



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MODALIDADE PROFISSIONAL

MARIAMA SOUSA AMÂNCIO MARTINS

**CONSELHOS MUNICIPAIS E SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS: uma análise sobre planejamento e governança na perspectiva da rede de proteção às crianças e adolescentes.**

**Brasília – DF**

**2025**

MARIAMA SOUSA AMÂNCIO MARTINS

**CONSELHOS MUNICIPAIS E SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS: uma análise sobre planejamento e governança na perspectiva da rede de proteção às crianças e adolescentes.**

Trabalho Final de Conclusão de Curso (TFCC), apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na modalidade profissional, na área de concentração Políticas Públicas e Gestão da Educação.

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Kipnis

**Brasília-DF**

**2025**

MARIAMA SOUSA AMÂNCIO MARTINS

**CONSELHOS MUNICIPAIS E SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS: uma análise sobre planejamento e governança na perspectiva da rede de proteção às crianças e adolescentes**

Trabalho Final de Conclusão de Curso (TFCC), apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, comorequisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na modalidade profissional, na área de concentração Políticas Públicas e Gestão da Educação.

Defendida em 25 de fevereiro de 2025.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Bernardo Kipnis - UNB  
Presidente

---

Profa. Dra. Alcyone Vasconcelos - UNB  
Membro Interno

---

Dra. Jorgiane Suelen de Sousa  
Membro Externo

---

Profa. Dra. Claudia Maffini Griboski - UNB  
Membro Suplente

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, que sempre esteve comigo nesta caminhada. À Maria Eduarda minha filha e Dona Verinha minha mãe, minhas maiores motivações! Obrigada por serem minha base, meu incentivo e por juntas dividirmos sonhos diariamente.

Aos meus queridos pais, Vera e Gerson, que me deram o dom da vida. À minha família, meus irmãos João Felipe, Maria Luísa e Otávio, meu padrasto Roberto, que sempre estiveram presentes, apoiando e disponíveis na minha caminhada. Aos meus amores, Duda e Thancredo pela paciência nos momentos de sobrecarga, de ausências e especialmente pelo aconchego e suporte. À minha tia Lelena, pela inspiração, e incentivo desde o primeiro momento até a conclusão para que o sonho do mestrado se tornasse real.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Bernardo Kipnis, por ter me aceitado como orientanda, por sua atenção e dedicação direcionadas a minha formação.

Aos membros da banca de qualificação e defesa, a estes um profundo agradecimento pelas contribuições na minha pesquisa. Em especial à Jorgiane Suelen de Sousa, pela amizade e incentivo.

Aos gestores públicos e conselheiros, que autorizaram e contribuíram de maneira essencial para que fosse possível a pesquisa com os dados do Conselhos de Direitos da Criança e Adolescentes.

Às minhas avós Zoca e Mariinha, que lá do céu, eu sinto que tornaram esta caminhada menos árdua e aos demais amigos e familiares, cujo apoio, incentivo e torcida, foram fundamentais para a conclusão do trabalho.

A todos vocês o meu muito obrigada!

*“Todas as pessoas grandes foram um dia crianças – mas poucas se lembram disso.”*

*(Antoine de Saint-Exupéry)*

## RESUMO

É objetivo geral deste TFCC compreender a relação entre a governança dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes e sua capacidade em articular e integrar ações intersetoriais com os demais órgãos da rede de proteção, observando as implicações para a formulação das políticas locais. Trata-se de uma pesquisa em formato multipaper, composta de dois artigos: Artigo I com abordagem qualitativa, utiliza de entrevistas semiestruturadas com os conselheiros da região do Alto Paranaíba no Estado do MG, para verificar a regulamentação de 22 Conselhos Municipais e identificar o uso do Plano de Ação e instrumentos de planejamento como estratégias para a construção da Política de Direitos das Crianças e Adolescentes; Artigo II de abordagem qualitativa, utiliza dados para pesquisa documental e entrevistas semiestruturada observando a rede local de coordenação centralizada no CMDCA de Patos de Minas. Os resultados destacam os processos de planejamento e articulação intersetorial dos CMDCA e desvela a dinâmica de ações integradas entre os órgãos da rede de proteção e a relação dos processos de governança e planejamento para a formulação da políticas locais e para o fortalecimento do Sistema de Garantia Direitos.

**Palavras-chave:** Conselho de Direitos da Criança e Adolescente. Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e Adolescente. Governança. Intersetorialidade.

## ABSTRACT

The general objective of this TFCC is to understand the relationship between the governance of the Municipal Councils for the Rights of Children and Adolescents and their capacity to articulate and integrate intersectoral actions with the other bodies of the protection network, observing the implications for the formulation of local policies. This is a multi-paper research, composed of two articles: Article I, with a qualitative approach, uses semi-structured interviews with councilors from the Alto Paranaíba region in the State of Minas Gerais, to verify the regulation of 22 Municipal Councils and identify the use of the Action Plan and planning instruments as strategies for the construction of the Children and Adolescents Rights Policy; Article II, with a qualitative approach, uses data for documentary research and semi-structured interviews observing the local coordination network centralized in the CMDCA of Patos de Minas. The results highlight the planning and intersectoral articulation processes of the CMDCAs and reveal the dynamics of integrated actions between the bodies of the protection network and the relationship of the governance and planning processes for the formulation of local policies and for the strengthening of the Rights Guarantee System.

**Keywords:** Council for the Rights of Children and Adolescents. System of Guarantees for the Rights of Children and Adolescents. Governance. Intersectorality.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - TFCC - Representação gráfica do Sistema de Garantias - SGDCA.....	16
Figura 2 - Artigo II - Governança em Rede e Implementação de Políticas Públicas .....	75

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Artigo II – Elementos fundamentais para compreensão da governança em rede.....	58
---	----

## **LISTA DE SIGLAS**

CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e Adolescente

SGDCA – Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e Adolescente

SGD – Sistema de Garantia dos Direitos

TFCC - Trabalho Final de Conclusão de Curso

UNB – Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>14</b>
2.1	SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS .....	14
2.2	CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE.....	16
2.2.1	Organização dos CMDCA.....	20
2.2.1.1	Estrutura CMDCA .....	21
2.2.1.2	Política de Atendimento aos Direitos da Criança e Adolescