealand's approach to health system improvement. *Journal of Health Organization and Management*, 2021.

TORFING, Jacob; TRIANTAFILLOU, Peter. What's in a name? grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, v. 18, n. 2, p. 9–25, 2014.

TROSA, Sylvie; BERNARD, Perret. Vers une nouvelle gouvernance publique? *Esprit*, v. 312, n. 2, p. 65–85, 2005.

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

TSAI, Wenpin. Social capital, strategic relatedness and the formation of intraorganizational linkages. *Strategic Management Journal*, v. 21, n. 9, p. 925–939, 2000.

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

WAHEDUZZAMAN, Wahed. Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context. *International Journal of Public Sector Management*, v. 32, n. 7, p. 689–705, 2019.

WANGLAI, Cui; DANDAN, Zhpng. On Government's Role in the Development to Port Industry. 2010, Chengdu, China: [s.n.], 2010. p. 2648–2651.

WHITTEMORE, Robin; KNAFL, Kathleen. The integrative review: updated methodology. *Journal Advanced Nursing*, v. 52, n. 5, p. 546–553, 2005.

O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

1. INTRODUÇÃO

Diversos estudos procuram compreender como os direitos da criança e do adolescente são incorporados, enquanto princípios e práticas, aos sistemas, instituições e à sociedade. A forma como o Estado e sociedade civil se organizam para a garantia desses direitos, de forma conjunta e estruturada, tem como elemento central a governança dos direitos da criança e do adolescente. Os estudos sobre o tema tornaram-se mais amplas ao longo das últimas décadas, alcançando desde o nível global até o local, sob as mais diversas configurações (SCHAPPER, 2017).

O Sistema de Governança tem o papel de mediar as relações no âmbito da esfera pública, garantindo a higidez, bem como a participação democrática e equânime dos mais diversos atores, proporcionando mecanismos de ação adaptativos à complexidade do público a ser atendido e à dinâmica da ação conjunta dos atores envolvidos. Destina-se também a coordenar a articulação entre os diversos atores e políticas, definidos através dos eixos de controle social, promoção e defesa de direitos, conforme definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Esse estudo se propõe a compreender a governança do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), frequentemente estudado a partir da análise de redes. Entretanto, compreender o SGD sob uma ótica mais ampla de Governança Pública (GP), para além das redes, pode apresentar novas contribuições, tarefa a que se propõe essa pesquisa ao analisar o SGD na perspectiva da NPG. Torna-se necessário, entretanto, compreender previamente como o SGD se constitui e procura atender seus objetivos, considerando as especificidades que moldam os aspectos estruturais e relacionais.

O SGD, de uma visão mais ampliada, tem como cerne um sistema de governança multinível, uma vez que se estabelecem interações verticais e horizontais que extrapolam as ações locais (HOLZSCHEITER; JOSEFSSON; SANDIN, 2019). Estudos mais recentes sobre a governança multinível, entretanto, apontam como elemento central a descentralização de poder decisório, o que amplia a autonomia e a relevância dos governos locais (BÖRZEL, 2020; HOOGHE; MARKS, 2020; HOOGHE; MARKS; SCHAKEL, 2020; ZÜRN, 2020). O aspecto do localismo se torna mais evidente e fortalece o SGD local a partir da característica marcante e específica do federalismo brasileiro.

Se estabelecendo como mediador entre governo e sociedade no âmbito da esfera pública, a governança do SGD tem como atores centrais as organizações governamentais e da sociedade civil organizada, podendo ser compreendido, como o sistema central de um arranjo institucional (BENZ, 2004; DAVIS; NORTH, 1970; YOUNG, 2000), moldado pelas demandas, bem como por obrigações, autonomia, deveres, recomendações e orientações que embasam as políticas públicas para a garantia de direitos da criança e do adolescente.

A garantia de direitos da criança e do adolescente é um tema estudado mundialmente e sua formatação no Brasil recebeu também influências externas. Sua constituição é predominantemente caracterizada pelo aprendizado em Políticas Públicas (PP), com relevantes contribuições locais. Considera-se, nesse sentido, as especificidades de um sistema complexo, em um arranjo multinível e adaptativo (LOTTA; VAZ, 2015), cujo desenvolvimento peculiar é proporcionado pelo aprendizado de longo prazo (SABATIER, 1988).

Para além das especificidades do sistema federativo, somam-se também os aspectos específicos das Políticas Públicas centrais e transversais, do público-alvo, da evolução da concepção dos direitos e da forma como o Estado, a sociedade civil e as famílias percebem e interiorizam essa concepção. Todos esses aspectos, de forma conjunta, refletem na forma como a governança local se desenvolve e se molda.

Não obstante a configuração multinível da governança do SGD, os municípios têm sua autonomia assegurada na implementação de políticas públicas locais. Essa autonomia está associada também à responsabilização, necessidade de repasse de receitas dos demais entes estatais e à proximidade com o público a ser atendido, impondo muitos desafios à governança local, o que remete à relevância de compreender as especificidades influentes.

Na governança do SGD, governo e a sociedade interagem para a elaboração e execução de políticas públicas. Os elementos estruturantes e relacionais definem a coordenação local como um elemento crítico que implica em considerável impacto para o atendimento dos objetivos. Nesse sentido, são frequentemente evidenciadas limitações de capacidade nos governos locais, através dos aspectos relacionados a recursos e à cooperação intra e interorganizacional, envolvendo organizações públicas e privadas.

Considerando todos os aspectos apresentados, adota-se como pressuposto desse estudo que a especificidade da governança do SGD no âmbito local pode levar a arranjos adaptativos e inovadores, contribuindo para seu desenvolvimento e aproximando-se do quadro teórico da NPG. Nesse sentido, ao compreender a governança do SGD esse estudo pode também contribuir para o desenvolvimento da GP de outras PP, considerando a dependência de trajetória

(PIERSON, 1995; REINHOLDE, 2017) e do processo de aprendizado coletivo e de longo termo em PP (SABATIER, PAUL A., 1988).

O objetivo desse capítulo é compreender como se configura a governança do SGD com foco no âmbito local, procurando explorar suas características complexas e em constante desenvolvimento. Tornam-se contributivos, nesse sentido, estudos em Municípios ou regiões específicas que considerem as especificidades locais e o aprendizado proporcionado por cada um dos arranjos, que conectam os mais diversos recursos e ações, de forma compartilhada, através de um sistema de coprodução de políticas públicas interconectadas.

Esse estudo foi desenvolvido através de análise documental e entrevistas, realizadas com participantes dos sistemas de GP do SGD em três municípios circunvizinhos da Região Metropolitana do Vale do Aço. Orientou-se também pela revisão de literatura, procurando apresentar outros estudos que contribuíram para a compreensão das especificidades da governança local, bem como a estruturação e configuração da governança do SGD no momento atual.

2. CONTEXTO E CARACTERIZAÇÃO

2.1. Aspectos do ambiente institucional e perspectivas

Embora o desenvolvimento do SGD remonte de longa data, o marco para o modelo atual se estabeleceu a partir do artigo 227 da Constituição Federal de 1988 (CF-88). Esse artigo define a articulação e a participação dos atores responsáveis pela garantia dos direitos da criança e do adolescente, estabelecendo o compartilhamento de responsabilidades entre a família, o Estado e a sociedade. Menos de dois anos depois, em 1990, foi instituído o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que regulamenta o atual SGD, estabelecendo recomendações, orientações e obrigações (CASTRO; MACEDO, 2019). O longo das últimas décadas, outros direitos foram implementados no âmbito do SGD, levando à necessidade de adaptações em todo o sistema.

Após a instituição da CF-88 se estabeleceu uma nova relação entre os direitos legalmente estabelecidos e sua efetiva prática, face a uma economia instável e a capacidade limitada para atender satisfatoriamente as necessidades. Tais aspectos se traduzem em decisões difíceis para os governos, uma realidade em que é comum o desequilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social, sendo o segundo frequentemente relegado a um plano de menor importância. A adequada aplicação dos recursos públicos é historicamente questionada, suscitando debates relacionadas à eficiência, eficácia, transparência, responsabilização e participação mais ampla nas decisões (HOOGHE, 1996; HOOGHE; MARKS, 2003).

Foi estabelecido também através da Constituição Federal de 1988 o início de um novo período de reformas no setor público. Nesse contexto, poucos anos depois avançou o desenvolvimento da Administração Pública Gerencial (APG) através do modelo conhecido como Nova Gestão Pública (NPM). Esse modelo de gestão, que já passava por críticas em outros países (HOOD; JACKSON, 1991), passou também a ser alvo de críticas no Brasil, o que contribuiu para maior desenvolvimento da Administração Pública Societal⁷ (APS) (PAULA, 2005).

A configuração federativa foi também profundamente alterada com a CF-88. Esse conjunto de aspectos proporcionaram mudanças que implicaram em um Estado fragmentado e descentralizado, com um desequilíbrio entre recursos e demandas. Mesmo com um ambiente

⁷ “Manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais” (PAULA, 2005, p. 37).

mais propício para a APS, esses aspectos estabeleceram limites importantes para o desenvolvimento da GP local. No atual sistema federativo, Municípios passaram a ter mais autonomia, mas as expectativas de maior e mais qualificada provisão de serviços públicos foi minada pela incompatibilidade entre demandas e recursos, assim como pelas grandes limitações de coordenação intergovernamental (ABRUCIO, 2005).

A reforma desenvolvida e implementada na década de 1990, fundamentada na NPM foi centrada na redução de custos em detrimento da expansão burocrática necessária para o desenvolvimento de políticas relevantes. Foi uma reforma orientada para privilegiar a eficiência intraorganizacional e a defesa do Estado mínimo e empreendedor (HOOD; JACKSON, 1991). Com alcance social limitado, a NPM potencializou os movimentos políticos e sociais que reivindicavam maior participação (PAULA, 2005), reafirmando, no caso brasileiro, uma tradição de décadas de reivindicações por maior participação social (PAULA, 2005; SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2013).

Conforme destacam Schommer *et al.* (2013), o contexto das reformas que evidenciou as vertentes da APG e da APS foi relevante para o amadurecimento da democracia brasileira, proporcionando o desenvolvimento de novos arranjos institucionais (AI) que permitiram novas formas de articulação entre Estado e sociedade. O ambiente institucional, que determina os fatores condicionantes dos acordos para os diversos arranjos (DAVIS; NORTH, 1970) estabeleceu após 1988 princípios mais adequados à modernidade pretendida para o Estado brasileiro, ampliando a abertura democrática e modificando o sistema federativo secular.

Dentre as diversas implicações do novo formato do federalismo, destaca-se a maior descentralização e autonomia dos entes federados, bem como a realocação de responsabilidades entre os mesmos e maior complexidade nas relações intergovernamentais (ABRUCIO; FRENZENSE, 2007). Os novos desafios de articulação entre instâncias de governo implicaram em novas formas de articulação entre Estado e sociedade para o atendimento das demandas sociais.

Um novo cenário se estabeleceu então para os governos locais a partir do novo *status* de entes federativos, implicando em maior autonomia e responsabilidades, (ABRUCIO, 2005), mas ainda dependentes de recursos provenientes das demais instâncias governamentais. Se estabeleceu então uma relação de interdependência na implementação de PP inclusive no caso do SGD. Entretanto, o novo formato foi ágil na transferência de responsabilidades, mas não se mostrou eficiente na mesma proporção em relação à transferência de recursos.

Uma das razões para o desequilíbrio entre demandas e recursos deve-se à baixa integração vertical e limites para a integração horizontal, caracterizados por problemas de coordenação e representatividade, associados à competição por recursos (ARRETCHE, 2002). Assim, grande parte das PP sociais, inclusive aquelas que demandam empenho de recursos diretamente dos Municípios, são definidas pela representatividade ainda limitada destes, nas esferas estadual e federal. Essa representatividade encontra obstáculos nas coalizões políticas e também na disputa por recursos com outros municípios. Esse aspecto pode ser representativo para eventuais parcerias na formulação e implementação de PP do SGD no âmbito intergovernamental.

A descentralização existente no atual sistema federativo é apontada na literatura como uma forma de proporcionar PP que atendam melhor aos interesses da esfera pública, a partir da redistribuição de recursos para potencializar ações locais. Entretanto, o uso e a alocação de tais recursos é questionável (SUZART; ZUCCOLOTTI; ROCHA, 2018) e se torna um entrave justamente na formulação e implementação de tais políticas.

Em relação às limitações, cabe considerar ainda a falta de clareza na distribuição de poder e delimitação de funções entre União, Estados e Municípios (ABRUCIO; FRENZENSE, 2007), estabelecendo muitas vezes espaços vazios ou superposições relacionados ao alcance dos objetivos de determinadas políticas públicas. No caso dos Municípios, destaca-se a diversidade caracterizada pelas imensas especificidades locais, bem como na capacidade de cada um deles de desenvolver e implementar serviços públicos.

A tradição de movimentos sociais, apontada anteriormente (PAULA, 2005; SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2013), junto à limitação de recursos face às demandas crescentes, indicam o desenvolvimento da APS centrada na coprodução de serviços públicos no Brasil. Os movimentos sociais que influenciaram a instituição de políticas públicas relacionadas à garantia de direitos e bem-estar social indicaram que alterações vêm ocorrendo e influenciando as parcerias com a sociedade civil organizada (GONH, 2008). A autora identificou ainda a existência de um novo cenário no associativismo civil, que se apresenta através de um leque teórico e de interpretações amplas, no qual se destacam estudos que procurem compreender o desenvolvimento da GP orientada para o âmbito local.

Há muito os sistemas de GP emergem a partir de arranjos que reivindicam maior participação social, objetivando representatividade em prol dos interesses coletivos, inserção nos processos decisórios e até mesmo na oferta de serviços públicos. Alguns modelos de GP se orientam mais nessa direção, com foco na participação plural, como a Governança em Rede

(JONES; HESTERLY; BORGATTI, 1997), a Governança Colaborativa (FREEMAN, 1997) e a NPG (OSBORNE, 2006).

Revela-se então um cenário propício para compreender a governança do SGD e também de que forma se adapta ao novo arcabouço de direitos garantido pela CF-88, o ECA e leis complementares surgidas posteriormente. Ademais, como observou Curran (1977), a compreensão de padrões de políticas públicas requer um foco em um tipo específico de arranjo, bem como a delimitação conceitual e empírica.

O SGD se encontra amparado em sua origem pela CF-88 e pelo ECA, que determinam a prioridade absoluta aos plenos direitos das crianças e adolescentes. Os instrumentos legais definem ainda que os direitos serão garantidos por um múltiplos atores, públicos e privados, destacando a participação do Estado, da família e da sociedade civil organizada (CASTRO; MACEDO, 2019).

O SGD é caracterizado por seu alcance de âmbito nacional, envolvendo todos os entes federados. Estrutura-se e atua a partir de princípios comuns estabelecidos nacionalmente, mas com dependência relevante da ação local com suas especificidades, que resultam em políticas adaptativas. Dadas as particularidades proporcionadas por múltiplos fatores, como aspectos regionais, socioeconômicos e políticos, os sistemas de governança local apresentam limites, mas também possibilidades de evolução e inovação tanto particulares como assimétricas.

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

Não obstante a estrutura e os avanços do SGD, permanece ainda uma lacuna para compreender os mecanismos de coordenação e cooperação dos mais diversos atores. Embora seja um princípio básico, não há também efetiva garantia dos direitos e da prioridade absoluta às crianças e adolescentes, haja vista a persistência das violações e negligências frequentes (MIRANDA; CINTRA, 2021).

O desenvolvimento de cooperação é dependente da construção de acordos, sendo um dos fatores que muitas vezes limita a entrega dos serviços e deteriora as parcerias (BROCK, 2020). Os acordos podem ser considerados muitas vezes como resultantes de inovação nos sistemas de governança, aspecto identificado em estudos envolvendo serviços de cuidados com crianças e adolescentes nos EUA (MOORE; HARTLEY, 2008). Embora relevante, a inovação,

segundo os autores, segue muitas vezes como um elemento disperso dentro de um corpo de estudos mais amplo e muitas vezes relegado a um plano de menor relevância.

A organização do SGD se dá em um contexto de pluralidade, tanto dos atores quanto do público. Esse aspecto junto aos demais, faz desse sistema um caso de estudo peculiar e contributivo, tanto para compreender os novos horizontes da Governança Pública quanto para interpretar os mecanismos de ação e desenvolvimento em um cenário complexo e permanentemente mutável, que exige adaptabilidade e responsividade. Esse contexto se estabelece de forma muito mais intensa no âmbito local, onde a realidade das demandas está sensivelmente mais presente.

2.2. Contexto histórico e desenvolvimento

Os direitos da criança e do adolescente podem ser compreendidos como uma conquista social, instituída por diversos países, inclusive o Brasil e em constante aprimoramento. Os princípios para sua garantia seguem as recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU) e a fundamentação legal da CF-88 e do ECA, com aprimoramentos incorporados ao longo dos anos.

O arcabouço legal orienta as práticas normativas no âmbito do Estado e da sociedade, contribuindo para a consolidação do ambiente institucional que institui o sistema de governança e proporciona os fundamentos para a coprodução de PP, através da participação de múltiplos atores, constituindo o SGD.

Muitos desafios se apresentam para o SGD, dentre eles reduzir a distância entre os direitos formais e os direitos de fato, fundamentado no tripé Estado, sociedade e família. O cumprimento dos respectivos papéis evidencia várias lacunas, destacando-se a forma como os direitos são compreendidos pelas instituições e pela coletividade. Um dos grandes desafios do SGD é a constituição de um sistema de governança que encontre os meios, práticas e instrumentos adequados para promover a compreensão plena dos direitos, que supere a vulnerabilidade imposta pelas especificidades da infância e da adolescência e das limitações dos governos locais na implementação das PP.

A compreensão da amplitude e profundidade dos direitos é coletivamente afetada por crenças e valores, bem como a relevância do aprendizado e do papel dos agentes centrais (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER, PAUL A., 1988) como fatores influentes. O processo de naturalização (PASOLINI, 1990) da condição de vulnerabilidade das crianças e adolescentes é construído socialmente, como resultado do aprendizado contínuo e, portanto,

moldado ao longo do tempo e do contexto social, implicando na concepção coletiva de direitos. Sobre esse processo, destaca-se o que Bobbio (1992) afirma como grande obstáculo para a concretização dos direitos humanos:

“[...] não é nem filosófico nem moral. Mas tampouco é um problema jurídico. É um problema cuja solução depende de um certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica” (BOBBIO, 1992, p. 45).

Na contramão do desenvolvimento da concepção social de plenos direitos, crianças e adolescentes historicamente são vistos como sujeitos sem voz e desprovidos de direitos. Em todo o mundo e durante muito tempo, crianças e adolescentes eram (e em muitos casos ainda são) tratados como mera propriedade dos adultos.

Trata-se de um comportamento socialmente construído ao longo do tempo, naturalizando a concepção das crianças e adolescentes como adultos incompletos e imperfeitos, propriedade da família e do Estado e, portanto, de menor relevância (LIMA; POLI; JOSÉ, 2017), aos quais o acesso aos direitos é limitado e dependente da concessão de terceiros.

Ações de governança global ocorreram ao longo do tempo em prol dos direitos da infância e adolescência. No pós-guerra, em 1946, a Organização das Nações Unidas (ONU) preconizou cuidados especiais às crianças e criou o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Somente em novembro de 1989 a Assembleia Geral ONU proclamou a Convenção dos Direitos da Criança, estabelecendo os direitos de cidadania ratificada pela grande maioria dos países (FALEIROS, 2005).

Em vigor a partir de 2 de setembro de 1990, a Convenção dos Direitos da Criança foi reconhecida como o instrumento para defesa dos direitos humanos mais aceito mundialmente e foi ratificado pelo Brasil em 24 de setembro do mesmo ano (UNICEF, 1990). Esse foi um dos marcos mais relevantes em defesa dos direitos da criança e do adolescente e exerceu grande influência na criação do ECA.

A formulação de leis garantidoras de direitos, entretanto, não caminha par e passo com o desenvolvimento da sociedade, que como já indicado anteriormente, desenvolveu crenças e valores orientados para o predomínio dos adultos sobre a crianças e adolescentes. Um relato histórico de Ramos (2010) sobre a colonização brasileira descreve que crianças e adolescentes eram raptadas ou entregues pela família aos colonizadores, sob remuneração. Assim, essas tornavam-se vítimas de negligência e abusos, os quais eram perpetuados com sua chegada no solo brasileiro, um território então formatado para adultos. Não raro, na atualidade os espaços são ainda pensados somente para adultos, indicando aspectos de uma herança cultural.

Do quadro descrito por Ramos (2010) até o momento atual, persistiram as mazelas enfrentadas pelas crianças e adolescentes, dentre elas a exploração da mão-de-obra. O trabalho infantil sempre foi utilizado ao longo do desenvolvimento econômico brasileiro, seja no período da colonização, no desenvolvimento da agricultura ou nos momentos de expansão industrial (FALEIROS, 2005; RIZZINI, 2010).

O trabalho infantil é ainda uma realidade atual, conforme registros do IBGE (2018), que através da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) contínua, revelou em 2016 1,8 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos trabalhando no Brasil. Dessas, 54,5% delas em condição de trabalho infantil (crianças de 5 a 13 anos) e adolescentes entre 14 e 17 anos sem registro em carteira.

Outro aspecto que se destaca ao longo do tempo é a violência na infância. Um estudo em 1962 denominado “*The Battered Child Syndrome*” (KEMPE *et al.*, 1962), foi fundamental para revelar uma realidade amplamente conhecida pelas famílias e tolerada pela sociedade. Essa pesquisa mostrou uma grave violação de direitos, oculta por ter sido naturalizada e por isso não elevada ao *status* de significância adequada pelo Estado e pela sociedade.

O resultado do referido estudo elevou o nível de percepção sobre o problema da violência infantil e o estabelecimento de protocolos médicos que envolveriam não somente o atendimento, mas também a investigação das causas e a priorização da segurança das crianças no caso de retorno ao lar. Revelou também que os casos de violência contra crianças eram predominantemente praticados por pessoas próximas, o que ainda persiste na atualidade.

Embora a contribuição de kempe *et al.* (1962) e outras posteriores tenham produzido avanços nas políticas de proteção, há indicadores que apontam aspectos ainda persistentes e que se apresentam como uma grande lacuna social. No Brasil, o sistema de notificação compulsória de violência no sistema de saúde foi implantado somente em 2001 e consolidado em 2004 (LUNA; FERREIRA; VIEIRA, 2010). Entretanto, relatos de várias décadas evidenciam que os abusos e a negligência aos direitos da criança e do adolescente persistem ao longo do tempo e não respeitam fronteiras.

Nesse cenário se constituiu, a partir de 1988, a reorganização do sistema de proteção social brasileiro, com a descentralização ampla do Estado (ARRETCHE, 1999), que ampliou o compartilhamento de responsabilidades entre os diversos níveis federativos e a participação da sociedade civil. Juntamente com a abordagem humanista defendida por organismos internacionais, formatou-se então no Brasil um novo cenário para reconstruir, de forma participativa, as práticas ligadas à proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Novas formas de institucionalizar a participação e a integração de recursos e de Políticas ensejaram diversas iniciativas. Assim foi constituída a Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal n. 8.080/90); foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.242/91); foram instituídas também a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal n. 8.742/93), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal n. 9.394/96) e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (Lei Federal nº 11.346/06). Mais recentemente, foi também regulamentado e institucionalizado o marco legal da primeira infância através da Lei Federal nº. 13.257, de março de 2016.

O SGD é constituído por um conjunto de Políticas Públicas e atores, a partir de diretrizes de políticas integrativas, conectando o Estado e a sociedade através de sistemas de gestão e governança. Esse conjunto de políticas integradas segue orientações e regulamentações que se estabelecem a partir do ECA e dos instrumentos legais complementares, desenvolvidos e incorporados ao longo do tempo.

3. GOVERNANÇA E GOVERNOS LOCAIS

Conforme indicou Stoker (1998), a GP estabelece limites e responsabilidades em relação a questões sociais e econômicas, com implicações na *accountability* e controle social. Esses aspectos envolvem relações de poder e definem a estrutura que estabelece as relações entre instituições públicas e a sociedade. Há então a necessidade de uma compreensão sempre atual da configuração da governança, que é um fenômeno dinâmico e envolve um conjunto amplo e complexo de atores. Na atualidade, essa dinâmica proporciona uma transição gradual do tradicional sistema de governo local para sistemas de governança local (BLUMM; SOUZA, 1999).

Conceitualmente, a delimitação dos governos locais pode ser compreendida como “vilas, municipalidades, autoridades especiais, condados, parcerias público-privadas, administrações conjuntas, distritos históricos, entre outros.” (GRIN; ABRUCIO, 2019. p. 14). Segundo os autores, os limites territoriais se destacam na compreensão do significado de governos locais, por serem frequentemente associados aos limites geográficos, com fundamentação estatutária.

Para fins deste estudo, adota-se então a definição mais frequente, de que os governos locais são instâncias governamentais que atuam com limites geográficos mais restritos, orientados para a especificidade desse território (GRIN; ABRUCIO, 2019). De forma análoga, a governança local também pode eventualmente ser compreendida como governança territorial ou regional, conforme propõem Cançado *et al.* (2013).

O conceito de governo local considera os aspectos influentes em sua constituição e desenvolvimento. Várias proposições teóricas são apresentadas por Blumm e Souza (1999) em relação aos governos locais. Uma delas, fundamentada na literatura britânica, é sintetizada pelas autoras como uma forma de governo que proporciona “maior possibilidade de participação política, maior controle social, distribuição mais eficiente dos serviços, valor político positivo e virtuoso do governo local e maior proximidade do cidadão”.

Os governos locais são resultantes de uma evolução que proporcionou tal *status*, uma vez que foram elevados a uma condição de autonomia e responsabilidade proporcionados pelo ordenamento legal vigente, determinado pelo modelo de federalismo brasileiro. Esse aspecto implica em especificidades relacionadas ao modelo de gestão pública, como apontam Blumm e Souza (1999), influencia na participação social e em uma expectativa por serviços mais eficientes, suportada pelo compartilhamento coletivo de um conjunto de valores.

Na mesma direção do que indicou Stoker (1998), a descentralização federativa modificou a relação de poder entre as instâncias de governo, estabeleceu relações de interdependência, ampliou o poder local e implicou em uma tentativa de ampliar a democratização (ABRUCIO, 2005).

A descentralização teve implicações também em uma maior abertura democrática, junto à tradição de reivindicações por direitos sociais. Esse contexto de mudanças proporcionou um cenário potencializador para novos arranjos institucionais, a exemplo de uma trajetória também identificada por estudos em outros países em décadas anteriores (MARKS, 1993; ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2016).

A configuração federativa é um dos elementos marcantes no contexto atual dos Municípios, cujo papel foi profundamente alterado no que tange às políticas públicas. Esse aspecto é amplamente abordado por Abrucio e Couto (1996), que discutem a reconfiguração do papel do Estado no âmbito local. Os autores destacam a forma como a crise de credibilidade no Estado e a redistribuição de recursos, bem como o aumento de responsabilidades (não necessariamente nesta ordem) teve implicações para os Municípios.

Conforme destacou Abrucio (2005), a descentralização federativa brasileira segue uma tendência mundial, com alterações ainda em curso. Segundo o autor, “o federalismo brasileiro é atualmente um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes” (ABRUCIO, 2005, p. 41), colocando os governos locais em destaque, na condição de atores relevantes em diversas políticas no campo social. Ao mesmo tempo, evidencia-se o dilema dos limites da capacidade para a formulação e implementação de políticas públicas, tornando a coprodução de serviços um desafio para esse nível de governo.

Conforme apontou Farah (2001), o protagonismo dos governos locais no Brasil é cada vez mais evidente e deve ser compreendido mais “como parte de um processo de reconstrução da esfera pública, orientado para a democratização da gestão e das PP no país, o qual tem na descentralização um de seus componentes centrais” (FARAH, 2001, p. 121). Esse aspecto contribui para o surgimento de condições de desenvolvimento de estruturas de governança no âmbito local, cabendo observar as implicações relacionadas às forças neoliberais que pleiteiam um Estado mínimo.

Uma das abordagens de governança de PP é o processo de intervenção, caracterizado pela fragmentação na entrega dos serviços públicos, com a transferência de atividades e responsabilidades, seja para outras instituições governamentais, de forma lateral ou vertical e/ou para instituições sociais e privadas (KOOIMAN, 1999). Uma outra abordagem surge a

partir do desenvolvimento de arranjos para proporcionar os meios necessários, a partir do conjunto de princípios e valores relevantes em direção às expectativas conjuntas do Estado e da sociedade, constituindo as condições suficientes para proporcioná-las.

Não obstante os fatores motivadores, as tendências e avanços em direção a novos arranjos, o protagonismo dos governos locais ainda aponta para um processo predominantemente heterogêneo e incipiente de mudança, com alcance futuro não claramente delineado. Tais aspectos dificultam a consolidação da governança local, como apontam diversos estudos no âmbito dos territórios e governos locais no Brasil (FARAH, 2001; LOTTA; FAVARETO, 2016).

A realidade diversa dos Municípios brasileiros proporciona desenvolvimento de arranjos específicos para equalizar demandas e capacidades, em um ambiente democrático, cuja esfera pública reivindica de forma crescente os direitos sociais, indo em direção aos direitos de cidadania. São aspectos que contribuem para o desenvolvimento da APS (PAULA, 2005) e considerando a heterogeneidade dos Municípios brasileiros, tornam-se relevantes estudos que apontem caminhos para o desenvolvimento de modelos adequados para PP locais.

Entretanto, compreender a formatação de modelos de governança para o nível local implica ainda em considerar que grande parte das PP obedece a princípios e regramentos nacionais. O ambiente institucional, nesse sentido, frequentemente dificulta ou até mesmo impede a autonomia dos entes federados, os quais muitas vezes estão subordinados a um ambiente institucional limitador.

4. METODOLOGIA

4.1. Caracterização da pesquisa e método

O percurso metodológico proposto tem o objetivo de compreender de que forma se estabelece a governança do SGD, com foco na governança local, considerando o sistema de GP instituído em cada um dos Municípios analisados. O método é qualitativo, que como propõe Martins (2004), privilegia o diálogo entre pesquisador e objeto para proporcionar diferentes profundidades e possibilidades. Propõe também desvelar aspectos que podem contribuir para avanços a partir de estudos anteriores e até mesmo identificar novas oportunidades de aprofundamento (FACHIN, 2003), procurando ir além de resultados tão somente descritivos. O conjunto de procedimentos envolve, além da pesquisa bibliográfica, a análise documental e entrevistas semiestruturadas⁸.

Os métodos qualitativos aplicados a investigações de fenômenos sociais também são investidos dos princípios fundamentais do rigor e da transparência. Assim podem produzir conhecimentos que se somam e que podem ser replicados ao longo do tempo, contribuindo para desvelar fenômenos existentes no mundo real e não somente no imaginário (AGUINIS; SOLARINO, 2019).

As entrevistas foram realizadas conforme detalhamento descrito no capítulo seguinte, a partir da técnica *snowball* (bola de neve), que preconiza uma técnica de amostragem não probabilística, utilizada frequentemente em pesquisas sociais (GRIFFITH; SCOTT MORRIS; THAKAR, 2016). Para a análise de dados específica e descrita neste capítulo, foram selecionadas quatro entrevistas extraídas de total de vinte e quatro realizadas no cômputo geral dessa pesquisa.

A seleção das entrevistas foi feita através de amostragem não probabilística intencional. Conforme descreve Guimarães (2018), a amostragem não probabilística é recomendada quando as informações desejadas não são tão simples e os recursos forem limitados. Neste caso, esse método de seleção se mostrou recomendado devido à especialização de cada entrevistado e à especificidade das informações, o que indicou também a intencionalidade na seleção das entrevistas. O critério de seleção foi a função ocupada e a experiência dos selecionados, pela maior probabilidade de precisão e nível de detalhamento das informações acerca do funcionamento do SGD.

⁸ A aprovação do Conselho de Ética da Universidade Federal de Viçosa (UFV) precedeu a coleta de dados, através do parecer CEP, Plataforma Brasil, 5.035.067.

Os dados foram coletados de fontes primárias, através de documentos disponibilizados (leis, decretos e outros), fontes secundárias, a partir de informações compiladas e disponibilizadas pelos Conselhos Municipais e entrevistas. As fontes de dados documentais estão relacionadas a seguir (QUADRO 6).

QUADRO 6 - Fontes documentais

| Descrição | Lei / Decreto / Resolução |
|--|--|
| Constituição Federal de 1988 | - |
| Ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança | Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990 |
| Estatuto da Criança e do Adolescente | Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 |
| Criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) | Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991 |
| Resolução Conanda para fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente | Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006 |
| Lei de criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de MG | Lei ordinária nº 10.501, de 17 de outubro de 1991 |
| Leis Municipais de criação dos Conselhos da Criança e do Adolescente | Lei 3.531, 20 de maio de 2010 - Fabriciano Lei 3.452, 10 de abril de 2015 - Ipatinga Lei 3.225, 23 de novembro de 2011 – Timóteo |

Fonte: dados públicos disponíveis via web

Os dados documentais estão disponíveis por diversos meios, alguns deles armazenados em arquivos impressos e outros em meio digitais, a maioria com acesso aberto e alguns, minoritariamente, obtidos através de solicitação específica.

As entrevistas foram realizadas conforme detalhamento descrito no capítulo seguinte, a partir da técnica *snowball* (bola de neve), que preconiza uma técnica de amostragem não probabilística, utilizada frequentemente em pesquisas sociais (GRIFFITH; SCOTT MORRIS; THAKAR, 2016). Para a análise de dados específica e descrita neste capítulo, foram selecionadas quatro entrevistas extraídas de total de vinte e quatro realizadas no cômputo geral dessa pesquisa.

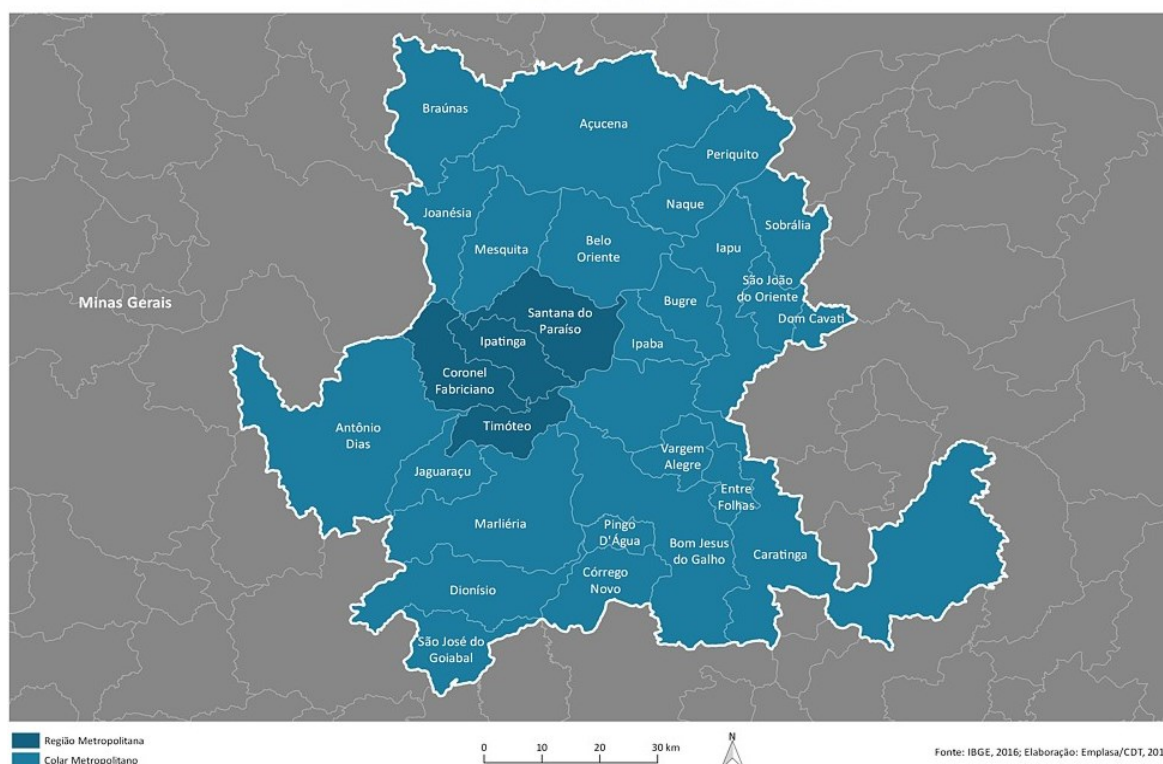
A seleção das entrevistas foi feita através de amostragem não probabilística intencional. Conforme descreve Guimarães (2018), a amostragem não probabilística é recomendada quando as informações desejadas não são tão simples e os recursos forem limitados. Neste caso, esse método de seleção se mostrou recomendado devido à especialização de cada entrevistado e à especificidade das informações, o que indicou também a intencionalidade na seleção das entrevistas. O critério de seleção foi a função ocupada e a experiência dos selecionados, pela maior probabilidade de precisão e nível de detalhamento das informações acerca do funcionamento do SGD.

4.2. Caracterização do *locus* de pesquisa

A pesquisa foi realizada nos Municípios circunvizinhos de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo, inseridos em um arranjo regional mais amplo e que instituiu a Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA). Tendo como característica comum o desenvolvimento econômico impulsionado por grandes indústrias, esses Municípios se destacam pelo protagonismo regional e por sua vocação econômica, impulsionada durante décadas por grandes indústrias, majoritariamente do setor siderúrgico, o que explica a denominação regional (PASSOS, 2019).

A RMVA foi estabelecida pelo Projeto de Lei Complementar nº 2/95 (PLC 51/95) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, sendo transformada posteriormente em norma pela Lei Complementar 51 de 1998. Situada na região Sudeste do Estado de Minas Gerais, conta com uma área de 807,2 Km² e com um total de 28 Municípios (ALMG, 1998), que segundo o IBGE (2021) conta com uma população total de 505.358 habitantes (FIGURA 3).

FIGURA 3 - Região Metropolitana do Vale do Aço



Fonte: Emplasa/CDT, 2018.

Os Municípios de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo caracterizam o centro de referência da região metropolitana (PASSOS, 2019). O Município de Santana do Paraíso se

destaca também no cenário regional e assim como os demais Municípios pesquisados, abriga uma das maiores indústrias da região. Além destes, a RMVA é constituída por mais 24 Municípios que compõem o colar metropolitano.

A escolha do *locus* de pesquisa considerou Municípios centrais e de referência, circunvizinhos, com menor limitação econômica e de recursos humanos para a estruturação do SGD, bem como a acessibilidade aos dados de pesquisa. Os Municípios escolhidos, por serem limítrofes, enfrentam também desafios comuns, o que poderia ser um fator motivador para possíveis sinergias, não obstante a eventual competição por recursos.

A aglomeração urbana regional apresenta grande concentração nos municípios pesquisados, com aproximadamente 93% do total da população regional, segundo números estimados para 2021 (QUADRO 7). A população de crianças e adolescentes, na faixa etária entre 0 e 17 anos representa aproximadamente 30% do total da população da RMVA, considerando os dados do último censo, em 2010 (QUADRO 8).

QUADRO 7 - População estimada da RMVA em 2021

| Município | População em 2021 | % em relação à RMVA |
|-----------------|-------------------|---------------------|
| Cel. Fabriciano | 110.709 | 21,9 |
| Ipatinga | 267.333 | 52,9 |
| Timóteo | 91.268 | 18,0 |
| Total | 469.310 | 92,8 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE cidades e estados

QUADRO 8 - População último censo da RMVA em 2010

| Município | População total (A) | População de 0 a 17 anos (B) | % de B em A |
|-----------------|---------------------|------------------------------|--------------|
| Cel. Fabriciano | 103.694 | 33.251 | 32,06 |
| Ipatinga | 239.468 | 71.896 | 30,02 |
| Timóteo | 81.243 | 23.631 | 29,08 |
| Total | 424.405 | 128.778 | 30,34 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE cidades e estados

De uma forma geral, a distribuição da população no segmento de 0 a 17 anos equipara-se numericamente à média nacional, conforme dados da PNAD contínua, que também indica uma tendência de queda na população abaixo de 30 anos de idade ao longo dos últimos anos, com uma queda estimada de 5,4% da população total.

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1. A influência multinível na configuração do SGD

Embora o foco da análise seja a configuração local, uma visão mais ampla da estrutura é importante para compreender os fatores externos que se tornam importantes localmente. Isso porque a governança do SGD é uma construção que teve em sua origem o alcance nacional, com envolvimento de atores em todas as esferas governamentais. É caracterizada como uma estrutura complexa, inovadora e de grande amplitude territorial, como indica Jessop (2016) e também como um sistema de governança multinível partir de uma visão de topo e de sua amplitude (HOOGHE; MARKS; SCHAKEL, 2020).

As bases para a constituição do SGD foram estabelecidas através da CF-88, a partir do artigo 227 e da ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança em 1990. O referido artigo estabelece que:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, 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, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Art. 227).

Assim se estabelece o princípio fundamental da responsabilidade compartilhada entre o Estado, a sociedade e as famílias, que devem garantir os direitos às crianças e adolescentes. A ratificação da convenção internacional (Decreto 99.710), por sua vez, assegura que o Brasil assume os princípios dos direitos internacionais que embasam o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Outro passo fundamental para estabelecer a estrutura de governança foi a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em 1991 (Lei nº 8.242). Esse conselho é vinculado à Presidência da República, com competências para estabelecer e zelar pelas políticas de âmbito nacional, elaborar normas e avaliar as políticas estaduais e municipais. A lei de criação do Conanda criou também o Fundo Nacional para a criança e o adolescente, com as respectivas fontes de arrecadação e formas de destinação.

Ao longo do tempo diversos dispositivos legais foram aprimorados e incorporados ao ECA, como resultado das ações das diversas instâncias decisórias, como os conselhos e os fóruns. Cabe destacar a Resolução 113 do Conanda (2006), que teve como objetivo definir parâmetros para fortalecer o SGD através do estabelecimento de parâmetros com atribuições e garantias para o enfrentamento de desigualdades, negligências, explorações e violência. Na

forma da resolução, o SGD se estrutura a partir de três eixos estratégicos, que são: eixo 1 - defesa dos direitos; eixo 2 - promoção dos direitos; eixo 3 - controle da efetivação dos direitos.

Conforme destacou Bobbio (1992), a efetivação dos direitos é dependente do desenvolvimento social e da forma como a sociedade internaliza esses direitos. Nesse sentido, ao analisar a resolução do Conanda e a proposição dos eixos estratégicos, Baptista (2012) propôs ainda que deveriam existir dois outros eixos: o eixo da instituição de direitos e da disseminação dos mesmos. Essa proposição vai ao encontro da construção da percepção social e da disseminação dos direitos, em função de sua efetiva garantia.

Todo esse arcabouço legal é sintetizado através do ECA, que reúne e detalha o conjunto de direitos objetivos do SGD. Como reflexo imediato, se estabelece a estrutura fundamental para a garantia dos direitos nos Estados e Municípios, como a criação de varas especializadas da infância e da juventude e a competência dos entes federativos para a “[...] adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos nesta Lei” (Lei nº 8.069, 1990).

O ECA estabelece também a ação conjunta em uma abordagem multinível dos conselhos municipais, estaduais e distrital, bem como a constituição destes em caráter deliberativo e constituição paritária, com a inclusão de atores em uma orientação pluralista. No documento ficam estabelecidas as diretrizes da política de atendimento, tendo como primeiros parâmetros a municipalização do mesmo, bem como a criação dos fundos nacional, estaduais, municipais e a criação dos conselhos:

“Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais” (ECA, art. 88, inciso II, 1990).

A criação dos Conselhos estaduais é amparada pelo ECA (Art. 88, inciso I, 1990), dando origem ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de MG (CEDCA) através de lei específica (Lei ordinária nº 10.501, 1991), vinculado à (atualmente) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE)

A lei de criação do CEDCA estabelece as competências do conselho, bem como reconhece “a)- heterogeneidade do espaço mineiro, a diversidade e peculiaridade dos problemas e das potencialidades de cada região; b)- as peculiaridades das crianças e dos adolescentes, de suas famílias e de seus grupos de convivência”, reafirmando a relevância das especificidades do público-alvo e regionais, na mesma direção apontada por Feiock (2005), que indica a relevância das características locais dos serviços, das comunidades, das instituições e das redes.

Esse subtópico procura resgatar, sem ter a pretensão de esgotar, os elementos fundamentais da formulação das políticas públicas de criação do SGD nos âmbitos Federal e

Estadual, considerando a importância de indicar o alcance e também a complexidade do SGD. Trata-se, portanto, do atendimento de um compromisso estabelecido a partir de direitos internacionais, consolidados nacionalmente e, portanto, em sua origem, estabelecida no formato *top-down*.

Entretanto, a implementação estabelece princípios e autonomia para que as instâncias estaduais e municipais desenvolvam as políticas considerando as especificidades regionais e locais, estabelecendo um fluxo também inverso, no formato *bottom-up* na formulação e implementação de políticas. Esse formato se orienta a partir da governança multinível (HENRICHS; DE MEZA, 2017), embora sua compreensão do ponto de vista local se faça a partir de análises distintas.

5.2. Estrutura e configuração do SGD no âmbito local

A regionalização dos recursos para garantia dos direitos é concentrada no âmbito dos municípios, não obstante a parcela de responsabilidade e repasses feitos pelos demais entes federativos. Nesse sentido, a configuração desenvolvida e mantida localmente é determinante para a qualidade do SGD, tanto do ponto de vista estruturante quanto relacional, com a participação de atores nos diversos eixos definidos pela ECA.

No eixo da defesa, atuam o Ministério público, Promotorias, Corregedorias, Coordenadorias, Defensorias, Serviços de Assistência Jurídica, Polícia Militar e Civil, alguns vinculados ao Governo Estadual e compartilhados com vários municípios. Cada Município, conforme determinado pelo ECA, precisa ter pelo menos um Conselho Tutelar, requisito atendido pelos municípios pesquisados. No caso do Município de Ipatinga, atuam de forma coordenada dois Conselhos Tutelares, dada a extensão do Município.

No eixo da promoção de direitos atuam de forma transversal todos os Conselhos Setoriais, destacando a Assistência social, Educação, Políticas Públicas, Saúde Saneamento e outros. Alguns órgãos que atuam no eixo da defesa também o fazem no eixo da promoção de direitos, como o Ministério Público, Defensorias e Conselho Tutelar. Na promoção dos direitos, cabe destacar ainda a participação do Executivo e Legislativo Municipais.

No eixo do controle e efetivação dos direitos destaca-se o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), que se situa como uma importante arena decisória, sendo um elo central de ligação entre os participantes do SGD. Conforme definição do Conanda (Resolução 105, 2005) o CMDCA tem a importante função de exercer o controle social, através

da representatividade paritária dos governos municipais e sociedade civil, bem como fiscalização, junto ao Conselho Tutelar, das organizações vinculadas ao SGD.

O estabelecimento de atribuições já havia sido apontado na constituição do sistema federativo como uma de suas limitações (ABRUCIO; FRENZENSE, 2007). Entretanto, no que tange ao SGD há um avanços no sentido de superar esses limites, com as responsabilidades estabelecidas de forma clara e a definição das instituições e órgãos responsáveis. Esse aspecto confere aos órgãos do SGD maior clareza em suas atribuições, embora possa também influenciar nos aspectos de cooperação, caso os mecanismos de governança não estejam amadurecidos. Quanto mais claras as definições, menor o custo das transações e maior será a eficiência dos acordos voluntários, o que potencializa as ações coletivas no âmbito local (FEIOCK, 2005).

Nas entrevistas, ao perguntar sobre o atual estágio do desenvolvimento do SGD e os principais motivos, os relatos⁹ indicam alguns fatores relevantes em relação ao protagonismo local ou de outras instâncias de governo, evidenciando um movimento inicial que impulsionou o SGD de cima para baixo e posteriormente de baixo para cima:

“Eu acho que são as duas coisas, né? Porque veio uma imposição de que os municípios deveriam se regulamentar nesse sentido, né? Na política de atendimento à criança adolescente. Nós temos uma sociedade civil muito atuante muito participativa e eles entendem, né? Assim, a importância desses conselhos desses espaços, não só o conselho da criança adolescente, mas da mulher, da pessoa com deficiência. Eles entendem essa importância, participam ativamente, não é? Nós temos representantes das fundações de várias entidades” (Relato 1).

Segundo relatos, a estrutura local se mantém e se desenvolve fundamentalmente a partir do envolvimento da comunidade e das condições estabelecidas localmente, evidenciando a influência relevante do formato *bottom-up* na governança local. Se destacam também as empresas representadas por suas respectivas fundações, que participam ativamente do SGD.

A atuação destacada de atores governamentais específicos também exerce um efeito potencializador das ações, funcionando como estímulo e suporte ao desenvolvimento das atividades. É o que revela um dos relatos, ao perguntar sobre o início do funcionamento dos Conselhos:

“Olha, eu não sei dizer desde quando iniciou, mas quando eu entrei em 2008, não é, [...] já existia assim, já funcionava. Eu não sei dizer a data do início, mas já tinha um conselho tutelar atuante, né? Um Ministério público atuante, então eu já cheguei com uma estrutura formada assim a gente já evoluiu bastante, não é? Mas tinha na época, em 2008, a promotora da infância, que era uma pessoa bem atuante, que recebia a gente para discutir casos e eu já entrei na equipe com essa estrutura” (Relato 2).

⁹ As entrevistas foram feitas sob a condição de anonimato e por essa razão, não serão fornecidas informações (nome, cargo, função, etc.) que permitam identificar os entrevistados. Os trechos extraídos das entrevistas serão identificados somente como “Relato”, seguidos de um número sequencial.

Sobre o funcionamento dos Conselhos, fica também evidente a relevância da atuação do executivo municipal destacadamente em um dos municípios, não obstante o status de independência dos Conselhos, conforme relatado:

“Eu entendo que os conselhos tem sido mais divulgados e isso desperta mais as pessoas. Não era assim, quando o prefeito assumiu em 2018. Uma das primeiras coisas que ele fez foi pedir para a gente levantar quais eram os conselhos vinculados a cada Secretaria e quais não estavam funcionando que a gente ia reativar. Então, com isso, reativou o conselho do cultura, conselho Juventude, que já estavam parados há anos” (Relato 3).

A atuação de alguns atores se evidencia de forma diferenciada, proporcionando motivação e suporte estrutural para a atuação e desenvolvimento dos Conselhos e do SGD. Esse aspecto remete à importância dos empreendedores em PP, que podem ser definidos como indivíduos que detém legitimidade devido a fatores como a especialidade, habilidade na comunicação ou sua posição formal no processo decisório (KINGDON, 2003).

Na prestação direta de serviços básicos, a estrutura se concentra na estrutura local sob a gestão dos municípios, a partir da ampla rede e com o apoio dos respectivos conselhos, atuando junto às respectivas secretarias e sistemas específicos de GP. Nos municípios pesquisados, um deles dispõe de um conselho multisetorial de integração, denominado interconselhos¹⁰. Há também uma estrutura física unificada, denominada Casa dos Conselhos, que facilita o processo de integração.

Na estrutura dos equipamentos municipais e vinculados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), dois deles exercem uma função central: o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), aos quais são vinculados os principais serviços de atenção às crianças e adolescentes e às respectivas famílias (CRAS, 2009), a partir do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)¹¹.

O CRAS exerce a importante função de conectar-se à população através de sua presença no território atendido, desenvolvendo trabalhos orientados para os serviços de convivência, seleção de casos mais complexos para encaminhamento e prevenção. Um dos relatos procura sintetizar o posicionamento do CRAS no âmbito do SGD:

¹⁰ O Interconselhos é um conselho multisetorial criado por iniciativa local, a partir de representantes da sociedade civil organizada, com o propósito de integrar os diversos conselhos específicos de cada sistema de governança (saúde, educação, assistência, etc.) em torno dos seus objetivos centrais. Uma abordagem mais detalhada sobre esse conselho multisetorial será feita no capítulo 4.

¹¹ O PAIF é o principal serviço de proteção social básica, ao qual todos os outros serviços desse nível de proteção devem se articular. Confere a primazia da ação do poder público na garantia do direito à convivência familiar e assegura a matricialidade sociofamiliar no atendimento socioassistencial, um dos eixos estruturantes do SUAS.

“Nós temos dentro das unidades básicas, os CRAS, que é da proteção social básica. Lá nós temos o grupos de crianças e adolescentes, onde é ofertado o serviço de convivência familiar e é ofertado karatê, Judô e escolinha de futebol, então assim, está lá, na ponta, está no território para ofertar a questão da prevenção, não é? É trabalhar a prevenção com essas crianças e adolescentes. Então a gente tem algumas parcerias com o terceiro setor, porque como a gente tem o conselho da criança e do adolescente, as ONGs. O conselho faz chamamento público e elas concorrem a editais para desenvolver projetos” (Relato 4).

O papel do CREAS dentro do SGD também é de fundamental importância, ao fazer um trabalho de maior complexidade nos casos mais específicos, sendo inclusive a última instância antes do rompimento do vínculo familiar com as crianças e adolescentes. Esse papel e sua importância é perceptível através dos relatos:

“[...] quando chega aqui no CREAS é porque já houve uma violação de direito dessa criança ou desse adolescente, o que seria essa violação? Violência intrafamiliar, violência sexual e também a questão do sistema judiciário. Encaminham para a gente, porque ele infracionou e aí ele vai vir fazer o acompanhamento aqui dessa medida também” (Relato 5).

“Então assim o CREAS ele está no meio do sistema, mas ele vem dentro desse sistema para fazer esse acompanhamento e dar esse suporte quando o serviço, ele esgota todas as possibilidades com essa criança ou com esse adolescente” (Relato 6).

“[...] se a gente perceber que não tem mais o que fazer, essa criança, esse adolescente ele é retirado dessa família, vai para um serviço de acolhimento. Então o papel do CREAS é tentar que essa criança, esse adolescente, ele não rompa com essa família. A gente tenta fortalecer a família com essa criança, com esse adolescente, para que isso não ocorra, esse rompimento definitivo com a família” (Relato 7).

Em um sistema tão plural e complexo, uma estrutura de rede admite também diversas possibilidades, considerando a atuação multipontos de uma liderança distribuída (DAMBRAUSKIENE, 2019), múltiplas especialidades e também as especificidades de cada sistema de GP (KLIJN, ERIK HANS; KOPPENJAN, 2012). A atuação no CREAS permite ver com clareza esse aspecto, a partir de um dos relatos:

“Nos matriciamentos é feito atendimento familiar, o atendimento com o indivíduo. E aí a gente começa a atuar sobre aquele caso. Aí a gente chama para matricular os territórios. Não é a saúde, não é o programa saúde da família que atende essa família lá no território. A gente chama o CRAS, a gente chama o conselho tutelar, a educação. Por isso que chama grupo de trabalho intersetorial. É, se tem alguma, situação de ameaça de morte daquele adolescente, a gente chama a segurança pública. Então, assim a gente chama todo mundo. Se tem uma situação de vulnerabilidade, de habitação, a gente chama a Secretaria de habitação. A gente chama todos os atores do sistema, então quando eu falo, ele é até além do sistema de garantia de direitos. Se você for ver, porque a gente chama outros atores da rede” (Relato 8).

Fica evidente a relação de interdependência entre os diversos equipamentos municipais, especialidades, sistemas de governança orientados para outras finalidades, secretarias de governo e grupos de trabalho, permanentes e temporários. Trata-se de uma configuração

matricial de serviços, que apresenta múltiplas possibilidades de abordagem em termos de configuração de Governança em Rede (JONES; HESTERLY; BORGATTI, 1997), Governança Colaborativa (FREEMAN, 1997) e até mesmo a NPG (OSBORNE, 2006).

Entretanto, essa estrutura de serviços torna-se ainda mais expandida ao olhar a cooperação para além do âmbito intragovernamental. A inserção de organizações não governamentais (ONG) é prevista pelo ECA e regulamentada através das leis municipais de criação do CMDCA de cada Município. As ONG dos municípios analisados estão relacionadas de acordo com suas principais atividades a seguir (Quadros 9, 10 e 11).

QUADRO 9 - Organizações não Governamentais vinculadas - Fabriciano

| It | Organização social | Principal Atividade |
|----|--|----------------------------|
| 01 | Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais - ADRA | Assistência social |
| 02 | Associação Batista de Assistência Social - ABAS | Assistência social |
| 03 | Associação Beneficente Ágape - ABA | Promoção de direitos |
| 04 | Associação de Proteção à Maternidade e Infância de Cel. Fabriciano - Lactário Dom Helvécio | Assistência social |
| 05 | Associação Solidariedade Brasil - Togo - ASBT | Inclusão social e trabalho |
| 06 | Casa de Artes e Inclusão Social - CAIS | Inclusão social e arte |
| 07 | Centro de Assistência Social e Incentivo ao Bem – CASIB | Assistência social |
| 08 | Crianças do Mundo | Promoção social |
| 09 | Guarda Mirim Boina Verde Escola de Aprendiz de Cel. Fabriciano | Educação profissional |
| 10 | Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Social Triangular | Educação |
| 11 | Instituto Presbiteriano do Vale do Aço - IPREVAL | Assistência social |
| 12 | Obra Social Redentorista | Promoção social |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do CMDCA de Cel. Fabriciano

QUADRO 10 - Organizações não Governamentais vinculadas - Ipatinga

| It | Organização social | Principal Atividade |
|----|---|--------------------------|
| 01 | Educandário Família de Nazaré - EFAN | Educação |
| 02 | Missão Resgate / Acolhimento Ágape | Acolhimento |
| 03 | Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE | Educação |
| 04 | Movimento de Crianças e Adolescentes - MOVICAT | Assistência social |
| 05 | Grupo Espírita Luz aos Pequenininos - GELPE | Assistência social |
| 06 | Associação Projeto de Deus - ASPD | Convivência |
| 07 | Ação Social SOS Família | Defesa de direitos |
| 08 | Legião da Boa Vontade - LBV | Assistência social |
| 09 | Associação Ação Social Pela Vida - AASV / SERTEP | Defesa de direitos |
| 10 | Centro de Convivência Maria - CCMM | Convivência |
| 11 | Núcleo de Aprendiz. Profiss. de Adolescentes e Jovens – EPTOM | Capacitação profissional |
| 12 | Horta Comunitária Criança Feliz | Promoção social |
| 13 | União de Defesa da Comunidade do Bom Jardim - UDCBJ | Defesa de direitos |
| 14 | Rede Cidadã | Capacitação profissional |
| 15 | Associação Centro de Convivência Espaço da Família - ACCEF | Convivência |
| 16 | Associação Deus é Fiel - ADEFI | Cultura e arte |
| 17 | Centro Nacional de Aprendizagem Profissional - CENAP | Capacitação profissional |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do CMDCA de Ipatinga

QUADRO 11 - Organizações Não Governamentais vinculadas - Timóteo

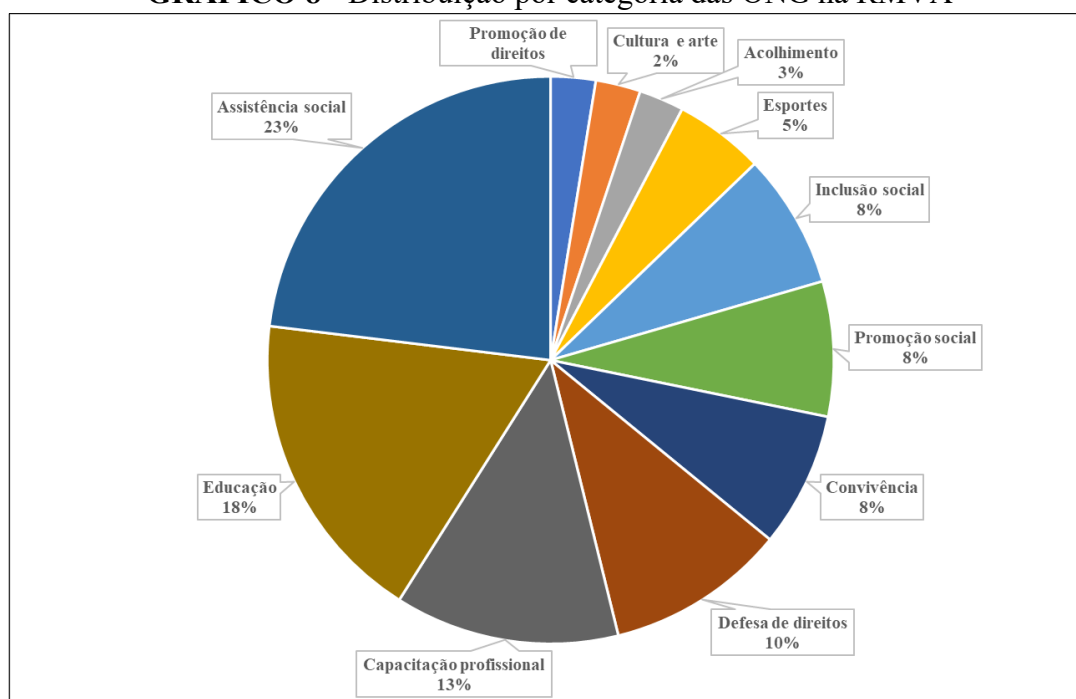
| It | Organização social | Principal Atividade |
|----|---|--------------------------|
| 01 | Ajudôu | Esportes |
| 02 | Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE | Educação |
| 03 | Fundação Emalto | Educação |
| 04 | Margaridas- Projetos pra Vida | Inclusão social |
| 05 | Instituto Presbiteriano Êxodo - IPÊ | Educação |
| 06 | Fundação Aperam | Educação |
| 07 | Associação dos Maratonistas de Timóteo | Esportes |
| 08 | Associação Hineni | Defesa de direitos |
| 09 | Instituto Presbiteriano Nova Vida | Assistência social |
| 10 | Fundação Vovô Azevedo | Capacitação profissional |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do CMDCA de Timóteo

Ao atenderem os requisitos para participar do SGD as ONG podem apresentar projetos para pleitear recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e atuar na prestação de serviços, de acordo com a natureza de suas respectivas atividades.

A constituição do conjunto de organizações participantes do SGD nem sempre atende de forma plena as necessidades dos municípios, uma vez que se constituem a partir de múltiplos estímulos e afiliações, o que define a natureza de suas respectivas atividades. O GRÁFICO 8 apresenta essa distribuição de forma agregada nos três municípios, ressaltando que algumas das organizações eventualmente atua com finalidades secundárias, as quais não foram consideradas.

GRÁFICO 8 - Distribuição por categoria das ONG na RMVA



Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos CMDCA

A constituição do SGD se faz através de um conjunto extenso de elementos e através de uma interação complexa. Cabe destacar dentre os mesmos a amplitude dos serviços e do arranjo desenvolvido para a conexão dos mesmos, de forma razoavelmente harmônica para constituir a coprodução das PP. O SGD é um caso singular de GP, tanto por sua abrangência quanto por sua pluralidade, ao agregar um conjunto amplo de atores em um cenário complexo.

Ao tratar de arranjos para cooperação intergovernamental no âmbito regional, Feiock (2005) destaca a importância dos acordos de serviços interlocais para expandir o alcance dos serviços públicos, o que contribui para aumentar a capacidade a partir da cooperação. Essa constatação, segundo o autor, deve-se à economia de escala e à redução nos custos de transação, alinhando-se à proposição feita por Williamson (1985), que também destacou a influência de investimentos mútuos e a criação de interdependência em estruturas de governança.

Ao caracterizar o SGD em seu estágio atual e observando seu desenvolvimento ao longo de mais de três décadas, verifica-se um processo de adaptação gradual, que compreende um processo de construção coletiva pluralista e com elementos inovadores. Nessa direção e posicionando-se como um novo paradigma a NPG tornou-se objeto de estudo em diversos países (LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014; MCMULLIN, 2021; REINHOLDE, 2017; STANICA; ARISTIGUETA, 2019; TENBENSEL; SILWAL; WALTON, 2021; VINOKUR-KAPLAN, 2018; WAHEDUZZAMAN, 2019).

Alguns dos estudos sobre a NPG (SAPPAROJPATTANA, 2020; STANICA; ARISTIGUETA, 2019; WAHEDUZZAMAN, 2019) indicam a expansão da NPG para países em desenvolvimento e estudos sobre o tema podem contribuir para superar lacunas existentes do ponto de vista teórico e empírico. Ao aprofundar os estudos sobre a governança do SGD, pode-se também compreender de que forma esse sistema de GP pode contribuir para o desenvolvimento de novos sistemas de governança para a constituição e gestão de PP.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória do SGD, ao longo de mais de três décadas, evidenciou o desenvolvimento de um sistema de Governança Pública (GP) orientado para a coprodução de Políticas Públicas (PP) que avançou de forma gradual, porém orientada em todo o percurso para os princípios estabelecidos inicialmente.

O sistema constituiu-se a partir de um conjunto de atores governamentais, em suas várias instâncias, desenvolvendo mecanismos de integração e agregando amplamente atores não governamentais, tanto para prestação de serviços como para participação da GP. O modelo *top-down* inicialmente definiu a estrutura básica do sistema em nível nacional, porém preservando a autonomia dos Estados e Municípios para dar continuidade ao processo de desenvolvimento e adaptação, considerando as especificidades regionais e locais.

O que se verificou a partir dos Municípios pesquisados é que as especificidades implicam em configurações diferenciadas, a partir das competências, recursos humanos e estruturais e das iniciativas, algumas delas relacionadas à liderança distribuída e outras relacionadas ao empreendedorismo em PP. Ambos os aspectos influenciam diretamente na coprodução de serviços principalmente por sua relação com a consistência da cooperação. São esses, portanto, os elementos centrais que definem a qualidade dos elementos estruturantes e relacionais que implicam na qualidade dos serviços e da geração de valor público do sistema de governança.

Verifica-se que a cooperação para a prestação de serviços ocorre em níveis diferenciados dentro das estruturas locais. Essa percepção se evidencia pelo aparente distanciamento entre os diversos órgãos e equipamentos Municipais e as Organizações Não Governamentais (ONG), bem como outros membros participantes, como empresas, fundações e igrejas. Esse aspecto emerge dos relatos, indicando ainda um estágio de maturidade a ser desenvolvido para proporcionar maior integração. Uma melhor avaliação nesse sentido pode ser feita a partir de estudos orientados para análise da burocracia no âmbito desse sistema e também através de uma abordagem de rede.

Não obstante as limitações proporcionadas pela complexidade do SGD e sua extensão, esse capítulo objetivou caracterizar a governança desse sistema, apresentando seus elementos centrais, destacando principalmente seus aspectos estruturantes. Para atingir esse objetivo, foram apresentados o contexto e os principais fatores condicionantes, bem com os principais atores, atribuições, serviços e relacionamentos.

A constituição do sistema de GP apresenta-se como um caso exemplar de governança colaborativa, tornando-se um caso empírico contributivo para avançar no conhecimento sobre esse modelo de governança. De forma específica, compreende-se que a governança do SGD apresenta elementos para diversas formas de análise e proposição de novos estudos, como burocracia, governança colaborativa, governança multinível, governança em rede e outros. Os elementos apresentados, como a complexidade do SGD, seus movimentos adaptativos e inovadores levam à escolha da abordagem de pesquisa a partir da Nova Governança Pública (NPG).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula 1. *Revista Sociologia Política*, n. 24, p. 41–67, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Claudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 40–47, 1996.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRENZENSE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. *Burocracia e política no Brasil*, n. July, p. 27–71, 2007.
- AGUINIS, Herman; SOLARINO, Angelo M. Transparency and replicability in qualitative research: The case of interviews with elite informants. *Strategic Management Journal*, v. 40, n. 8, p. 1291–1315, 2019.
- ALCANTARA, Christopher; BROSCHEK, Jörg; NELLES, Jen. Rethinking multilevel governance as an instance of multilevel politics: A conceptual strategy. *Territory, Politics, Governance*, v. 4, n. 1, p. 33–51, 2016.
- ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111–141, 1999.
- BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. *Serviço Social & Sociedade*, n. 109, p. 179–199, 2012.
- BENZ, Arthur. Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: eine Einführung. In: BENZ, ARTHUR (Org.). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Springer, 2004. p. 277.
- BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina. Autonomia política local: uma revisão da literatura. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 48, n. 2, p. 51–57, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BÖRZEL, Tanja A. Multilevel governance or multilevel government? *British Journal of Politics and International Relations*, v. 22, n. 4, p. 776–783, 2020.
- BROCK, Kathy L. Government and Non-profit Collaboration in Times of Deliverology, Policy Innovation Laboratories and Hubs, and New Public Governance. *Voluntas*, v. 31, n. 2, p. 257–270, 2020.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA, Valdir Roque. Gestão social e governança territorial: Interseções e especificidades teórico-práticas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, p. 313–353, 2013.

- CASTRO, Elisa Guaraná De; MACEDO, Severine Carmem. Estatuto da Criança e Adolescente e Estatuto da Juventude: interfaces, complementariedade, desafios e diferenças. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, n. 2, p. 1214–1238, 2019.
- CRAS *centro de referência de Assistência Social*. 1. ed. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.
- CURRAN, Charles. Developing Patterns of Governance in Public Organizations. *Library Trends*, v. 26, n. 2, p. 161–180, 1977.
- DAMBRAUSKIENE, Dalia. The Influence of New Public Governance on the Development of Distributed Leadership in Educational Institutions. v. 12, n. May 2019, p. 40–47, 2019.
- DAVIS, Lance; NORTH, Douglass. Institutional Change and American Economic Growth : A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *Cambridge University Press*, v. 30, n. 1, p. 131–149, 1970.
- FACHIN, Odilia. *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento. *IPEA - Políticas sociais - acompanhamento e análise*, v. 11, p. 171–177, 2005.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119–144, 2001.
- FEIOCK, Richard C. Institutional collective action and local government collaboration. *Working Group on Interlocal Services Cooperation*, v. Paper 5, 2005.
- FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. *Ucla Law Review*, v. 45, n. 1, p. 1–95, 1997.
- GONH, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. *Caderno CRH*, v. 21, n. 54, p. 439–455, 2008.
- GRIFFITH, Daniel A.; SCOTT MORRIS, E.; THAKAR, Vaishnavi. Spatial autocorrelation and qualitative sampling: The case of snowball type sampling designs. *Annals of the American Association of Geographers*, v. 106, n. 4, p. 773–787, 2016.
- GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Governos locais : uma leitura introdutória*. Brasília: ENAP, 2019.
- GUIMARÃES, Paulo Ricardo Bittencourt. *Métodos quantitativos estatísticos*. Curitiba: IESDE Brasil, 2018.
- HOLZSCHEITER, Anna; JOSEFSSON, Jonathan; SANDIN, Bengt. Child rights governance: An introduction. *Childhood*, v. 26, n. 3, p. 271–288, 2019.
- HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. The new public management: A recipe for disaster? *Canberra Bulletin of Public Administration*, v. 64, n. May, p. 16–24, 1991.

- HOOGHE, Liesbet. *Cohesion policy and european integration: building multilevel governance*. New York: Oxford University Press, 1996.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. A postfunctionalist theory of multilevel governance. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 22, n. 4, p. 820–826, 2020.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 233–243, 2003.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan. Multilevel governance. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 22, n. 4, p. 753–836, 2020.
- IBGE. Trabalho infantil 2016. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*, p. 1–9, 2018.
- JENKINS-SMITH, Hank *et al.* Belief System Continuity and Change in Policy Advocacy Coalitions: Using Cultural Theory to Specify Belief Systems, Coalitions, and Sources of Change. *Policy Studies Journal*, v. 42, n. 4, p. 484–508, 2014.
- JESSOP, Bob. Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, v. 4, n. 1, p. 8–32, 2016.
- JONES, Candace; HESTERLY, William S.; BORGATTI, Stephen P. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 911–945, 1997.
- KEMPE, C Henry *et al.* The battered-child syndrome. *Journal of the American Medical Association*, v. 181, p. 17–24, 1962.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2nd. Ed. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.
- KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Governance network theory: Past, present and future. *Policy and politics*, v. 40, n. 4, p. 587–606, 2012.
- KOOIMAN, Jan. Social-Political Governance. *Public Management Review*, v. 1, n. 1, 1999.
- LIMA, Renata Mantovani; POLI, Leonardo Macedo; JOSÉ, Fernanda São. A evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente: da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 2, p. 313–329, 2017.
- LINDSAY, Colin; OSBORNE, Stephen P.; BOND, Sue. The “New Public Governance” and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, v. 92, n. 1, p. 192–207, 2014.
- LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49–65, 2016.

LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p. 171–194, 2015.

LUNA, Geisy Lanne Muniz; FERREIRA, Renata Carneiro; VIEIRA, Luiza Jane Eyre de Souza. Notificação de maus-tratos em crianças e adolescentes por profissionais da equipe saúde da família. *Ciencia e Saude Coletiva*, v. 15, n. 2, p. 481–491, 2010.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, v. 30, n. 2, p. 289–300, 2004.

MCMULLIN, Caitlin. Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. *Public Administration*, v. 99, n. 1, p. 5–22, 2021.

MIRANDA, Caroline Rodrigues; CINTRA, João Pedro Sholl. *Cenário da Infância e Adolescência no Brasil*. . São Paulo: [s.n.], 2021.

MOORE, Mark; HARTLEY, Jean. Innovations in governance. *Public Management Review*, v. 10, n. 1, p. 3–20, 2008.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

OSTROM, Elinor; PARKS, Roger B.; WHITAKER, Gordon P. Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces? A Reappraisal of Some Old Assertions. *Public Administration Review*, v. 33, n. 5, p. 423, 1973.

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

PAULA, Ana Paula Paes De. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States : Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International journal of policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449–478, 1995.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORE, MARY DEL (Org.). *História das crianças no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 20–54.

REINHOLDE, Iveta. Path-Dependency of Reforms in Latvia : a Way Towards. *International Conference "ECONOMIC SCIENCE FOR RURAL DEVELOPMENT"*, n. 46, p. 149–157, 2017.

RIZZINI, Irma. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: PRIORE, MARY DEL (Org.). . *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2010. p. 207–222.

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

SAPPAROJPATTANA, Winaicharn. Management, collaboration and new public governance: A case study of a public hospital in Thailand. *Public Administration Issues*, n. 5, p. 171–190, 2020.

SCHAPPER, Andrea. Children's rights implementation as a multi-level governance process. *Human Rights Quarterly*, v. 39, n. 1, p. 104–129, 2017.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 1, p. 35–47, 2013.

STANICA, Cristina Maria; ARISTIGUETA, Maria. Progress toward New Public Governance in Romania. *International Journal of Public Leadership*, v. 15, n. 3, p. 189–206, 2019.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 17–28, 1998.

SUZART, Janilson Antonio da Silva; ZUCCOLOTTO, Robson; ROCHA, Diones Gomes Da. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 11, n. 1, p. 127–145, 2018.

TENBENSEL, Tim; SILWAL, Pushkar; WALTON, Lisa. Overwriting New Public Management with New Public Governance in New Zealand's approach to health system improvement. *Journal of Health Organization and Management*, 2021.

TROSA, Sylvie; BERNARD, Perret. Vers une nouvelle gouvernance publique? *Esprit*, v. 312, n. 2, p. 65–85, 2005.

UNICEF. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

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

WAHEDUZZAMAN, Wahed. Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context. *International Journal of Public Sector Management*, v. 32, n. 7, p. 689–705, 2019.

WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism: firms, market, relational contracting*. San Francisco: The Free Press, 1985.

YOUNG, Dennis R. Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 29, n. 1, p. 149–172, 2000.

ZÜRN, Michael. Unravelling multi-level governance systems. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 22, n. 4, p. 784–791, 2020

O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

1. INTRODUÇÃO

A articulação entre os múltiplos atores e instituições, bem como o conjunto de políticas e os desafios de coordenação são afetados pela interface entre município, Estado e Governo Federal, cada qual com suas instâncias de governança específicas, mas que interagem em um formato de governança multinível (BÖRZEL, 2020; MARKS, 1993). Somados às características intrínsecas do público-alvo, esses elementos conferem ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) as características de um sistema complexo, na concepção de alguns autores (BENZ, 2004; LOTTA; VAZ, 2013).

Os aspectos que constituem fatores limitadores ou potencializadores se encontram no cerne dos sistemas de governança e implicam em considerável impacto para o atendimento dos objetivos do SGD. A frequente limitação de capacidade dos governos locais é agravada ainda pela necessidade nem sempre satisfeita de cooperação horizontal e vertical, tanto no âmbito intra como intergovernamental e com organizações não governamentais. Essa complexa estrutura imprime à função da coordenação, em suas diversas instâncias, um caráter crítico e vital, que têm a importante responsabilidade de conectar os elementos estruturantes e relacionais para atingir os objetivos propostos.

O SGD desenvolveu-se em múltiplas direções, alcançando todos os níveis da esfera governamental e os mais diversos segmentos da sociedade, com uma expansão considerável nos municípios. Segundo a Fundação Abrinq, até 2019 estavam implantados 5.489 conselhos da criança e do adolescente, destacando que os SGD locais apresentam vários estágios de evolução e políticas diferenciadas. Nesse sentido, os governos locais tornam-se pontos de observação de particular interesse, uma vez que suas especificidades podem proporcionar diversas soluções adaptativas e ainda não difundidas.

A difusão de modelos de políticas e seus respectivos sistemas de governança ocorrem através de diversos canais, que se estruturam e se consolidam ao longo do tempo. Os participantes de um determinado local acabam emulando comportamento de outros, e isso se estende para as mais diversas regiões (BERRY; BERRY, 2014). Conhecer as práticas que se desenvolvem nos governos locais pode revelar como as mesmas estão sendo apropriadas, replicadas e de que forma podem contribuir para a consolidação de políticas públicas. Estudos nesse sentido podem apresentar também potencial de contribuição para outros sistemas de governança colaborativa, para além do SGD.

A partir de sua implantação inicial no âmbito local, o SGD impulsiona o desenvolvimento das políticas de garantia de direitos, influenciando todo um ecossistema conectado a partir de um sistema de governança multinível, considerando as interfaces regionais e intergovernamentais (HENRICHES; DE MEZA, 2017). Portanto, pode-se considerar que o SGD se desenvolve mutuamente a partir de dinâmicas *top-down* e *bottom-up*.

O foco maior desse capítulo pode ser compreendido como o conjunto de fatores estruturantes e relacionais do SGD, que propositivamente constituem o cerne da Nova Governança Pública (NPG), cujo modelo foi proposto e apresentado no segundo capítulo e se orienta pela seguinte questão: “De que forma se organiza a governança pública do SGD, considerando sua constituição como um sistema complexo e plural?”. Com o propósito de responder a essa questão, apresenta-se como objetivo “caracterizar a Governança Pública do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito municipal sob a abordagem teórica da Nova Governança Pública”.

O atendimento do objetivo proposto orienta-se a partir da tese apresentada inicialmente de forma mais ampla neste estudo, cuja essência é expressa pelos seguintes pressupostos a serem refutados ou confirmados: 1) O SGD se constitui como um sistema de coprodução plural; 2) O SGD possui coordenação e recursos limitados para garantir os direitos de forma consistente e adaptativa; 3) O SGD é orientado para demandas emergentes, com fraca abordagem estratégica, sem clareza de diretrizes; 4) O SGD encontra-se em um estágio de evolução orientado para a NPG.

Esse capítulo resgata os pontos principais abordados, através da revisão de literatura apresentada ao longo desse estudo com foco no modelo analítico apresentado no capítulo 2. Destaca também a coprodução e a complexidade da interação característica dos sistemas de governança plurais e evidencia a relevância da coordenação e, portanto, das lideranças e processos. Considera-se também a expectativa de resultados, tanto do ponto de vista da garantia de direitos quanto da manutenção e evolução adaptativa do sistema. Todos esses aspectos são pontos de referência para analisar o alinhamento do SGD à NPG.

Esse estudo é fundamentado em uma pesquisa de campo em três municípios circunvizinhos, localizados na Região Metropolitana do Vale do Aço (Municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo), em MG. A contribuição dessa pesquisa para o objetivo mais amplo desse estudo foi apresentar os elementos centrais do SGD e sua respectiva aproximação, contribuições e distanciamentos relacionados ao modelo da NPG, a partir dos casos analisados.

2. A GOVERNANÇA DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Um dos aspectos relevantes para a Governança Pública (GP) é o conjunto de competências externadas que dependem fundamentalmente da ação humana. O compartilhamento do poder decisório e da produção de serviços públicos entre governos e sociedade civil organizada implica em uma relação de cooperação, fundamentada em princípios democráticos, que se estabelece face às demandas existentes e à limitação da capacidade dos governos locais. O desempenho resultante dessa cooperação é discutido em estudos sobre os sistemas de GP, que abordam, dentre outros conceitos, a coprodução de serviços públicos.

A concepção sobre a coprodução se ressignifica ao longo do tempo, tendo como um dos principais argumentos a eficiência e a qualidade na prestação de serviços, com a ampla participação da sociedade. Essa participação, entretanto, é condicionada por inúmeros fatores, que incluem a extensão da participação, inclusive nos processos decisórios do ciclo de Políticas Públicas (PP). Uma forma de compreender a coprodução é apresentada por Salm e Menegasso (2010), a partir do nível de participação desenvolvido entre Estado e sociedade.

Segundo os autores, esse nível pode variar entre nenhuma participação da sociedade até uma participação ampla, que consista na mobilização da comunidade e no controle desta sobre o Estado. Dentre os modelos apresentados, a governança do SGD tem o propósito de atingir um nível mais elevado de coprodução, que é compreendido como coprodução representativa ou com sustentabilidade. Nesse modelo, os serviços públicos são desenvolvidos e entregues a partir da ampla sinergia, com participação da sociedade e do Estado.

Na visão dos autores, o estágio mais elevado de coprodução implicaria em controle da sociedade sobre o Estado, através de uma participação orientada por princípios éticos, elevada democracia e mobilização social permanente. Na direção oposta e menos desenvolvida, haveria a coprodução nominal ou coprodução simbólica, implicando em grandes limites para a participação da sociedade e de influência sobre os governos (SALM; MENEGASSO, 2010).

A coprodução é dependente do ambiente institucional e político favorável à democracia e à participação social. Tais características implicaram no avanço dos sistemas de governança, notadamente em países da OCDE, externando também a prática da transparência e desenvolvimento social (DEMISE, 2006). Destacam-se também a democracia participativa e deliberativa como elementos essenciais à constituição da esfera pública (HABERMAS, 2014), na qual se insere o SGD.

A existência da cooperação e da participação é fator agregador e potencializador, que se desenvolve a partir da liderança no sentido de promover a coordenação e viabilizar os

processos (DAMBRAUSKIENE, 2019). Destaca-se também a relevância das lideranças no sentido de promover a capacitação dos demais atores e da população beneficiária (OSTROM; PARKS; WHITAKER, 1973). Portanto, em uma organização complexa e não orientada para a hierarquia, amplia-se a relevância da liderança não centralizada.

A literatura aponta movimentos estratégicos, fundamentados em crenças e valores externados em sistemas e subsistemas orientados para a defesa de determinadas políticas, implicando também em competição por poder decisório (SABATIER, 1988). Esse aspecto é destacado pela teoria da NPG (OSBORNE, STEPHEN P., 2006), que aponta competições em torno de autonomia, atribuições e interesses diversos, externando a influência do poder nos sistemas de governança.

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

O termo “liderança distribuída” parece tornar-se relevante no contexto da GP, pois está relacionado ao compartilhamento de liderança e desenvolvimento coletivo através de outros aspectos, como cooperação e coordenação. Exerce também um papel importante, segundo Dambrauskiene (2019), na interação mútua, na tomada de decisão, no desenvolvimento da cultura organizacional e da *accountability*. Trata-se de um aspecto mais recente da literatura e que requer mais estudos, uma vez que alguns autores reconhecem a liderança distribuída como um elemento pouco amadurecido na NPG (MALBON; CAREY; REEDERS, 2019).

Ao implicar também na capacitação dos atores e da população beneficiária, a liderança distribuída soma-se ao conjunto de fatores que proporcionam a abordagem do Valor Público (VP), que consiste no conjunto de valores coletivos no âmbito da esfera pública. Essa assertiva vai na direção do que apontam Grin e Abrucio (2019), ao afirmarem que os governos locais são influenciados pelo senso de comunidade e orientação para valores compartilhados. A implicação do VP, portanto, contribui fundamentalmente para a construção de um SGD alinhado aos valores fundamentados na esfera pública, com vetores que tendem a orientar-se para os direitos de cidadania.

O conceito de VP (MOORE, 1997) constitui-se como uma abordagem relevante para compreender os valores compartilhados, o que remete também ao processo de naturalização (PASOLINI, 1990). A forma como os direitos são compreendidos e interiorizados são

influenciados pelo conjunto de crenças e valores (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER, 1988) que caracterizam o aprendizado coletivo das famílias, sociedade e participantes do SGD, com implicações diretas em relação aos direitos de fato.

Como destacaram Bryhinets *et al.* (2020), o VP é uma abordagem da Administração Pública com uma visão de longo prazo, em uma concepção estratégica. Segundo esses autores, o VP é traduzido também através de regulamentação, com o propósito de garantir os resultados esperados. Portanto, o VP não se define meramente por um conjunto de expectativas dos cidadãos ou dos governos, mas a partir da relevância que os valores interconectados representam para a coletividade e sua capacidade de promover ações efetivas (MOORE, 1997). Ao alinhar-se aos direitos de cidadania, o VP contribui para uma superação do paradigma da gestão tradicional, sendo um aspecto relevante na ótica da NPG.

As ações efetivas, entretanto, são dependentes também de como os arranjos para promovê-las são formatados. Dentre os fatores de um arranjo de GP destaca-se o nível de governo (HOOGHE, 1996; LOTTA; VAZ, 2013), a partir do qual podem ser observadas as interações acima, abaixo e horizontais, considerando ainda a diversidade de atores e o nível de cooperação. Portanto, pensar em uma abordagem de governança em governos locais implica considerar suas especificidades (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008), dentre elas os limites e potencialidades característicos destes governos e a interação dos mesmos com os demais setores da sociedade e outras instâncias governamentais.

O ambiente institucional, a estrutura e as práticas do SGD indicam que a cooperação intergovernamental é pouco frequente ou inexistente, sendo percebida uma atenção voltada para o âmbito intragovernamental, evidenciando o aspecto da fragmentação do Estado, apontado por Evans *et al.* (2014). Esta é uma lacuna apontada em diversas pesquisas, reafirmando a relevância da análise das práticas da governança local. Esse aspecto suscita também questões acerca do papel dos governos locais na coordenação dos sistemas de GP e das redes (KLIJN; KOPPENJAN, 2012).

Ao considerar os possíveis espaços de participação em um sistema de governança, Casula (2017) destaca diversos aspectos a serem analisados: atribuições claras de responsabilidade e prestação de contas; competição por poder e obtenção de benefícios; limites de coordenação, devido às dificuldades em estabelecer centros autorregulados que dispensem uma regulação central; dificuldades em estabelecer regras claras e estáveis. Entretanto, a autora destaca os efeitos positivos na construção dos sistemas de governança ao estimular a participação cidadã e recomenda estudos empíricos para análise da governança local.

3. METODOLOGIA

3.1. Caracterização metodológica da pesquisa

O percurso metodológico teve o objetivo de compreender de que forma se estabelece a governança do SGD, delimitada ao âmbito local, considerando o sistema de GP instituído em cada um dos Municípios analisados. O método é qualitativo e privilegia o diálogo entre pesquisador e objeto para proporcionar diferentes profundidades e possibilidades (BOENTE; BRAGA, 2004; MARTINS, HELOISA HELENA T. DE SOUZA, 2004). O método propõe também aprofundamento, de forma a desvelar aspectos que podem contribuir para avanços de estudos anteriores, procurando ir além de resultados tão somente descritivos (FACHIN, 2003).

O método qualitativo aplicado a investigações de fenômenos sociais também é investido dos princípios fundamentais do rigor e da transparência. Assim podem produzir conhecimentos que se somam e que podem ser replicados ao longo do tempo, contribuindo para compreender fenômenos existentes no mundo real e não somente no imaginário (AGUINIS; SOLARINO, 2019).

Os dados foram coletados de fontes primárias, através dos documentos que fundamentam o SGD (leis, decretos, atas de reunião e outros) e entrevistas semiestruturadas. Parte desses documentos estão disponíveis através do meio físico (impresso) e outros em formato digital. Alguns deles foram obtidos através de acesso direto, no site dos municípios pesquisados e outros, foram solicitados, por não estarem disponíveis publicamente.

A análise documental teve o objetivo de contribuir para compreender o ordenamento institucional, bem como procedimentos e rotinas formalizados, que indicam aspectos do ambiente institucional que permeia e orienta o SGD. As entrevistas, por sua vez, permitiram captar a percepção individual das ações coletivas, o que inclui o conjunto de informações objetivas e também subjetivas, que indicam elementos que não necessariamente estão presentes na literatura ou documentos.

A pesquisa foi realizada nos Municípios circunvizinhos de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo, inseridos em um arranjo regional mais amplo e que instituiu a Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA). Tendo como característica comum o desenvolvimento econômico impulsionado por grandes indústrias, esses Municípios se destacam pelo protagonismo regional e caracterizam o centro de referência da região metropolitana (PASSOS, 2019), conforme detalhado no capítulo anterior.

3.2. Fontes de dados

3.2.1. Dados documentais

Os documentos constituem podem ser subdivididos em duas categorias básicas. Uma delas é composta pelos instrumentos estruturantes do sistema, constituída por leis Municipais (QUADRO 12) que instituem o SGD e incorporam localmente os princípios estabelecidos pelas instâncias de âmbito Federal e Estadual, além de formatar o sistema de governança local, através de instrumentos específicos. Cada um dos municípios possui uma lei própria, dada a autonomia local, bem como a obrigação de constituir e suportar o SGD.

Outra categoria é composta pelas atas de reunião, que permitem conhecer e acompanhar as deliberações e a condução dos mais diversos temas. Assim é possível compreender como a abordagem de GP quanto aos requisitos legais, deliberações, atendimento das demandas, desenvolvimento do sistema e os demais aspectos que envolvem as práticas coletivas.

QUADRO 12 - Leis municipais

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

Fonte: CMDCA e sites dos municípios correspondentes

No caso dos documentos, alguns foram coletados no endereço virtual dos Governos Municipais e outros disponibilizados mediante solicitação aos municípios e conselhos. Dentre os documentos, foram coletadas 75 atas de reunião do CMDCA dos três municípios, relativas às reuniões realizadas no período de janeiro de 2020 a outubro de 2021, totalizando 229 páginas.

Conjuntamente, ambas as categorias proporcionam dados que contribuem para identificar os elementos relevantes que definem os limites e possibilidades da governança do SGD. As leis Municipais são de livre acesso e foram localizadas no endereço eletrônico dos respectivos Municípios. Quanto aos documentos sob guarda do CMDCA, os mesmos não estão disponíveis para acesso público e foram obtidos na forma impressa ou digital, mediante solicitação.

O conjunto de atas constituiu o primeiro *corpus* (conjuntos de dados linguísticos textuais, que foram coletados criteriosamente), com o propósito de analisar, de forma complementar às entrevistas, o processo decisório no âmbito do CMDCA. A análise dos registros foi feita utilizando o método de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), com o suporte do software ATLAS.ti, por oferecer recursos para organização e sistematização. As categorias de análise foram definidas *a priori*, através da revisão de literatura (QUADRO 13).

Para análise das categorias presentes nos documentos, as mesmas foram codificadas e agrupadas, constituindo o conjunto de categorias e subcategorias. A análise foi feita através de uma leitura flutuante inicial, conforme recomendado por (BARDIN, 1977) e identificadas nos *corpus* através da leitura e análise contextual. As atas do Conselho Tutelar não são disponibilizadas, devido ao teor sigiloso, de cunho pessoal e familiar dos temas abordados nas reuniões.

3.2.2. Entrevistas

O roteiro de entrevistas (APÊNDICE B) foi elaborado a partir das categorias teóricas e foi consolidado após a etapa de pré-teste e a realização das primeiras entrevistas. O pré-teste foi feito com três entrevistas, sendo uma delas em cada município e não incluídas na base de dados. As primeiras entrevistas após o pré-teste foram feitas com a participação de cinco entrevistados de diferentes funções no SGD e compõem, junto as demais, o total de entrevistas analisadas. As questões orientadoras do roteiro não foram agrupadas por categorias, com o propósito de evitar a concentração em tópicos específicos e/ou mais densos.

As categorias de análise e as respectivas subcategorias são fundamentadas na proposição do modelo analítico desenvolvido e apresentado anteriormente (Capítulo 2) e sumarizadas neste capítulo. A análise das entrevistas, portanto, foi realizada a partir de categorias *a priori*, sumarizadas no quadro a seguir (QUADRO 13).

QUADRO 13 - Categorias e subcategorias de análise do SGD

| Categorias | Subcategorias | Caracterização | Principais referências |
|--------------------------------|--------------------------|---|----------------------------------|
| Estrutura de governança | Instâncias deliberativas | Externam a autonomia da governança local e estabelece espaços democráticos para a participação da sociedade civil e instituições não estatais (conselhos, conferências e fóruns). | Demise (2006) Habermas (2014) |

(continua)

(continuação)

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

Fonte: elaboração própria

As questões do roteiro consideram o modelo proposto da NPG, orientando-se para o objetivo de caracterizar a governança do SGD no âmbito municipal e são balizadas pelos

pressupostos da tese a ser defendida. As duas primeiras colunas do QUADRO 13 relacionam as categorias e subcategorias consideradas pelas diversas abordagens teóricas da NPG, com o propósito de apresentar uma síntese das aproximações conceituais, considerando as particularidades dos governos locais e do SGD. A terceira coluna apresenta uma síntese de cada subcategoria e a quarta indica as fontes mais relevantes apresentadas na literatura. Esta pesquisa considera os elementos apresentados como aspectos centrais na NPG, que orientam, portanto, a análise dos dados.

3.3. Procedimentos metodológicos

O trabalho de campo foi precedido de uma imersão do pesquisador no SGD, realizada em outra cidade distante da RMVA e não participante da pesquisa (Viçosa, MG). Essa etapa foi realizada inicialmente com a participação em diversas reuniões no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), ao longo do segundo semestre de 2019 e posteriormente com a participação do mesmo em uma comissão do CMDCA, que tem o objetivo de articular a participação dos diversos atores no SGD. A participação nessa comissão ocorreu no período de 11/2020 a 06/2022. O propósito foi conhecer o SGD na prática e não envolveu coleta de dados.

A pesquisa de campo ocorreu em três etapas distintas. A etapa inicial e preparatória foi importante para a validação dos caminhos a serem percorridos, bem como para a familiarização prévia com o objeto de pesquisa, conforme proposto por Duarte (2004). Nessa primeira etapa foram feitos os primeiros contatos com os titulares das Secretarias de Assistência Social (SAS) e presidentes do CMDCA de cada um dos municípios, com o objetivo de apresentar a pesquisa e obter autorização para conduzi-la, bem como obter a cooperação dos participantes do SGD. Não houve também coleta de dados nessa etapa.

O primeiro contato com os demais integrantes do SGD foi feito em seguida após a autorização concedida pelas respectivas instituições, ainda sem o propósito de coletar dados. O objetivo foi apresentar o projeto de pesquisa de forma coletiva, explicar os procedimentos e ampliar as possibilidades de cooperação. Essa etapa se desenvolveu através da participação em pelo menos uma das reuniões do CMDCA de cada município e de um primeiro diálogo com as secretárias executivas de cada conselho, com o objetivo de identificar a acessibilidade dos dados, para coleta posterior.

A segunda etapa teve o objetivo de fazer as primeiras coletas de dados documentais e entrevistas, sendo precedida das autorizações institucionais e pessoais que consubstanciaram o aval do Conselho de Ética da Universidade Federal de Viçosa (UFV), através parecer CEP,

Plataforma Brasil, 5.035.067. Nessa etapa foram realizadas as cinco primeiras entrevistas semiestruturadas e acessados os primeiros documentos, cuja análise inicial foi importante para orientar a continuidade da pesquisa de campo quanto ao público participante e aos principais pontos a serem abordados nas entrevistas seguintes.

A terceira etapa compreendeu a coleta mais substancial dos dados documentais e de dezenove entrevistas realizadas, somando-se às outras cinco que foram realizadas na etapa inicial, totalizando vinte e quatro entrevistas, autorizadas previamente pelas instituições e entrevistados.

Do total de entrevistas, quatorze delas foram feitas remotamente, através do *Google Meet* e as demais presencialmente, seguindo a preferência dos entrevistados. As entrevistas tiveram duração entre 47 e 88 minutos e média de 68 minutos, totalizando 27 horas. Nas entrevistas presenciais a gravação foi feita utilizando microfone duplo, de lapela, conectado ao *smartphone*. A transcrição das entrevistas foi feita através da ferramenta *Transkriptor*, passando em seguida pelo processo de revisão e correção textual, resultando em 587 laudas.

A seleção dos entrevistados foi feita com a técnica *snowball* (bola de neve), que preconiza uma técnica de amostragem não probabilística, utilizada frequentemente em pesquisas sociais (GRIFFITH; SCOTT MORRIS; THAKAR, 2016). Os procedimentos iniciais que sucedem a preparação para as entrevistas compreendem a identificação dos primeiros entrevistados, que são denominados como sementes. A partir destes, foram solicitadas indicações para as entrevistas seguintes, de forma sucessiva e incluindo os demais entrevistados, passo que é denominado pelos autores acima citados como a construção de uma rede de referências. As entrevistas prosseguiram com novas indicações até o ponto de exaustão, quando o conteúdo das mesmas indica que as contribuições significativas cessaram, o que é percebido principalmente pelas repetições.

A análise dos dados foi desenvolvida através do método de análise de conteúdo, seguindo as etapas recomendadas por Bardin (1977), usando como suporte o software ATLAS.ti. Para a análise foram preparados dois conjuntos de textos, sendo um deles composto pelas atas de reunião de textos (*corpus 1*) e outro pelas entrevistas em sua íntegra, incluindo as questões elaboradas e as respostas (*corpus 2*).

A análise de conteúdo foi iniciada com a etapa de pré-análise, conforme recomendado por Bardin (1977). O objetivo é ter o primeiro contato com o material a partir de uma leitura fluente, para operacionalizar e sistematizar ideias e o fluxo de trabalho, compreendendo o primeiro contato com os dados. A partir dessa leitura inicial foram identificadas as principais

categorias e subcategorias presentes nos textos, bem como os principais termos relacionados às mesmas.

A etapa seguinte consistiu no tratamento dos dados e interpretação, conforme proposto por Bardin (1977). Os *corpus* de análise foram inseridos no ATLAS.ti, para a identificação e demarcação das categorias e subcategorias previamente definidas e apresentadas anteriormente no quadro 2. Como unidades para a codificação, foram considerados somente trechos com sentenças completas e contextualizadas, de forma a apurar sua relevância contextual face às questões formuladas, de forma a constituir a “síntese e seleção dos resultados” (BARDIN, 1977, p. 102).

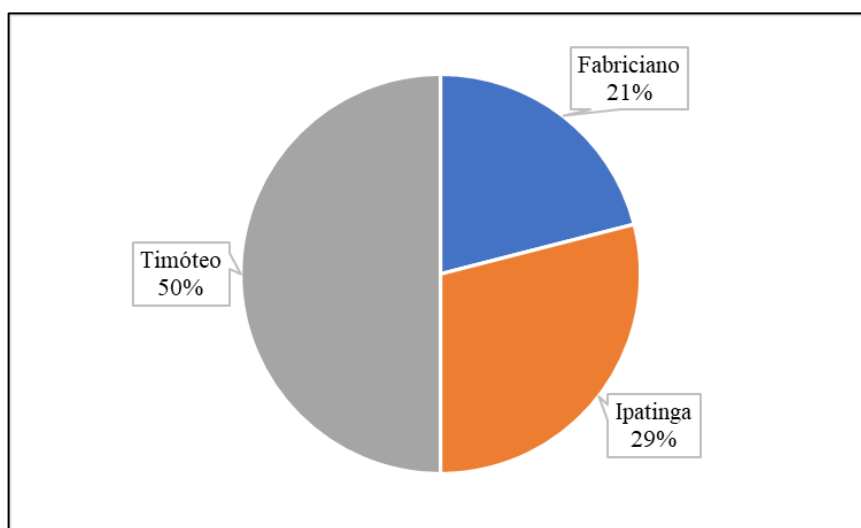
A etapa final consistiu na “inferência e interpretação” (BARDIN, 1977, p. 102), como etapa conclusiva da tarefa de análise. Nessa etapa, não obstante os dados norteadores de frequência obtidos, foram privilegiados os resultados que permitiram apreender os fatos e a percepção dos entrevistados, os quais constituem a contribuição mais relevante para compreender os diversos aspectos da governança do SGD. Esse critério de análise deve-se também ao fato da não identificação de estudos similares que apresentem parâmetros quantitativos utilizando esse método de análise para o tema desse estudo.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1. Perfil dos entrevistados

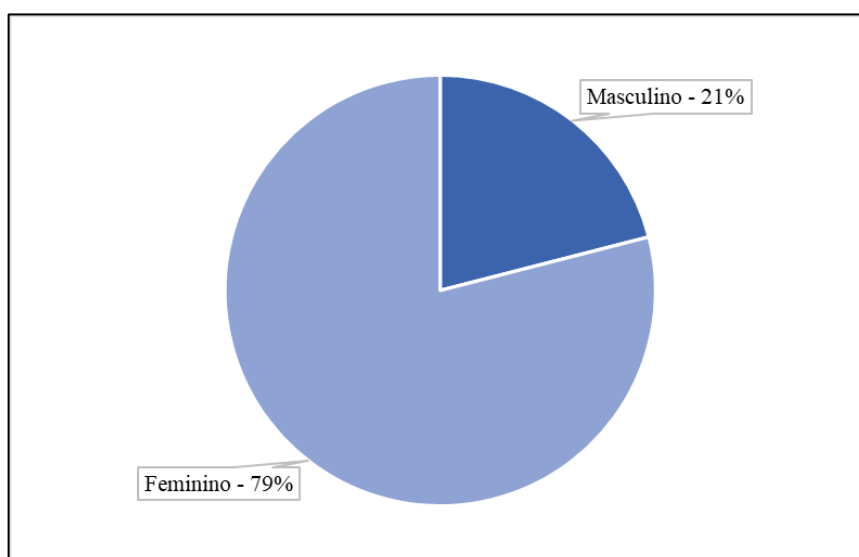
A apresentação e análise dos dados é feita a seguir de forma agregada, considerando que o propósito é compreender o modelo geral da governança do SGD a partir do conjunto de casos analisados. Apresentados desta forma procura-se também preservar o sigilo das informações. A distribuição dos entrevistados encontra-se mais concentrada em Timóteo, seguida por Ipatinga e Fabriciano e está relacionada à acessibilidade, que resultou em maior quantidade de entrevistas inicialmente realizadas e ao critério de exaustão, definida pela técnica *snowball* (GRÁFICO 9).

GRÁFICO 9 - Participantes por Município

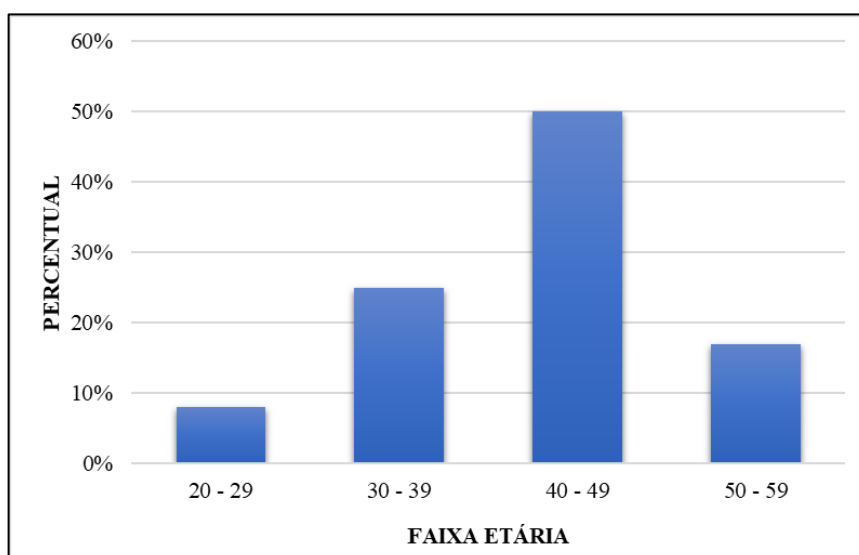


Fonte: elaboração própria

Quanto aos participantes, verificou-se concentração destacada de mulheres, com faixa etária entre 40 e 49 anos, seguidas pelas demais, sequencialmente, das faixas etárias entre 30 e 39 anos, 50 a 59 anos e 20 a 29 anos. Predominantemente, os participantes relatam, em sua maioria, experiência de atuação ao longo de vários anos, muitas acima de uma década em suas respectivas áreas (GRÁFICOS 10 e 11).

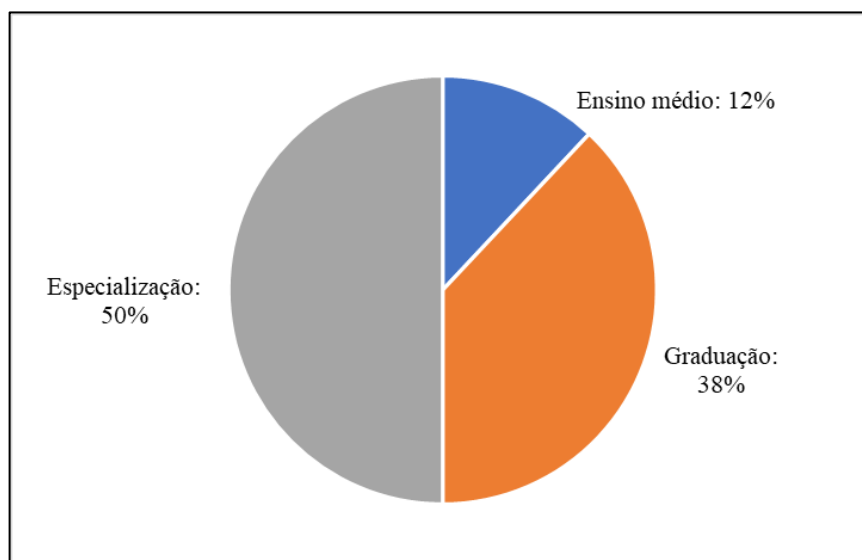
GRÁFICO 10 - Participantes por gênero

Fonte: elaboração própria

GRÁFICO 11 - Participantes por faixa etária

Fonte: elaboração própria

A maioria dos entrevistados possui graduação completa (88%), a maioria com uma ou mais especializações em suas respectivas áreas de atuação (GRÁFICO 12). Destaca-se a larga experiência de atuação profissional, que varia de alguns anos até três décadas. Os relatos evidenciaram também uma diversidade da natureza do campo de atuação, incluindo Serviço Social, Direito, Psicologia e Educação e predominância das experiências relacionadas ao SGD, embora nem sempre vinculada aos Conselhos.

GRÁFICO 12 - Participantes por grau de instrução

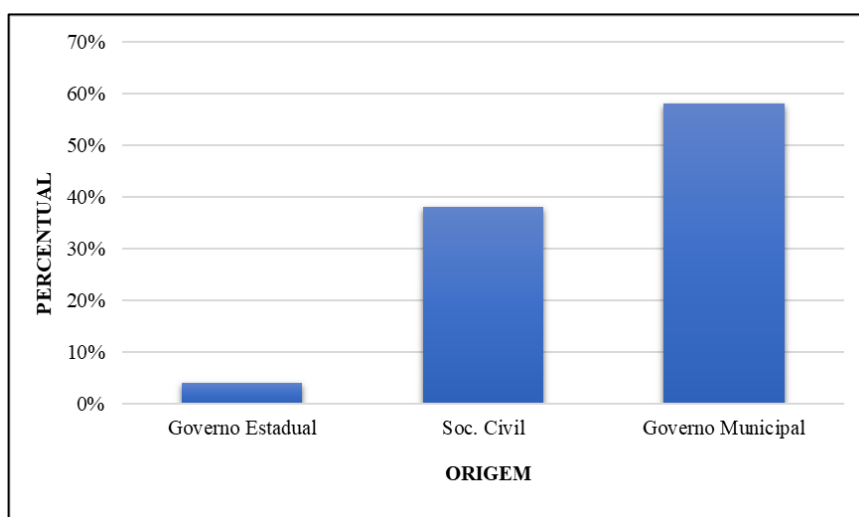
Fonte: elaboração própria

Evidencia-se a elevada capacidade dos participantes para o exercício de suas respectivas funções no campo profissional. Entretanto, também estão claras as lacunas relacionadas ao exercício na função específica como conselheiros. Dentre as lacunas, são apresentadas questões relacionadas à dedicação individual e coletiva, que mesmo sendo percebidas pelos participantes, parecem ser naturalizadas.

“a gente acha que às vezes a gente não consegue ter a dedicação necessária para trabalhar ou para fazer o trabalho com a qualidade que a gente acha que deveria acontecer” (Relato 9).

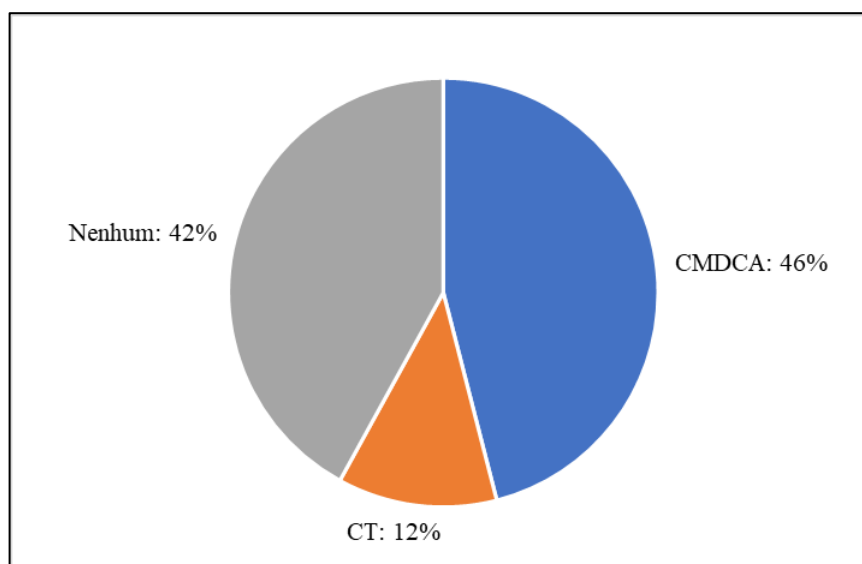
“[sobre capacitação] existe a preocupação [...] por exemplo, no conselho as desistências, agora chegam novos conselheiros e não tem condições para fazer isso, então olha como que isso limita a gente. Então pensar a gente pensa sempre em capacitação, mas as condições que deixam a gente amarrada” (Relato 10).

A identificação dos participantes quanto à sua representatividade, indicou também a distribuição dos mesmos quanto à origem, relacionada à sua ocupação profissional ou como membros da sociedade civil e também quanto à sua atuação no sistema de governança. Foram identificados participantes atuantes na governança local, mas que também estão vinculados ao governo estadual e também membros da sociedade civil e dos governos municipais, vinculados aos conselhos (GRÁFICO 13).

GRÁFICO 13 - Participantes por representatividade e vínculo

Fonte: elaboração própria

Participaram também das entrevistas, além dos conselheiros, membros do SGD que não participam dos conselhos, mas que atuam como servidores públicos ou que estão vinculados a alguma Organização da Sociedade Civil (OSC) como profissionais prestadores de serviços, cuja percepção sobre o SGD é relevante (GRÁFICO 14).

GRÁFICO 14 - Entrevistados por vínculo como membros dos Conselhos

Fonte: elaboração própria

Não obstante a concentração maior ou menor dos entrevistados em determinados municípios, destaca-se a representatividade similar dentre os mesmos, tanto em relação aos participantes dos governos municipais quanto dos membros da sociedade civil. Portanto, a

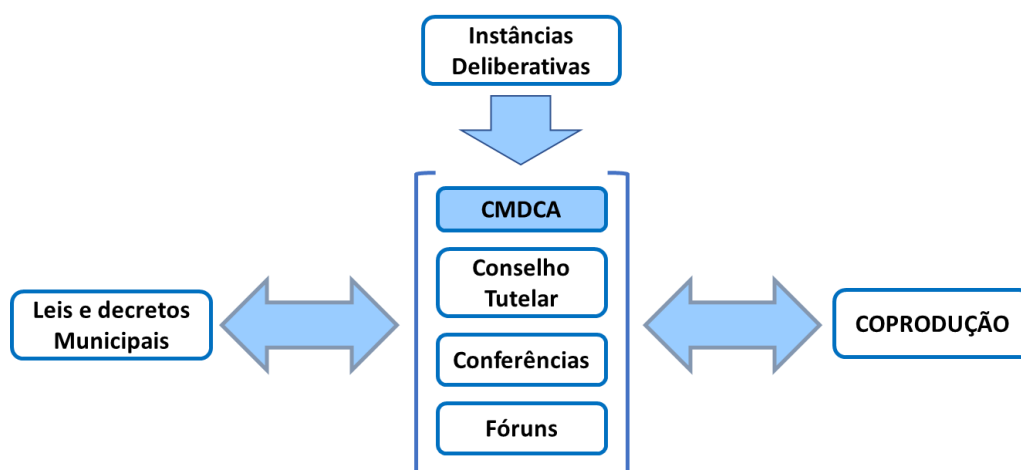
amostra obtida na participação das entrevistas de cada município reflete de forma muito aproximada o perfil agregado dos municípios, como um todo.

4.2. Estrutura de governança

A estrutura de governança do SGD pode ser compreendida a partir dos elementos que definem seu formato e proporcionam condições de sustentabilidade e desenvolvimento. A base da estrutura de governança consiste nas instâncias deliberativas, cuja estrutura e funcionamento é condicionada pelo ambiente institucional (DAVIS; NORTH, 1970), que institui as diretrizes gerais, baliza os requisitos mínimos para a garantia dos direitos e recomenda as melhores práticas para a garantia dos direitos.

Portanto, dadas as especificidades locais (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008), a estrutura do SGD pode se apresentar em estágios diversos, mas de uma forma geral pode ser compreendida a partir dos espaços deliberativos ou arenas decisórias (GONSALVES; ANDION, 2019), permanentes (conselhos) e temporárias (conferências e fóruns). Destaca-se como instância decisória o CMDCA, que emerge como o centro democrático da estrutura de governança (FIGURA 4), que por sua vez estabelece as conexões mais relevantes com os fatores de coprodução.

FIGURA 4 - Estrutura de governança do SGD



Fonte: elaboração própria

As leis municipais (QUADRO 7) dispõem sobre a constituição formal do SGD nos municípios analisados. A instituição das PP municipais do SGD em Timóteo foi estabelecida em 1993 (Lei 1.290) e reformulada em 2008 (Lei 3.225). Em Ipatinga a promulgação da lei

ocorreu em 2008 (Lei 2.517) e passou por várias reformulações, sendo a última em 2015 (Lei 3.452). Em Cel. Fabriciano, a lei foi instituída em 2010 (Lei 2010 (Lei 3.531).

As leis citadas definem o conjunto de PP do SGD e chamam a atenção pelas similaridades. Definem a natureza das PP e seus propósitos, garantindo recursos com “a mais absoluta prioridade” (Lei 3.225, p. 2; Lei 2.517, p. 3; Lei 3.531. p. 4). Definem também os órgãos responsáveis pela garantia dos direitos, a saber: o CMDCA, a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o CT e o governo municipal, representado por suas respectivas secretarias, equipamentos Municipais e organizações governamentais e não governamentais.

Para além dos limites municipais, há um sistema de governança multinível, leis federais e estaduais que também afetam os sistemas de governança local. Assim há também a garantia de recursos para implementação das políticas específicas através dos instrumentos constitucionalmente estabelecidos, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual (PPA), Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A análise da estrutura de governança, portanto, torna-se um ponto de partida importante para caracterizar a governança pública do SGD a partir dos elementos considerados na NPG. O primeiro deles, constituído pelas instâncias deliberativas é analisado a partir de sua instituição formal, que o legitima, considerando sua relevância na estruturação e sustentabilidade dos seus propósitos, a partir de abordagem estratégica e sua orientação para a *accountability* (DAMBRAUSKIENE, 2019; TROSA; BERNARD, 2005).

4.2.1 Instâncias deliberativas e ambiente autorizador

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

No caso do CT, os conselheiros são membros da sociedade civil eleitos pela comunidade local e tem o papel principal de “zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (Leis Municipais 3.225; 2.517; 3.531). Ambos os conselhos são independentes entre si e em relação ao município, não havendo subordinação.

O CMDCA é instituído nos Municípios como o centro do sistema de governança do SGD, com atribuições de ser um “órgão normativo, deliberativo e controlador das ações da política municipal de atendimento à criança e ao adolescente, vinculado à Secretaria Municipal de Ação Social” (Lei Municipal 2.517, 2008).

Alinhando-se aos demais municípios pesquisados (Leis Municipais 3.225; 3.531), a mesma lei estabelece também que o CMDCA tem poder e responsabilidade de formular políticas, definir prioridades, controlar ações, deliberar sobre implementação de programas, serviços, entidades governamentais, consórcios e outras importantes atribuições, além de gerir o Fundo Municipal do SGD (FMDCA), propor modificação de estruturas, de secretarias e órgãos e participar do orçamento Municipal.

Os instrumentos legais, portanto, constituem uma estrutura definida no SGD para promover a interação entre os diversos atores que promovem as PP, com o propósito de criar condições para a governança do SGD. Mas cabe analisar se essa estrutura, de fato, proporciona condições para o enfrentamento das questões práticas e se apresenta condições de sustentação, desenvolvimento, adaptabilidade e até mesmo de inovação, a partir da dinâmica percebida (GONSALVES; ANDION, 2019). Esses aspectos foram avaliados a através das demais subcategorias relacionadas à estrutura de governança do SGD, a partir das atas de reunião e das entrevistas.

As atas de reunião do CMDCA externam uma rotina de reuniões mensais, com a participação dos conselheiros indicados e eleitos, constituindo, de fato, uma instância decisória. Esse aspecto é ainda reforçado pela instituição de regras nas leis municipais garantindo a representatividade das diversas secretarias responsáveis pelas PP. É ainda garantida a participação (sem direito a voto) nas reuniões dos representantes comunidade, mesmo para não conselheiros.

Define-se ainda como competência do CMDCA “sensibilizar e mobilizar a opinião pública visando a indispensável participação da comunidade na solução dos problemas da criança e do adolescente” (Lei Municipal 2.517, 2008). Entretanto, ao examinar as atas de reunião e nas entrevistas, constata-se que não é comum a presença nas reuniões de participantes que não sejam os conselheiros, externando o distanciamento da comunidade em relação ao CMDCA.

“Confesso que não. Eu acho que a gente precisaria fazer mesmo um movimento nesse sentido para que a sociedade participe mais, não é? É, talvez isso seja um reflexo daquilo que já existia do conselho, de não conseguir absorver as demandas internas, já não é para ir para fora” (Relato 11).

Embora as representações formais sejam frequentes e atuantes, os relatos indicam que a participação da comunidade não é estimulada, conforme preconiza a lei municipal. Essa falta de estímulo é destacada nos relatos como um problema conhecido. Os relatos indicam de forma propositiva a importância dessa participação, externando a percepção de um valor comum, pelo menos no âmbito do CMDCA.

“Isso é um desafio para a gente. [...] hoje a gente tem ali os papéis, não é? Eu estou representando xyz, mas a gente percebe ainda que a gente tem que ampliar cada vez mais o olhar das pessoas acerca desse órgão. Tem muitas pessoas que certamente talvez nem o conheçam” (Relato 12)

Essa forma de participação indica a institucionalização e a prática da representatividade democrática. Do ponto de vista prático, entretanto, apresenta limitações de sua ampliação ao público mais amplo. Esse aspecto da participação foi captado pela literatura e pode se apresentar de formas distintas, notadamente em países em desenvolvimento (STANICA; ARISTIGUETA, 2019). Na NPG, esse aspecto se apresenta mais consolidado em países mais desenvolvidos (CASADY *et al.*, 2020; LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014; REINHOLDE *et al.*, 2020).

As Conferências Municipais da criança e do adolescente também são espaços importantes e institucionalizados, envolvendo os Conselhos Estaduais e Federal. Entretanto, ao perguntar sobre a prática dessas conferências, os relatos indicam que nem sempre acontecem de forma regular, com periodicidade anual.

Os Fóruns, por sua vez, tanto no âmbito do SGD de cada município quanto no âmbito intermunicipal, são eventuais. Embora o Fórum da Criança e do Adolescente seja previsto, sua realização não é regular e atualmente representam um ponto frágil no SGD, como indicam alguns relatos.

“Assistência social [acontece], não [a conferência] específica para o conselho de crianças e adolescentes” (Relato 13).

“Assim não é, por exemplo, um fórum, não é? A gente não tem isso estruturado” (Relato 14).

“Bom, depois que eu estou aqui em [Município], eu ainda não participei de um fórum assim, né? Por aqui, na região, eu participei em [Município], que foi um fórum sobre mortalidade infantil (Relato 15).

Portanto, de uma forma geral há estruturas constituídas como instâncias deliberativas, com espaço para desenvolvimento no campo prático, com percepção dos diversos atores sobre o quadro geral. Entretanto, há fatores limitadores que demandam análise face às demandas e prioridades. Há aspectos também relacionados à priorização, que implicam na forma como os elementos da governança menos desenvolvidos são considerados para o valor público (MOORE, 1997), através da abordagem estratégica.

4.2.2. Accountability

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

Alinhando-se à definição proposta pela OCDE, a *accountability* destaca-se no âmbito do SGD a partir da transparência e a responsabilização, com implicações diretas proporcionadas pelo processo decisório. Considera-se ainda a fragmentação existente em um sistema de coprodução plural e o papel das lideranças em relação aos valores constituídos e sua consolidação, através do processo de aprendizagem coletiva (SABATIER, PAUL A., 1988).

A percepção da *accountability* no SGD foi analisada nessa pesquisa fundamentalmente a partir de dois parâmetros: a transparência no uso dos recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDCA) e a abertura às informações das organizações participantes. A responsabilidade de gestão do FMDCA é atribuída ao CMDCA, conforme determinam as leis de municipais, consonantes com as leis federais e estaduais. De forma expressa, o CMDCA é responsável por:

“Gerir o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, alocando recursos para complementar os programas das entidades não governamentais e deliberar sobre a destinação dos recursos financeiros do FMDCA, obedecidos os critérios previstos na Lei Federal nº. 4.320/64, Lei Federal nº. 8.666/93, Lei complementar 101/00”. (Lei Municipal 3.225, Timóteo, 2011).

Com a responsabilização objetiva da gestão do CMDCA sobre o Fundo, constata-se ainda o chamamento anual, que torna público o edital para os interessados em pleitear os recursos do FMDCA, o qual define também os critérios de seleção para o uso dos recursos públicos. O acompanhamento do uso dos recursos é feito mediante fiscalização do CMDCA em dois momentos: através das visitas às organizações para conhecimento e solicitação de informações sobre os projetos e da apresentação desses resultados nas reuniões dos conselhos.

Com relação ao acompanhamento das OSC, o mesmo é feito de forma rotineira através das comissões, instituídas pelo CMDCA. Nas atas de reunião constata-se o rigor no acompanhamento do FMDCA, também denominado FIA, através de vários relatos:

“[nome] leu os valores inseridos no Plano de Aplicação de recursos do FIA das OSCs, posteriormente [nome] explanou que o pedido de dilação de prazo do Projeto [nome] foi solicitado por motivo de deserto do edital de chamamento para contratação de empresa para ministração de cursos previstos no projeto. Informou ainda que o próximo edital será aberto dia 18/03 seguindo o que está proposto na lei 8666 Lei de Licitação” (Citação 01, ata de reunião).

“A [empresa] fez doação de R\$ 41.500,00 e a [empresa] de R\$ 350.000,00 para o FIA. Saldo do fundo em cinco de maio de 2020 é de R\$ 603.059,84” (Citação 02, ata de reunião)

Quanto à transparência na execução dos projetos e respectivos resultados, constata-se também o trabalho das comissões específicas, normalmente divididas em comissões provisórias (elaboração do edital e seleção dos projetos) e permanentes, que se destinam ao acompanhamento dos projetos, como a comissão de políticas públicas e acompanhamento orçamentário, como a comissão de orçamento e finanças e comissão de monitoramento e avaliação. O trabalho das comissões não se limita à observação, mas também a sugestões e intervenções:

“na visita de monitoramento a comissão verificou que os cursos estão em andamento e a comissão fez as orientações necessárias para contribuir na condução da execução do projeto” (Citação 03, ata de reunião).

Para além das comissões, destacam-se também parâmetros impostos pelas empresas que contribuem com o FIA. Dessa forma, há também contribuições não apenas para o cumprimento de requisitos mínimos, mas também imprimem nas organizações maior preocupação com a transparência no uso dos recursos:

“A [empresa] pretende fazer doação ao FIA com destinação à [OSC]. A [empresa] não doará dinheiro para o fundo, se a OSC não apresentar inscrição no CMDCA” (Citação 04, ata de reunião).

Portanto, o SGD apresenta uma estrutura orientada para a *accountability*, mas também pontos de fragilidade. Quanto ao monitoramento, são destacados e publicizados os valores captados e utilizados. Entretanto, de uma forma geral, o monitoramento relata que os projetos estão caminhando conforme previsto, mas não são apresentados indicadores que permitam avaliar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade por parte das OSC:

“A gente não vai fazer a destinação porque precisa de ser feito. A gente tem que realmente identificar quais são as necessidades lá na ponta, né, da criança que está no território sudoeste, um território leste, então a gente precisa disso e aí é a gente percebeu realmente essa fragilidade. A gente faz um plano de aplicação ali de recursos, mas é com base nos eixos, não é que a gente vai atuar ali. [é preciso] Controle social né, monitoramento, mas a gente não tem isso” (Relato 16).

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

“Sabe, nós somos pouco questionados. É, nós não somos muito, é pressionados. Claro que eu acho que isso vem de uma segurança que é passada, não é? O papel seria alguém mais impositivo mesmo, de querer saber. Cadê isso? Cadê aquilo? Onde está isso que não está aqui? Então eles ainda têm essa postura muito pacífica” (Relato 17).

Quanto ao público em geral, não representado diretamente no CMDCA, há apenas uma única evidência da transparência com o uso dos recursos do FMDCA. Nas atas há uma menção como sugestão para que os valores dos projetos sejam colocados no portal da transparência. Os relatos indicam que há propostas para aumentar a transparência quanto ao Fundo, mas ainda incipientes:

“A gente sempre tem buscado melhorar nesse quesito, sabe? A gente ainda acha que tá pouco assim, divulgado. Já pensamos inclusive na reunião de conselho [...] gente, então vamos colocar um outdoor na cidade, falando em que que foi é aplicado. [...] Mas hoje as empresas e as pessoas físicas que destinam, elas recebem uma carta. Não é um ofício do conselho falando, olha você com um extrato, você destinou tanto e foi aplicado isso. Então hoje elas recebem esse retorno, mas fica ali no pessoal [...] mas a gente queria fazer uma prestação de contas para a sociedade toda, porque a incentiva. Para quem ainda não está doando, ou nunca doou” (Relato 18).

Há um distanciamento que pode traduzir-se em falta de transparência em relação ao público mais amplo e que não participa diretamente do SGD. Observa-se, por exemplo, que embora as reuniões sejam abertas ao público, as atas não ficam disponíveis para leitura, seja no meio virtual ou físico. Para além da transparência, essa indisponibilidade também está relacionada à falta de uma estrutura informatizada mais adequada.

Verificou-se também a dispersão de atribuições e dentre elas, a autonomia dada a cada um dos órgãos e organizações envolvidos, além dos aspectos operacionais, o que proporciona um certo nível de fragmentação em todos os municípios. Esse ponto é tratado em estudos que procuram compreender os efeitos da liderança distribuída, que parece ser ainda um dos elementos pouco amadurecidos em estudos sobre a NPG, suscitando questões de coordenação e fragilidade da *accountability* (MALBON; CAREY; REEDERS, 2019).

Assim, os elementos indicados na análise do SGD se assemelham a aspectos também indicados pelos autores em relação à estrutura da NPG, que vislumbram diversas camadas estruturais que tornaram a *accountability* mais complexa e imprecisa. De uma forma geral, portanto, constata-se a existência de definições claras de responsabilidades, de orientações formais, de direcionamento para as tarefas relacionadas à *accountability* e do conhecimento sobre a sua importância.

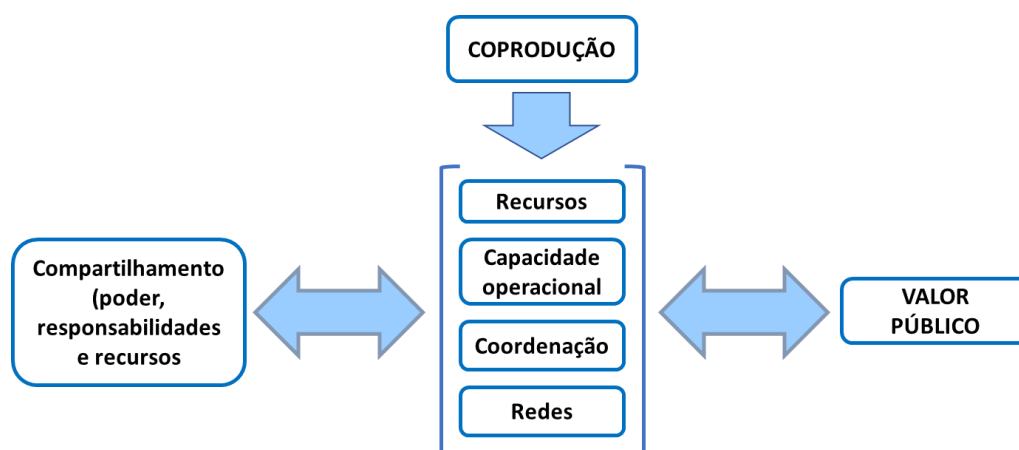
Entretanto, a fragilidade apresentada em relação ao monitoramento, avaliação e indicadores que possam evidenciar o uso adequado dos recursos, bem como a sistematização ampliada da transparência, desperta a atenção para compreender aspectos da coprodução e do desenvolvimento de valor público (MOORE, 1997; MOORE; HARTLEY, 2008). Chamam a

atenção também os aspectos relacionados ao triângulo estratégico, à coordenação e liderança (OSBORNE, STEPHEN P., 2006).

4.3. Coprodução

O conceito de coprodução surgiu há várias décadas, fundamentado principalmente em estudos que procuram compreender a associação entre governo e sociedade para a produção de serviços públicos (OSTROM; PARKS; WHITAKER, 1973). O conceito se apresenta como um elemento fundamental da NPG e se desenvolve a partir da cooperação entre atores plurais, para além do mero compartilhamento inicial de recursos e ações, evoluindo para a construção conjunta de PP (FIGURA 5).

FIGURA 5 - Elementos da coprodução no SGD



Fonte: elaboração própria

A coprodução é utilizada por governos e por sistemas de governança, como uma ferramenta gerencial e também política. Torna-se central para atingir a eficiência no uso de recursos e na legitimação de políticas públicas, a partir do avanço da sociedade sobre a hegemonia do Estado na prestação de serviços e “segue a visão da NPG de maior eficácia, flexibilidade e qualidade democrática do serviço público” (HOWLETT; KEKEZ; POOCHAROEN, 2017. p. 5, tradução livre).

O foco intraorganizacional da Nova Gestão Pública (NPM) e o seu caráter de fragmentação não tornava a coprodução um elemento essencial. Entretanto, o desenvolvimento da governança colaborativa trouxe como elementos centrais as redes (KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, 2000), aumentando a relevância dos aspectos democráticos da governança (OSBORNE, STEPHEN P., 2006). Assim a coprodução, a partir do seu efeito sinérgico, amplia

a capacidade operacional do SGD, bem como a capacidade de formulação e implementação de PP.

4.3.1. Recursos

Os recursos no âmbito do SGD foram analisados a partir dos elementos estruturais, financeiros e de pessoas, confrontando as demandas e o seu efetivo atendimento, através das atas de reuniões e entrevistas. A análise teve o objetivo de compreender os indicadores centrais dos recursos relacionados à coprodução, considerando a amplitude e a diversidade das políticas interconectadas.

Quanto à origem dos recursos financeiros, o fluxo orçamentário divide-se entre recursos provenientes da Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). No caso da LOA, somam-se os recursos provenientes de todas as instâncias de governo, gerenciadas pelos governos locais. Esses recursos se destinam ao custeio necessário à prestação de serviços para atendimento de todas as políticas do SGD. O FMDCA destina-se especificamente aos projetos, conforme critérios definidos via licitação pública. Há ainda os recursos captados diretamente pelas OSC, as quais tem autonomia para administrá-los.

Os recursos físicos são provenientes da estrutura dos equipamentos municipais, que proporcionam também os espaços necessários para funcionamento dos conselhos, como espaços para atendimento e reuniões. Os recursos humanos são alocados na estrutura municipal, em alguns casos no governo estadual, de forma compartilhada e nas OSC.

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

“com relação à política né da Criança e do Adolescente recursos para essa política eu falo que o conselho [...] ele está engatinhando nisso, porque quando a gente faz um plano de aplicação de recursos, só aparece recurso do FIA. Não aparece um recurso do governo estadual, recurso do governo Municipal e nem recurso do Governo Federal” (Relato 19).

“Às vezes a solução que eu vou dar para família é.. vai lá na unidade de saúde. Estou encaminhando para lá mas sabendo ela vai chegar lá e vai ter que esperar, né, numa fila lá até o dia de ser atendido” (Relato 20).

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

“[na falta de recursos imediatos] “O que vem de repasse é muito pouco e diminui cada vez mais [...] O município tem recursos limitados [...] Às vezes a gente busca alternativas né.. Aí você faz um contato com a rede ali de apoio” (Relato 21).

A cooperação local destaca-se então através dos atores que representam as diversas organizações vinculadas formalmente ao SGD, mas também a igrejas e outras instituições voluntárias, que se somam de maneira informal, mas não menos importantes. Em uma primeira análise, essa menção à rede não parece transmitir uma noção de VP e sim de precariedade do sistema, como um último recurso, ao qual se recorre ocasionalmente.

“Lá na ponta é chega a ser até frustrante quando você não tem para onde encaminhar uma família, sabe? Mas assim, é o compromisso do profissional, não é? E a vontade de resolver aquilo ali faz, às vezes, a gente buscar alternativas, né? Aí você faz um contato com a rede ali de apoio, você faz um contato com igrejas” (Relato 22).

“Então, benefício eventual não quer dizer que eu atenda aquela família todo o mês com aquele com aquele recurso. Então essa família, ela é assistida eventualmente, ela precisou, ela vai acionar o serviço e aí se a gente identificou que aquela família, ela vai precisar de um atendimento mais prolongado, eu vou acionar, por exemplo, os vicentinos que eu sei que tem um serviço, que ele é continuado” (Relato 23).

As OSC se destacam como atores fundamentais. Essas organizações compõem o sistema de coprodução como recursos e parceiros essenciais. Como apontam Howlett et al (2017), trata-se também de uma forma de cooperação estimulada frequentemente pela transferência de tarefas e responsabilidades, nem sempre suportadas pela transferência de recursos na mesma proporção.

“[Sobre os serviços] se a gente tira lá né as organizações da sociedade civil o que fica para o município é bem básico mesmo, é a área da saúde e atenção básica né” (Relato 24).

“recursos são limitados, então assim, o poder público aparece como aquele que tem que ofertar, ou melhor tem que fazer o serviço [...] então ele prefere, não é, ofertar o serviço e chama o particular para fazer isso e oferta o valor para ele, mas a minha percepção, assim ele deixa o um pouco ‘vendido’ o particular e o particular é que tem que operacionalizar tudo” (Relato 25).

A falta de recursos é externada também através das deficiências em sistemas operacionais e informatizados e refletem na disponibilização dos sistemas de informação e de recursos humanos. Em contrapartida, há diversos relatos de contribuições positivas com o uso do sistema SIPIA, não obstante eventuais dificuldades de uso.

“E o gestor, ele pode ter até boa vontade de colocar esse profissional, entender a importância, mas é preciso que tenha recursos para isso. E se em algum momento eu tiver que cortar recursos, ele tem que tirar aquilo que não está previsto que fazer aquilo que é obrigatório, não é? Então existe uma necessidade estabelecida, uma necessidade real, uma necessidade legal e uma realidade de gestão mesmo em termos de recursos financeiros” (Relato 26).

Entretanto, determinadas políticas ou setores são destacados como referência na qualidade da prestação de serviços. As deficiências relacionadas aos recursos são apontadas nos setores de Assistência Social, enquanto os setores que contam com maiores recursos são localizados nas áreas de saúde e educação.

“Eu sinto é que os recursos estão sendo bem gerenciados no município [nome] é a minha área de trabalho, as escolas são muito bem aparelhadas, oferecem um conforto né generalizado, funciona desde alimentação rica e balanceada feita por nutricionista, desde os aparelhos os recursos materiais e eu acho que não podemos reclamar dessa questão material não” (Relato 27).

“Eu falo que a gente não tem dinheiro, não tem, porque hoje se nós temos, é o fundo público, igual a saúde, educação nós não temos, é, mas a gente tem uma Secretaria que com um pouco que tem, ela se organiza muito bem. Eu penso que nós teríamos que ter mais recursos financeiros para a gente atuar com mais efetividade nas vulnerabilidades sociais” (Relato 28).

As instituições que operacionalizam e ofertam os serviços dependem de recursos regulares para continuidade e previsibilidade, os quais são frequentemente escassos. Nesse sentido, o FMDCA torna-se um recurso importante para a oferta de serviços, tornando um fator gerador de competitividade. É também dependente da capacidade dos governos locais e OSC para promover a captação, gerenciar sua distribuição e assegurar a destinação adequada.

Portanto, os recursos se destacam como essenciais no estímulo à coprodução, tanto por sua escassez, o que define relações de interdependência (HOOD, 1991; POLLIT, 1993), como também pela sinergia. Por outro lado, há percepção de transferência de tarefas e responsabilidades para atores não governamentais, evidenciando aspectos de fragmentação, na contramão da sinergia. Esse aspecto externa o caráter burocrático dos governos e ações das OSC, que remete também à relevância de análise da função de coordenação.

4.3.2. Coordenação

A coordenação no SGD, no âmbito da estrutura de governança, é orientada para a coprodução. Nesse sentido o CMDCA exerce papel central, pois além de ser o espaço deliberativo de maior relevância, se destaca também seu papel na gestão do FMDCA e destinação dos recursos, monitoração e avaliação das OSC, bem como dos projetos em andamento. Esses aspectos são evidenciados pelos frequentes entraves no acesso aos recursos do FMDCA, relacionados às limitações diversas.

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

“Eu só consigo ver esses espaços de sinergia, assim nos conselhos e nos comitês, né? Os comitês, as comissões, que são formadas, por exemplo, a comissão de monitoramento do plano decenal. [...] ela está sempre trazendo um retorno, se está fazendo, se não está fazendo, porque não. É a comissão de monitoramento do plano de atendimento” (Relato 29).

“Eu vejo que o único espaço onde que se articula o que traz essas informações do que cada um está fazendo e socializa são as comissões” (Relato 30).

“Então nessas comissões têm representantes das várias secretarias. Porque quando a gente fala, por exemplo, de educação profissionalizante para adolescentes, tem que estar junto com o desenvolvimento econômico” (Relato 31).

As comissões exercem então a coordenação entre atores no nível operacional ou de processos, no âmbito da governança local. Em um nível mais amplo, que pode ser percebido como a articulação intersetorial, se manifesta através de um formato tradicional e institucional, que ocorre através das instâncias deliberativas, destacando a participação no CMDCA. Nesse espaço ocorre a participação rotineira dos representantes de instituições e titulares das Secretarias Municipais, mais frequentemente da Secretaria de Assistência Social (SAS) e eventualmente das demais secretarias, a convite.

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

“O conselho tutelar que é um órgão autônomo eleito pela população. Tem cadeira no conselho da criança todos os meses. Na pauta, eles têm um espaço para eles, né, trazerem ali, e aí, dependendo do que eles trazem, uma Secretaria, uma entidade, uma OSC, que vai responder. Então o conselho da criança é o centro assim disso” (Relato 32).

O CMDCA se destaca como uma instância mediadora e aglutinadora dos mais diversos processos. Entretanto, verifica-se nos debates várias questões em aberto, com processos indefinidos, inoperantes ou ineficazes, com responsividade limitada. Esse aspecto é frequentemente agravado por pouca flexibilidade operacional e burocrática e pela frequência mensal das reuniões, o que cria vazios no campo decisório e também de ações. A não participação de algumas lideranças ou de seus respectivos representantes também causa impacto negativo, bem como a pouca participação do ministério público nas deliberações. Esses aspectos se apresentam, em alguma medida, em todos os municípios analisados.

A atuação das lideranças é central em um sistema plural, com papel nos mecanismos implementados para o planejamento e ação conjunta dos mais diversos atores. Partindo da descentralização e de uma organização matricial, considera-se os aspectos específicos relacionados ao conceito de liderança distribuída (DAMBRAUSKIENE, 2019), que exerce o papel de interação mútua, na tomada de decisão, no desenvolvimento na *accountability*. A atuação da liderança com foco nos processos implica também na capacitação dos atores e da população beneficiária, orientando-se para o VP.

A coordenação no SGD por natureza é orientada para a atuação em rede, que se estabelece através de núcleos, alguns deles operando sob regras fundamentadas na burocracia do executivo municipal e outros com uma lógica diferente, com maior autonomia, como é o caso das OSC e até mesmo organizações não vinculadas, com atuação voluntária. Esse aspecto leva a uma configuração híbrida, conectando sistemas gerencialistas, fundamentadas na burocracia e sistemas de governança, como apontado em outros estudos sobre a NPG (REINHOLDE, 2017; TENBENSEL; SILWAL; WALTON, 2021).

A fragmentação em uma estrutura não hierarquizada e em rede leva ao desenvolvimento de práticas adaptativas que podem estar em diferentes estágios de maturidade (KLIJN, 2002). Esse aspecto foi identificado tanto pela clara percepção das demandas internas pelos atores quanto de soluções desenvolvidas, evidenciando estruturas até então pouco convencionais no SGD local, nos municípios pesquisados, o que será abordado no tópico 5.4.4.2 (inovação).

4.3.3. Capacidade operacional

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

Uma compreensão dessa capacidade é proposta por Hartley *et al.* (2016) ao externar o seu caráter estratégico e que remete à construção do valor público, tendo como base o ambiente autorizador e os recursos operacionais, que a gestão pública e o sistema de governança precisam alinhar para atingir os objetivos. Tanto o ambiente autorizador quanto os recursos, já anteriormente abordados, são relevantes nesse contexto (MOORE, 1997).

Para além desses aspectos, implica a relação entre os processos rotineiros e relacionados aos projetos, ações e demandas emergentes que estabelecem os princípios de interação no âmbito das PP em um contexto institucional, onde cabe a responsabilização das partes e também um relação de interdependência, representada pelo associativismo entre Estado e sociedade civil (GONH, 2008). Essa relação fica muito claramente demonstrada nos registros das atas de reunião do CMDCA, no trecho a seguir:

“O CMDCA recomendou, na época: a Gestão de Assistência Social do Município intervir por meio de cessão de um técnico de referência para acompanhar e contribuir com o processo de ordenamento; revisão do plano político pedagógico da instituição; as refeições sejam confeccionadas e realizadas dentro da cozinha de cada casa; confecção de cardápio considerando a faixa etária de cada casa; destituição e recomposição da equipe técnica e coordenação, sejam esses psicólogos e assistentes sociais; abertura de novo processo seletivo para composição da Equipe Técnica com participação direta da Gestão de Assistência Social; participação do CMAS e CMDCA enquanto instâncias deliberativas e fiscalizadoras do Processo de Ordenamento; criação de um Plano permanente de Capacitação da Equipe Técnica e dos Educadores; que o Conselho Tutelar cumpra o Art. 95 do ECA que diz que “as entidades governamentais e não governamentais referidas no Art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares” (Citação 5, ata de reunião).

Os processos são definidos e documentados, de forma detalhada e submetidos à deliberação e encaminhamento necessários. Na relação com as entidades, são também definidos de maneira clara os procedimentos de registro, monitoramento e avaliação das entidades e projetos. Os processos de avaliar e monitorar compõem um ciclo importante do processo de coprodução estabelecido no SGD, que se segue após o registro das instituições prestadoras de serviço e sua atuação.

Os serviços prestados pelos equipamentos municipais são tema frequente nas reuniões. Entretanto, nesse caso não há monitoração sistematizada pelo CMDCA, atribuição essa internalizada pela gestão municipal. Esse aspecto emerge nos relatos, externando em alguma medida a competição pelo poder decisório (OSBORNE, 2006; SABATIER, 1988) entre a gestão dos serviços operados pelos equipamentos municipais e o CMDCA. Ao perguntar sobre a relevância do CMDCA, a resposta obtida revela também uma compreensão incompleta sobre o papel do conselho e uma provável tensão em torno do controle social.

“Nosso serviço segue normalmente. Isso aí é tranquilo porque a gente já tendo o nosso serviço, ele já é determinado por lei, independente que tem município que não tem conselho. O conselho ajuda bastante. Ele ajuda porque quando você é monitorado e fiscalizado da forma correta, não por perseguição, eu acho que a gente faz crescer e ajuda até o governo” (Relato 33).

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

“Então, é, esse trabalho de monitorar né o plano [...] ele aumenta o seu trabalho porque você fica tentando buscar informações em setores que estão pulverizados, ao passo que se tivesse já um trabalho de avaliação e monitoramento do plano, o conselho nas suas condições receberia um diagnóstico mais digno da realidade e não pulverizado do jeito que é então, é essas coisas traz mais demanda” (Relato 34).

“Não é uma prática comum fazermos diagnóstico, até porque essa é uma tarefa difícil, que envolve conhecimento sobre como fazer. Há pouco tempo eu fiz várias pesquisas, procurando ver relatórios de outros municípios, para ter uma referência, mas foi um trabalho que não prosseguiu. Acho que o último diagnóstico foi por volta de 2008, e atualmente estamos em contato com uma consultoria, que ficou de estruturar uma equipe, com a participação nossa pra fazer um diagnóstico” (Relato 35).

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

“A gente não tem estruturado, é, a gente tem assim algumas iniciativas internas do CMDCA, a gente tem o plano de trabalho do conselho, não é?” (Relato 36).

“A gente tem o conselho tutelar, que está sinalizando para a gente as prioridades, mas não ter esse diagnóstico como se falou, atualizado todo ano que era o que a gente deveria estar fazendo, a gente não tem” (Relato 37).

Entretanto, não obstante o estágio atual de processos importantes e que demandam atenção, há uma clara percepção das lideranças quanto a essa necessidade. E essa percepção se traduz também em ações ainda limitadas, mas em desenvolvimento, que envolvem cooperação

de empresas parceiras, com experiência em gestão de processos. Uma das formas de cooperação entre empresas, governos e OSC são as consultorias externas, feitas de forma pontual e sob demanda, principalmente para capacitação, diagnósticos e elaboração de planos plurianuais.

“A necessidade hoje que o município tem de investir aí na criança e no adolescente e aí a gente focar na questão do diagnóstico, focar na questão do planejamento. Então, se a gente não consegue, se a gente não sabe, se a gente não tem ferramenta, é a gente buscar alternativas para viabilizar isso” (Relato 38).

“[Planejamento, diagnóstico e avaliação] A gente está com fragilidade nessa área. E essa consultoria que a gente está recebendo, ela está muito bacana, porque ela tem ali um olhar para o plano decenal, mas ela não vai só ir lá e atualizar o plano decenal e o diagnóstico, porque esse plano decenal nosso, ele contemplou saúde, educação, assistência, é o sistema de justiça e segurança pública, cultura, esporte, lazer. Então assim, ele foi um olhar muito ampliado acerca aí dessa realidade das crianças e adolescentes no município” (Relato 39).

O conjunto de fatores apresentados a partir de uma análise da coprodução com foco na capacidade operacional, evidencia processos básicos funcionando, como processos decisórios para implementação de serviços, processos de seleção, registro e monitoração dos prestadores de serviço. Alguns processos importantes, como diagnóstico e avaliação, estão ainda incipientes, mas em desenvolvimento, proporcionando uma participação ampliada, com envolvimento coletivo, embora muitas vezes pontual.

Esses processos básicos são desenvolvidos com o protagonismo das comissões, impulsionados pelas lideranças e suportados pelo processo decisório no âmbito do CMDCA. Destaca-se que a prática sistematizada de diagnósticos e avaliações é um elemento central para a capacidade operacional, no sentido de suportar as ações e processos de políticas suportadas por evidências (BROOME, 2000).

4.3.4. Redes

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

Segundo Klijn e Koppenjan (2000), os governos desempenham um papel central na coordenação em sistemas descentralizados, referindo-se aos mesmos como “gerente” e “construtor de redes”, destacando também seu papel mediador. Nesse sentido, os autores

atribuem aos governos não uma função hierárquica, mas o papel de mediador, para organizar, facilitar e estimular a interação, e contribuindo para o equilíbrio e a *accountability*.

Na NPG, a constituição e a dinâmica das redes têm suas bases na sociologia organizacional e na teoria de redes, em contraposição à fragmentação do Estado (OSBORNE, 2006). A fragmentação é apontada por Haveri (2006) como uma das causas da decadência na prestação de serviços das instituições estatais, potencializada pelos métodos gerenciais e proporcionando grandes incertezas no que se refere à gestão pública em uma concepção moderna.

Portanto, esse estudo parte de duas abordagens de rede, que se encontram para modular o papel gerencial dos governos no âmbito da GP e especificamente do SGD, reforçando a ideia de cooperação e até mesmo de hibridismo entre sistemas baseados em modelos gerencialistas e GP (REINHOLDE, 2017; TENBENSEL; SILWAL; WALTON, 2021). Assim se destaca também a relevância da coordenação dessa rede.

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

Por alguma necessidade específica, por algum intercâmbio, mas no geral não existe muito esse diálogo, não tá? Você vê que a gente está falando aqui de 3 municípios muito próximos, Ipatinga, Fabriciano e Timóteo. A gente poderia estar pensando propostas mais coletivas mesmo, sabe? Ah, vão trabalhar uma grande campanha de conscientização, sei lá, sobre combate à violência enquanto juvenil. Então, assim a gente poderia pensar ações mais articuladas, mas eu vejo que isso não acontece, pode ser que haja essa troca em algum momento específico, quando às vezes um conselho procura o outro, mas não existe isso no sentido assim da gente cooperar” (Relato 40).

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

Há uma clara percepção da importância da cooperação em rede, através dos relatos. Um dos municípios estabeleceu na lei municipal a previsão do Consórcio Municipal para Atendimento Regionalizado. Entretanto não foram identificadas iniciativas com foco no

orçamento específico da criança e do adolescente e tampouco a implantação do Consórcio Municipal.

No âmbito de cada município, pôde-se identificar redes de serviços municipais em torno de cada uma das grandes áreas de PP, vinculadas às respectivas secretarias. Essa percepção se dá pela organização setorial no âmbito da estrutura municipal, orientada por suas áreas funcionais e pela relação interna, de interdependência de recursos e competências. Por sua vez, as OSC atuam orientadas por suas finalidades específicas e de acordo com suas preferências, recursos e expertise. Há outros participantes dessa rede que atuam de forma mais pontual, em ocasiões específicas ou sob demandas, como empresas, instituições religiosas e outras, como apontam alguns relatos:

“A gente tem que trabalhar no sentido assim, de identificar, né, quais órgãos, quais programas, quais instituições, quais atores estão ali no município que fazem atendimento à criança e adolescente com a gente, mapear essa rede e ter condição de orientar para que essas organizações, se inscrevam também ali no conselho da criança” (Relato 41).

“Então, tudo o que surge, que às vezes você não consegue dar a direção, ele vem para assistência e aí a gente tem, né lá no conselho essa representação muito ativa, né? Lá da Secretaria de assistência e isso eu vejo como um fator muito positivo, porque as demandas que surgem a gente consegue encaminhar para os órgãos” (Relato 42).

“[...] têm as portas de entrada, que funcionam como qualquer órgão tem que funcionar, mas não exatamente como uma rede. Eles trabalham de forma isolada, mas não existe aquele movimento adicional de cooperação” (Relato 43).

Atores não governamentais exercem na rede um papel que extrapola a mera prestação de serviços, o que se revela através das parcerias que chegam em espaços onde o Estado muitas vezes não alcança, como os públicos marginalizados. O trabalho com crianças e adolescentes em comunidades periféricas, por exemplo, permite impactar positivamente o vínculo familiar e até mesmo facilitar a inserção desse público em outras políticas, desenvolvendo e ampliando a percepção do valor público. A figura a seguir mostra (em destaque) as instalações de uma ONG, vinculada ao SGD, em uma comunidade periférica em um dos Municípios pesquisados (FIGURA 6).

A percepção sobre a rede se apresenta de forma muito variada. Do ponto de vista dos serviços ofertados pelo governo municipal, é concebida a ideia de uma rede institucional de serviços básicos e essenciais, que operam sob uma lógica gerencialista. Os relatos apresentam também o desconhecimento da abrangência da rede, e externam a fragmentação, o que implica em limitações de cooperação, de coordenação e conseqüentemente de articulação para atendimento das demandas e fortalecimento da rede.

FIGURA 6 - Instituto Presbiteriano do Vale do Aço, em Coronel Fabriciano

Fonte: acervo próprio (2022)

“Mas e aí, será que a gente realmente está conseguindo é, discutir ali as prioridades de todas as crianças e adolescentes? Talvez não, talvez a gente está conseguindo atender ali uma minoria. E o próprio governo, às vezes ele está ali, conseguindo é levar projetos e ações, talvez por uma minoria, mas quando a gente vai ver tem um monte de crianças que está lá vendendo uma bala no sinal que está lá trabalhando, que está lá fora da escola” (Relato 44).

Os relatos indicam uma rede mais ampla do SGD constituída por redes interconectadas, que operam em dinâmicas diferentes e com pontos de conexão a partir de diversos atores e recursos. Na essência, predominam redes institucionais, denominadas pelos atores como rede da saúde, da educação, da assistência, das OSC e outras, de acordo com o vínculo formal. Há alguma abertura também para atores não institucionais e instituições não vinculadas.

“[...] fazemos parceria com a rede que a gente chama de rede, não só de dentro do poder público, mas é a rede daquele território. A gente tem que explorar aquela igreja que tem lá que pode ofertar pra gente trabalhar junto em parceria com ela” (Relato 45).

“Então às vezes a gente tem que encaminhar para a rede a questão da saúde a criança, né? Na saúde mental infantil, então isso tudo é o foco nosso, é observar é perceber qualquer necessidade pela família fazer assim, encaminhamentos correr e tentar fortalecer para que não chegue na dimensão maior. Esse é o nosso trabalho e ele é assim, ele é lento porque você tem que ativar a confiança, aquela família tem que confiar, pegar afinidade com aquele técnico, é saúde, escola” (Relato 46).

A rede do SGD se apresenta então como uma constituição definida pela estrutura formal no âmbito governamental e de governança, mas que se torna também dependente de arranjos com atores externos, em um ambiente instável e muitas vezes complexo. O foco na coordenação da rede se apresenta em diferentes estágios de desenvolvimento nos municípios analisados, mas predominantemente com desenvolvimento e responsividade limitada.

Destaca-se a complexidade, com a multiplicidade de demandas, serviços e relacionamentos, o que remete à relevância do desenvolvimento da liderança distribuída (DAMBRAUSKIENE, 2019). Nesse sentido, considera-se também a interação dos múltiplos atores, alinhando-se à perspectiva pluralista da NPG e dentre esses, incluem-se organizações privadas, organizações sem fins lucrativos e organizações religiosas (DENHARDT; CATLAW, 2017).

4.4. Valor Público

O Valor Público (VP) é destacado por Pereira e como um componente fundamental na NPG, junto à coprodução e a democracia deliberativa (OSBORNE, STEPHEN P., 2006; PEREIRA; CKAGNAZAROFF, 2020). Os condicionantes do VP em um sistema de GP são multifatoriais, de natureza complexa e muitas vezes de difícil apreensão, devido ao componente da subjetividade. O VP é fundamentado em princípios e valores e consolidado através de leis, instrumentos normativos, acordos informais e práticas, os quais nem sempre estão em sintonia, produzindo muitas vezes o distanciamento entre os elementos formais, as práticas sociais e organizacionais (FIGURA 7).

FIGURA 7 - Elementos constituintes do valor público no SGD



Fonte: elaboração própria

Como um dos pilares do triângulo estratégico (MOORE, 1997), os objetivos estruturantes do sistema são relevantes para a construção e sustentabilidade do VP, bem como os elementos que definem o estágio de desenvolvimento e que estimulam a capacidade de inovação. Esse conjunto de aspectos estabelece o conjunto de benefícios ofertados à sociedade pelo SGD e que constituem o controle social, a defesa e a promoção de direitos da criança e do adolescente, definidos pelo ECA.

As reuniões foram o ponto de partida para a percepção de VP, uma vez que são orientadas para os temas relacionados às demandas consideradas mais relevantes ou mais emergentes, como, processos operacionais, violações de direitos, medidas socioeducativas, recursos estruturais, de pessoas e financeiros. Nesses momentos há oportunidade de debates, propostas de solução e encaminhamentos. O que se verificou inicialmente foram debates pouco orientados para tratar de forma efetiva as demandas, com enfoque para melhoria contínua e sustentabilidade do SGD.

4.4.1. Objetivos estratégicos

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

Nesse sentido, os objetivos estratégicos devem ser orientados para a previsibilidade e adaptabilidade em torno da complexidade e mudanças, traduzindo-se em planos, recursos e ações e suportada pelos processos de monitoramento e avaliação. Atualmente são externadas lacunas relevantes quanto à prática do planejamento.

“A gente sempre pode melhorar e para mim o que fica pra né pra gente aí hoje, qual a prioridade é para o conselho, realmente a gente trabalhar nessa questão do planejamento” (Relato 47).

“um planejamento a longo prazo, a gente não tem estabelecido e nem tem organizado nesse sentido. É uma dificuldade, porque justamente existe essas demandas urgentes, emergentes que a gente está sempre atuando nelas (Relato 48).

Não foi identificada a prática sistemática de análise dos planos plurianuais, embora sejam vagamente relatadas discussões esporádicas em torno dos mesmos. Há percepção da

relevância do processo de avaliação cíclica das PP, mas a prática nesse sentido, embora seja citada nos relatos como algo importante, ainda não se evidencia como uma prática.

“É em 2017 aconteceu um diagnóstico. Se eu não me engano, foi o último. E até na capacitação com [nome de empresas] foi muito, é batido nessa tecla, não é? ‘Vocês precisam estabelecer através de um diagnóstico para saber qual que é a real demanda do município’, né? Então, assim, é, infelizmente também nós não demos conta depois de 2017 de fazer um diagnóstico do município” (Relato 49).

“Não existe hoje um monitoramento e avaliação do plano decenal. O que a gente sabe, são os relatórios que a instituição traz, os relatórios do conselho tutelar. O conselho da criança, ele tá trabalhando em cima disso. Praticamente em cima de relatórios de conselho tutelar. Ou uma notícia de Jornal [...] Mas até para a gente poder cobrar do poder público a gente precisa desses dados” (Relato 50).

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

Os relatos revelam também a importante atuação de diversas empresas, que atuam procurando desenvolver a capacitação das pessoas e organizações no âmbito do SGD. São empresas representativas no âmbito do SGD a partir do suporte estratégico de recursos financeiros, logísticos e expertise. Atuam diretamente e através de suas respectivas fundações, contribuindo para o FMDCA, compartilham instalações físicas para projetos diversos, desenvolvem trabalhos conjuntos, como projetos, atuam em capacitação técnica e consultorias.

Essa lacuna representa impactos na capacidade coletiva de promover ações efetivas (MOORE, 1997). Considerando o desenvolvimento de uma forma de pensar o médio e o longo prazo e garantir uma estrutura mais estável para prestação de serviços, desenvolve-se um pensamento estratégico orientado para o interesse coletivo mais amplo, alinhando os propósitos do SGD aos direitos de cidadania. Embora se verifique lacunas importantes, a percepção da relevância e iniciativas em curso constituem-se como uma mudança de paradigma da gestão tradicional, sendo um aspecto relevante na ótica da NPG.

4.4.2. Desenvolvimento e inovação

Os resultados obtidos a partir dos eixos definidos pela ECA (controle social, defesa e promoção dos direitos) comparativamente, ao longo do tempo, podem indicar a evolução do SGD. Entretanto, essa análise torna-se complexa e imprecisa, devido ao não funcionamento

adequado dos processos de monitoramento e avaliação do sistema. Para compreender esse aspecto recorreu-se aos relatos de entrevistados que participam a mais tempo do SGD e também de externalidades estruturais. O relato a seguir expressa uma percepção frequentemente captada nas entrevistas.

“Vejo melhorias acontecendo ao longo do tempo, mas acho que são muito mais resultado das experiências, de coisas que vão acontecendo e que acabam sendo melhoradas, mas não consigo ver um trabalho focado em melhorias, até mesmo porque as pessoas trabalham de forma um pouco dispersa, as atividades ficam muito dependentes das reuniões. A Comissão de Políticas Públicas faz um pouco desse trabalho, mas acho que muitas coisas poderiam funcionar melhor, nesse sentido” (Relato 51)

Verifica-se também uma grande dependência dos conselhos em relação aos governos municipais, externada pelos recursos estruturais e financeiros, uma vez que não há orçamento próprio dos mesmos. Em relação ao sistema como um todo, o FMDCA representou uma evolução nesse sentido, mas esse recurso não pode ser usado para manutenção dos conselhos, o que frequentemente torna deficientes recursos estruturais, tecnológicos e de pessoas.

“A gente passa muito aperto aqui porque com essa questão da tecnologia hoje, né? Essa estrutura, ela deixa a desejar. A gente, apesar de que teve um avanço muito grande, você vê que a gente tem um espaço assim, não é relativamente bacana, cada um tem o seu computador, mas falta algumas coisas. [...] então eu acho que a infraestrutura ela é essencial” (Relato 52).

“E a questão de recursos humanos nós temos, por exemplo, aqui uma demanda de agente administrativo. Eu sou técnica, mas eu faço administrativo também, não é? Então, quer dizer, eu, além de eu pensar na questão técnica, eu tenho que pensar no administrativo e isso me toma o tempo” (Relato 53).

“[...] eu falo que o conselho por mais que ele começou em [ano] eu ainda falo que ele está engatinhando nisso, porque quando a gente faz um plano de aplicação de recursos, só aparece recurso do FIA. Não aparece um recurso do governo estadual, recurso do governo Municipal e nem recurso do Governo Federal”. (Relato 54).

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

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

Na estrutura relacional se encontram também elementos de desenvolvimento e inovação. Embora os municípios tenham muita semelhança quanto ao estímulo da população em geral em relação a alguma forma de participação no SGD, um dos municípios se destaca por proporcionar a participação de adolescentes no CMDCA.

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

“Nós temos um adolescente na última eleição saiu como candidato [...] mas [ficam] muito calados [...] como tá sendo tudo remoto eles estão um pouco perdidos, ele fica na reunião mas nem fala nada, parece que não está entendendo nada [...] elaboramos uma capacitação para ele e como eles são poucos, aí nós vamos no presencial lá na casa dos conselhos com eles [...] preparamos até uns videozinhos no YouTube falando desse protagonismo para eles entenderem a importância do espaço que eles ocupam [...] um único espaço hoje que tem é no conselho. Não tem outro lugar que eles possam falar né”. (Relato 55).

“O que foi feito e, inclusive, foi até reconhecido pelo Itaú social foi um plano de ação não governamental, de garantias de direito. Constituído pelo estatuto da criança e pelos atores que diretamente estão ali todo o dia tratando com as crianças, inclusive, nós tivemos a participação brilhante de uma adolescente que era a [nome] que foi representante, foi delegada nacional do direito da criança e adolescente. Foi a Brasília representando o Estado” (Relato 56).

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

Há percepção da necessidade de ampliar espaços democráticos, estabelecer interações mais produtivas e até mesmo cooperação no âmbito intermunicipal. O aspecto da fragmentação, anteriormente abordado (item 4.2.2) remete à necessidade do desenvolvimento estrutural. Essa percepção levou um dos municípios a implementar uma estrutura adicional denominada Interconselhos, que surgiu como uma instância de coordenação e articulação intersetorial, envolvendo as diversas Secretarias Municipais e os diversos conselhos, incluindo o CMDCA.

Trata-se de uma iniciativa ainda recente e incipiente, que procura estruturar ações coordenadas, inclusive com apoio de órgãos externos. A constituição do Interconselhos pode

ser vista como uma iniciativa inovadora se observadas as práticas regionais, atuando como um instrumento de governança intersetorial.

“Os participantes do interconselhos são os presidentes e os vice-presidentes dos conselhos [...] tem uma normativa que fala especificamente quem faz parte, quem são os membros, quem pode participar, quem tem direito a voz e voto, né, então tem que ser todo normatizado, inclusive também especifica que tem um coordenador, vice coordenador e um secretário” (Relato 57).

A participação nas reuniões do CMDCA e Interconselhos ocorre com grande presença da liderança, representada pela participação dos secretários municipais, gerentes e liderança das organizações representadas. A representatividade através das lideranças é verificada também nas diversas instâncias de apoio, como as comissões, estabelecendo uma interação com os governos municipais e as OSC.

A estrutura que procura articular os diversos conselhos surge de uma abordagem prática, por iniciativa das lideranças envolvidas que perceberam essa grande lacuna na coordenação dos diversos atores, notadamente os conselhos e secretarias municipais. Embora não seja suportada ainda por estudos específicos, essa iniciativa parece se aproximar de uma estrutura de metagovernança, ou governança da governança (KOOIMAN, 1993), que “é uma estratégia necessária quando o propósito é estimular a eficiência, eficácia e legitimidade, através da inovação, em vez de melhorias incrementais” (SORENSEN; TORFING, 2017. p. 1, tradução livre).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito dessa pesquisa consistiu em caracterizar a governança do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) no âmbito local, a partir da perspectiva da Nova Governança Pública (NPG). A abordagem envolveu a elaboração prévia de uma proposição analítica, fundamentada no seminal de Osborne (2006) e outros, compondo múltiplas concepções teóricas e empíricas. Esse arcabouço, apresentado nos capítulos anteriores, estabeleceu a base para a abordagem deste capítulo.

A proposição teórica da NPG emergiu da percepção de um fenômeno empírico, no cerne de uma nova concepção da Administração Pública, que se renova continuamente. A realidade apreendida na literatura nos mais diversos países demonstrou que a governança pública colaborativa, impulsionada pelas demandas em ambientes de complexidade e pelo aprendizado em PP, atingiu um novo patamar a partir de novos arranjos, alinhando-se ao Novo Serviço Público (NSP).

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

O cerne do SGD é um sistema de GP instituído nacionalmente a partir de um arranjo que envolve todas as instâncias de governo no formato inicialmente *top-down*. Caracteriza-se como um sistema de GP orientado para o atendimento das demandas do público-alvo, com sólidos fundamentos em instâncias decisórias, mecanismos de ação, processos estruturados e participação de múltiplos atores. Nesse sentido, o estudo encontra subsídios suficientes para confirmar o primeiro pressuposto, que posiciona o SGD como um sistema de coprodução plural.

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

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

também limitações relevantes relacionadas aos repasses financeiros do Estado e do governo Federal. Esse aspecto foi identificado de forma abrangente nos municípios analisados.

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

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

A configuração de rede é predominantemente institucional, operando através de atores governamentais, nos respectivos equipamentos municipais e dos atores não governamentais, que atuam nas OSC, bem como em algumas instituições voluntárias, de forma esporádica. Não existem iniciativas para mobilizar a comunidade em torno do SGD a partir dos conselhos e dos governos, implicando em perda de oportunidades para fortalecimento da rede. Esse aspecto está também relacionado à relevância da liderança distribuída, apontado frequentemente na literatura.

Os resultados indicam inconsistências quanto à efetiva proteção dos direitos da criança e do adolescente, externadas por ausência de diagnóstico, de recursos e de incapacidade para atendimento de demandas. Portanto, as evidências corroboram com a confirmação do segundo pressuposto, indicando que os recursos e coordenação do SGD são limitados e que sua insuficiência, seja por interrupções, capacidade técnica, operacional e outros fatores, não permitem a efetiva garantia dos direitos da criança e do adolescente em todas as suas dimensões, de forma consistente e adaptativa.

Chama a atenção a ausência de tarefas e processos orientados por evidências de PP. Nenhum dos municípios apresenta diagnósticos recentes, embora relatem que consideram esse instrumento importante e em pelo menos um deles, há mobilização para um novo diagnóstico. Há evidências de que o monitoramento das políticas não é abrangente e que não há um processo de avaliação das políticas no SGD. Os poucos trabalhos desenvolvidos nesse sentido ocorrem com as visitas pontuais às OSC e com a elaboração de planos plurianuais, alguns com o auxílio de empresas da região e consultorias contratadas.

Entretanto, mesmo nos casos onde há planos antigos, os relatos indicam que esses não são utilizados para o planejamento de médio e longo prazos e que a rotina dos entrevistados é conduzida predominantemente a partir das demandas apresentadas. Há relatos esporádicos de planejamento anual, mas não necessariamente vinculados aos planos plurianuais e em diagnósticos.

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

Cabe destacar que há avanços que indicam desenvolvimento e inovações no SGD. Tais aspectos emergem de atuação de determinadas lideranças e de públicos específicos, cuja sensibilidade para o desenvolvimento de soluções se apresenta de forma diferenciada. Essas possibilidades surgem facilitadas pela autonomia desenvolvida no SGD, o que permite a articulação dos atores, abrindo possibilidades para novos arranjos.

Algumas ações diferenciadas por iniciativa de OSC específicas apresentam possibilidades de extensão de serviços prestados, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Esse aspecto foi percebido, por exemplo, pela proximidade de organizações em comunidades periféricas, onde os governos têm maior dificuldade de penetração. Essa aproximação permite desenvolvimento de trabalhos que fortalecem o vínculo familiar e serviços para atendimento ao Marco Legal da Primeira Infância, instituído em 2016.

De uma forma geral, verifica-se que o SGD é suportado por um sistema de coprodução que agrega, em alguma medida, todos os elementos apresentados pela NPG. A autonomia, junto às iniciativas diferenciadas, confere a um dos municípios determinados arranjos de governança específicos de patamar mais elevado, com resultados práticos evidentes.

Esse aspecto foi observado a partir de um arranjo de coordenação intersetorial que se aproxima da metagovernança, bem como de estruturas pensadas para proporcionar maior sinergia entre conselhos e da participação de adolescentes nas reuniões do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Os pressupostos apresentados inicialmente foram integralmente confirmados e a pesquisa obteve suporte para atingir os objetivos propostos. Foi possível caracterizar a governança do SGD e compreender seus aspectos limitadores e potenciais, bem como analisar seu alinhamento em relação à NPG.

A partir deste estudo, pode-se propor alternativas para atuar nos pontos frágeis apresentados: a) abordagem estratégica, com implementação de métodos de planejamento, monitoramento e avaliação; b) fortalecimento da rede, através de uma maior aproximação com a comunidade e capacitação, principalmente das OSC, seja para projetos ou para atividades rotineiras; c) identificar e gerir as fontes de recursos, reclamados e não recebidos de outras instâncias de governo; d) desenvolver formas de cooperação intermunicipal, para compartilhamento de recursos e métodos; e) aprimorar mecanismos de coordenação intragovernamentais.

Em relação à abrangência deste estudo, pode-se compreender como uma limitação a percepção do todo, considerando a amplitude de uma realidade ampla e diversa do SGD. Portanto, cabe destacar que este estudo não teve o propósito de generalização, podendo também contribuir para encorajar a expansão e o aprofundamento sobre o tema.

Alguns aspectos abordados também podem sugerir novos estudos. Um deles é o desenvolvimento das redes locais, cujas fragilidades e especificidades se apresentam no âmbito de cada município ou região. Sobre esse aspecto, destaca-se que não foram identificados estudos realizados ou em desenvolvimento na RMVA.

Outro aspecto que chama a atenção, no sentido de aprofundamento, é o surgimento de uma nova estrutura de governança, denominada Interconselhos, que se propõe a conectar os demais conselhos municipais. Trata-se de uma iniciativa ainda incipiente e que desperta muitas questões acerca de sua contribuição e possibilidades de expansão para outros municípios.

REFERÊNCIAS

- AGUINIS, Herman; SOLARINO, Angelo M. Transparency and replicability in qualitative research: The case of interviews with elite informants. *Strategic Management Journal*, v. 40, n. 8, p. 1291–1315, 2019.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BENZ, Arthur. Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: eine Einführung. In: BENZ, ARTHUR (Org.). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Springer, 2004. p. 277.
- BERRY, F. S.; BERRY, W. D. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, P. A. (Org.). *Theories of the policy process*. 3rd. ed. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2014. p. 223–258.
- BOENTE, Alfredo; BRAGA, Gláucia. *Metodologia científica contemporânea*. Rio de Janeiro: Brasport, 2004.
- BÖRZEL, Tanja A. Multilevel governance or multilevel government? *British Journal of Politics and International Relations*, v. 22, n. 4, p. 776–783, 2020.
- BROOME, Marion E. Integrative literature reviews for the development of concepts. In: RODGERS, BETH L.; KNAFL, KATHLEEN A (Org.). *Concept development in nursing: foundation, techniques and applications*. 2. ed. London: W. B. Saunders Company, 2000.
- BRYHINETS, Oleksandr O. *et al.* Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio*, n. 42, p. 205–213, 2020.
- CASADY, Carter B. *et al.* (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, v. 22, n. 2, p. 161–183, 2020.
- CASULA, Mattia. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 6, p. 1122–1138, 2017.
- DAMBRAUSKIENE, Dalia. The Influence of New Public Governance on the Development of Distributed Leadership in Educational Institutions. v. 12, n. May 2019, p. 40–47, 2019.
- DAVIS, Lance; NORTH, Douglass. Institutional Change and American Economic Growth : A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *Cambridge University Press*, v. 30, n. 1, p. 131–149, 1970.
- DEMISE, Nobuyuki. OECD principles of corporate governance. *Corporate Governance in Japan: From the Viewpoints of Management, Accounting, and the Market*, p. 109–117, 2006.
- DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. *Teorias da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em Revista*, n. 24, p. 213–225, 2004.

EVANS, Bryan; VESELÝ, Arnošt. Contemporary policy work in subnational governments and NGOs: Comparing evidence from Australia, Canada and the Czech Republic. *Policy and Society*, v. 33, n. 2, p. 77–87, 2014.

FACHIN, Odilia. *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva, 2003.

GONH, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. *Caderno CRH*, v. 21, n. 54, p. 439–455, 2008.

GONSALVES, Aghata Karoliny Ribeiro; ANDION, Maria Carolina Martinez. Ação pública e inovação social: uma análise do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis-SC. *Organizações & Sociedade*, v. 26, n. 89, p. 221–248, 2019.

GRIFFITH, Daniel A.; SCOTT MORRIS, E.; THAKAR, Vaishnavi. Spatial autocorrelation and qualitative sampling: The case of snowball type sampling designs. *Annals of the American Association of Geographers*, v. 106, n. 4, p. 773–787, 2016.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Governos locais : uma leitura introdutória*. Brasília: ENAP, 2019.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Unesp, 2014.

HARTLEY, Jean *et al.* Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, v. 19, n. 5, p. 670–685, 2016.

HAVERI, Arto. Complexity in local government change: Limits to rational reforming. *Public Management Review*, v. 8, n. 1, p. 31–46, 2006.

HENRICHS, Joanni Aparecida; DE MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes. Governança multinível para o desenvolvimento regional: Um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Urbe*, v. 9, n. 1, p. 124–138, 2017.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.

HOOGE, Liesbet. *Cohesion policy and european integration: building multilevel governance*. New York: Oxford University Press, 1996.

HOWLETT, Michael; KEKEZ, Anka; POOCHAROEN, Ora Orn. Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 19, n. 5, p. 487–501, 2017.

JENKINS-SMITH, Hank *et al.* Belief System Continuity and Change in Policy Advocacy Coalitions: Using Cultural Theory to Specify Belief Systems, Coalitions, and Sources of Change. *Policy Studies Journal*, v. 42, n. 4, p. 484–508, 2014.

KICKERT, WALTER. Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *Governance*, v. 8, n. 1, p. 135–157, 1995.

KICKERT, Walter J.M. Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American “managerialism”. *Public Administration*, v. 75, n. 4, p. 731–752, 1997.

KINGDON, John W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2nd. Ed. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. Public Management and Policy Networks. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, v. 2, n. 2, p. 135–158, 2000.

KLIJN, Erik Hans. Governing networks in the hollow state: Contracting out, process management or a combination of the two? *Public Management Review*, v. 4, n. 2, p. 149–165, 2002.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Governance network theory: Past, present and future. *Policy and politics*, v. 40, n. 4, p. 587–606, 2012.

KOOIMAN, Jan. *Modern Governance*. London: Sage, 1993.

KOOIMAN, Jan. Social-Political Governance. *Public Management Review*, v. 1, n. 1, 1999.

LINDSAY, Colin; OSBORNE, Stephen P.; BOND, Sue. The “New Public Governance” and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, v. 92, n. 1, p. 192–207, 2014.

LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. Novos Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *XVIII CLAD, 2013, Montevideo. Anais do XVIII CLAD, 2013.*, p. 1–27, 2013.

MALBON, Eleanor; CAREY, Gemma; REEDERS, Daniel. Mixed accountability within new public governance: The case of a personalized welfare scheme in early implementation. *Social Policy and Administration*, v. 53, n. 1, p. 156–169, 2019.

MARKS, Gary. Structural Policy and multilevel governance. *Journal of European Public Policy*, v. 26, n. 8, p. 1113–1133, 1993.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, v. 30, n. 2, p. 289–300, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134–134, 2010.

MOORE, Mark. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

MOORE, Mark; HARTLEY, Jean. Innovations in governance. *Public Management Review*, v. 10, n. 1, p. 3–20, 2008.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

OSBORNE, Stephen P.; RADNOR, Zoe; NASI, Greta. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, v. 43, n. 2, p. 135–158, 2013.

OSTROM, Elinor; PARKS, Roger B.; WHITAKER, Gordon P. Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces? A Reappraisal of Some Old Assertions. *Public Administration Review*, v. 33, n. 5, p. 423, 1973.

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

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

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 46, p. 39–55, 2008.

PEREIRA, Breno Augusto Diniz; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, n. 1, p. 111–122, 2020.

POLLIT, Christopher. *Managerialism and the public services*. 2. ed. New Jersey: Wiley–Blackwell, 1993.

REINHOLDE, Iveta *et al.* Considering New Public Governance Possibilities in Central and Eastern Europe. *Tiltai*, v. 85, n. 2, 2020.

REINHOLDE, Iveta. Path-Dependency of Reforms in Latvia : a Way Towards. *International Conference Economic Science for Rural Development*, n. 46, p. 149–157, 2017.

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

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

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

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

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration*, v. 47, n. 7, p. 826–839, 2017.

STANICA, Cristina Maria; ARISTIGUETA, Maria. Progress toward New Public Governance in Romania. *International Journal of Public Leadership*, v. 15, n. 3, p. 189–206, 2019.

TENBENSEL, Tim; SILWAL, Pushkar; WALTON, Lisa. Overwriting New Public Management with New Public Governance in New Zealand's approach to health system improvement. *Journal of Health Organization and Management*, 2021.

TROSA, Sylvie; BERNARD, Perret. Vers une nouvelle gouvernance publique? *Esprit*, v. 312, n. 2, p. 65–85, 2005.

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

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

CONCLUSÃO

Essa pesquisa foi idealizada a partir de uma percepção de mudanças na Administração Pública em um cenário que converge para maior participação social na formulação e implementação de políticas públicas (PP). Essa percepção está indicada de forma abrangente na literatura a partir de várias analogias, com um destaque relevante para a governança pública (GP) colaborativa, com maior aproximação, cooperação, envolvimento e compartilhamento de responsabilidades entre governos e sociedade.

Uma percepção coletiva de mudanças dos principais fatores que formatam as PP frequentemente ocorre ao longo do tempo e não parece ser diferente em relação à governança do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD). Muito evidenciada através de estatísticas, as violações de direitos desse público se situam predominantemente, em momentos distintos, no campo da burocracia governamental, social e/ou familiar, mas nem sempre com atenção à consistência de um sistema de GP. Assim, se apresentam evoluções dos direitos formais no âmbito do SGD, mas a adaptabilidade adequada no campo prático, de efetiva garantia dos direitos, apresenta obstáculos.

Esse cenário de mudanças na Administração Pública e especificamente nos sistemas de GP fez emergir a questão orientadora dessa pesquisa, que foi compreender o sistema de governança do SGD, considerando sua complexidade e vislumbrando possibilidades de contribuições no campo teórico e prático. A resposta a essa questão surge então da modernidade no campo das PP, com a proposição de uma analogia entre a governança do SGD e a Nova Governança Pública (NPG), proporcionando diversas contribuições teóricas e empíricas.

A abordagem de revisão de literatura em uma perspectiva histórica indicou um conjunto de transformações nos sistemas de governança motivadas mais amplamente por um movimento muitas vezes assíncrono, mas não desconectado, em países diversos, externados por insatisfações com a forma de condução de PP. Um dos aspectos relevantes desse movimento foi uma mudança estrutural na relação entre Estado e sociedade, marcada pelo desenvolvimento do Novo Serviço Público (NSP), com novas relações de coprodução de PP. Outro aspecto também relevante é o modelo federativo e as implicações das especificidades dos governos locais.

Como contribuições teóricas, para além dos estudos seminais de Osborne, a produção acadêmica analisada destaca a importância da Nova Gestão Pública (NPM) como uma base importante para a implementação bem sucedida da NPG. Identifica também que em alguns países, notadamente os menos desenvolvidos, a não implementação prévia da NPM resultou

em insucesso da NPG. Esses estudos remetem a elementos relevantes apontados em estudos teóricos e empíricos: a) a relevância do aprendizado de longo prazo em PP; b) a existência de hibridismo na constituição dos sistemas de gestão e governança pública; c) o reforço à abordagem indicada pela teoria da dependência de trajetória na constituição de novos sistemas de GP.

Esses elementos contribuíram para delinear o percurso do desenvolvimento dos sistemas de GP, juntamente com o aporte teórico dos arranjos institucionais, cuja contribuição apresenta o surgimento de diversos modelos de gestão e governança. Estes, embora operem sob orientações e objetivos muitas vezes distintos, se conectam através de alguns princípios centrais, como a governança democrática, a coprodução e o valor público.

Os três elementos centrais, indicados pela literatura, se apresentam de forma conectada aos princípios da liderança distribuída, bem como da análise heurística dos elementos estratégicos, constituindo a proposição analítica central da NPG apresentada nessa pesquisa.

As contribuições teóricas, portanto, avançam na caracterização da NPG, apresentando uma abordagem atual, que amplia suas bases iniciais. Esse estudo identificou diversos casos na literatura que caracterizam novas formas de governança e que estão alinhados à tipologia da NPG. Nesse sentido, essa diversidade pode também caracterizar novas tipologias e subtipos mais específicos de governança, a partir da fundamentação básica da NPG. Um dos fatores a ser considerado é o hibridismo em sistemas de gestão e governança, que contribui para questionar a NPG como um novo paradigma, dando ao modelo apresentado um caráter que tende à generalização.

Esse arcabouço teórico permitiu avançar também a partir da pesquisa de campo, orientada para o SGD. A pesquisa foi desenvolvida na Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), proporcionando importantes contribuições do ponto de vista prático. Ao analisar as proposições iniciais, esse estudo constatou que o SGD se constitui como um sistema de coprodução plural, com coordenação e recursos limitados, orientado para demandas emergentes. Identificou também uma fraca abordagem estratégica, sem clareza de diretrizes, representando uma lacuna importante a partir do modelo analítico da NPG, confirmando os pressupostos que orientaram essa pesquisa, nesse sentido.

Dois elementos centrais concentram grande parte dos componentes da abordagem teórica: os elementos estruturantes e os elementos relacionais. Pode-se compreender os elementos estruturantes como aqueles que permitem a institucionalização e operação do sistema, incluindo sua estrutura básica. Os elementos relacionais são muitas vezes subjetivos,

pois se referem à cooperação (proporcionada por um amplo conjunto de fatores) e à liderança, os quais estabelecem os mecanismos centrais de coprodução. Esse conjunto de fatores proporciona a oferta de serviços públicos de acordo com as prioridades estabelecidas e constituem o cerne do valor público (VP).

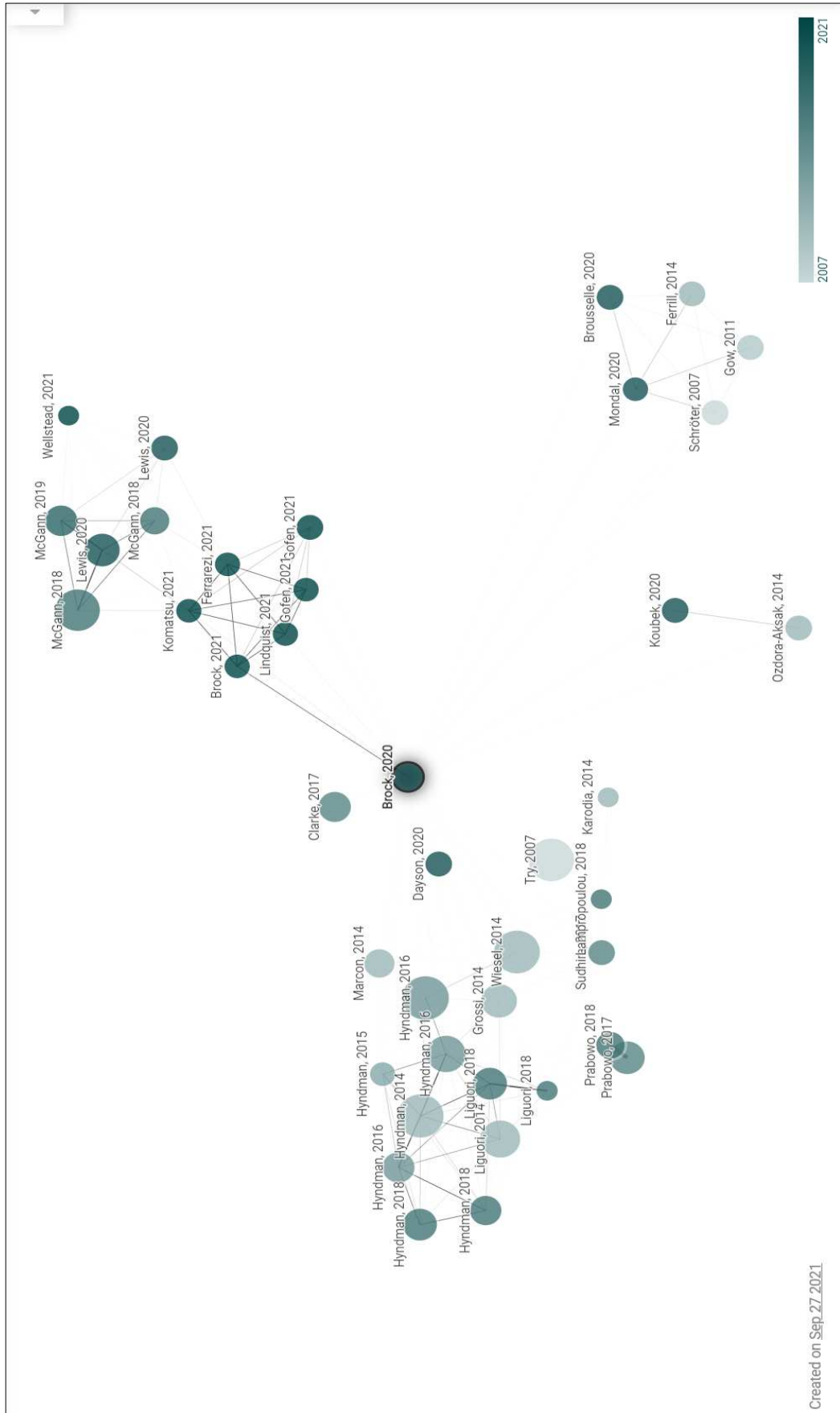
Destacou-se a heterogeneidade em ambos os elementos nos municípios analisados, o que pode ser atribuído, em parte, a recursos, mas também em boa medida à ausência de interação e cooperação intermunicipal. Isso porque soluções diferentes foram identificadas e não havendo cooperação, perdem-se as possibilidades de sinergia. Dentre essas soluções, se apresentam ações diferenciadas e inovações, mesmo que incipientes, em casos isolados. Há expansão da estrutura de governança (Interconselhos), cuidados específicos para a primeira infância e inserção da participação de adolescentes no Conselho da Criança e do Adolescente (CMDCA) em um dos municípios. Foi identificado também potencial de ações diferenciadas a partir das OSC em territórios locais.

Há aspectos comuns e relativamente homogêneos a serem trabalhados como: a) uma percepção dissonante em relação à satisfação no atendimento do público-alvo entre governo e governança; b) não envolvimento da comunidade na governança do SGD; c) ausência de iniciativas para fortalecimento e expansão da rede; d) ausência ou insuficiência de diagnósticos, monitoramento e avaliação das PP básicas e transversais; e) relatos frequentes de ausência de recursos, notadamente financeiros e de profissionais, causando impactos diversos nos serviços e desenvolvimento do SGD.

Algumas oportunidades de aprofundamento e expansão dos estudos também se apresentam. A estrutura da rede de coprodução se apresenta como um elemento complexo, levantando diversas questões. Sua constituição em camadas apresenta redes distintas e interconectadas, cada uma delas com características diferenciadas. No âmbito intragovernamental, há múltiplas políticas básicas e transversais, que se conecta a outra rede da sociedade civil. Essa última ainda apresenta subdivisões, como atores institucionais e eventuais.

Compreender aspectos dessa rede pode contribuir para desenvolver ações para o fortalecimento da governança do SGD. No âmbito da burocracia surgem também questões a serem, aprofundadas, considerando o papel central dos governos nos sistemas de governança. Nesse sentido, há lacunas relacionadas à abordagem estratégica e aos processos de diagnóstico, monitoramento e avaliação de PP. Recomenda-se também novos estudos que possam replicar análise similar em uma escala maior, considerando as especificidades e a diversidade das regiões e municípios brasileiros.

APÊNDICE A - Conexões e similaridades entre estudos



APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas**REPRESENTANTES DOS CONSELHOS E SECRETARIAS MUNICIPAIS**

- 1) Dados pessoais: nome e informações de contato?
- 2) Entidade ou órgão que representa?
- 3) Há quanto tempo desempenha suas funções no CMDCA/SGD?
- 4) Qual é seu nível de escolaridade, especialidade e experiência em relação às crianças e adolescentes?
- 5) Além do CMDCA/SGD, já participou ou participa como voluntário(a) ou profissional em alguma iniciativa ou organização do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) ou outros conselhos?
- 6) Como o(a) Sr.(a) percebe o volume de atividades sob sua responsabilidade, incluindo as demais participações, caso existam, em relação à quantidade e qualidade de serviços prestados diretamente às crianças e adolescentes?
- 7) Como o(a) Sr.(a) percebe, na prática, a relevância da participação do CMDCA/SGD para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes?
- 8) Como o(a) Sr.(a) percebe a estrutura para atendimento do município, de uma maneira geral, considerando as demandas das crianças e adolescentes?
- 9) Como os profissionais das diversas instituições respondem às limitações de recursos materiais e de pessoal para atendimento das demandas?
- 10) Como o(a) Sr.(a) avalia a capacitação dos membros do CMDCA/SGD para tratar dos diversos temas relacionados aos direitos? Há algum planejamento estruturado para capacitação dos membros atuais e novatos?
- 11) De que forma o conhecimento e experiências são preservados e repassados dos membros que saem para os que chegam no CMDCA/SGD?
- 12) Como o(a) Sr.(a) compreende o papel e a relevância do atendimento e do envolvimento das famílias no sistema de garantia de direitos? Há ações consistentes nesse sentido?
- 13) Como o(a) Sr.(a) avalia a importância e atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSC) no SGD?
- 14) Como o(a) Sr.(a) avalia a importância e atuação das comissões e subcomissões do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA)?

(Continua na pág. seguinte)

(continuação)

- 15) Como o(a) Sr.(a) avalia a importância e atuação da Comissão do Sistema de Garantia de Direitos (SGD)?
- 16) Há alguma organização ou empresa do setor privado que atua ou já atuou em parceria com o CMDCA? Em caso afirmativo, como atuam ou atuaram?
- 17) De que forma o(a) Sr.(a) percebe o suporte oferecido pelas demais instâncias de governo (Estadual e Federal) para Sistema de Garantia de Direitos no município?
- 18) Há alguma forma de cooperação com outros municípios em relação às crianças e adolescentes (capacitação, recursos humanos, recursos estruturais, etc.)?
- 19) Há alguma forma de cooperação ou participação de instituições de ensino e pesquisa junto ao CMDCA para desenvolvimento de políticas? Em caso afirmativo, qual é a relevância dessa participação?
- 20) Como o(a) Sr.(a) avalia a participação dos demais agentes institucionais, exceto as OSC e o CMDCA (Judiciário, Polícia, Sistema de Saúde e Instituições de educação) para prestação de serviços às crianças e adolescentes?
- 21) Há ações coordenadas ou incentivadas pelo CMDCA/SGD no sentido de sensibilizar e aumentar o envolvimento das famílias no cuidado necessário com as crianças e adolescentes?
- 22) Como o(a) Sr.(a) avalia a evolução do SGD no município ao longo do tempo? Há iniciativas para proporcionar a evolução do sistema e melhoria na qualidade dos serviços?
- 23) Há um planejamento definido para alcançar objetivos no sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente ao longo do tempo ou o sistema é mais estruturado e orientado para atender as demandas de urgência e de rotina?
- 24) O SGD é um sistema aberto à participação democrática, através do CMDCA e das demais instâncias (comissões, OSC, etc.) Como o(a) Sr.(a) avalia essa participação: ela contribui ou o sistema funcionaria melhor sem tanta abertura, com um sistema mais fechado e voltado para uma administração mais focada no profissionalismo?
- 25) Chegamos ao final da entrevista. O(a) Sr.(a) gostaria de relatar ou destacar algum ponto não abordado, mas que poderia contribuir para a pesquisa?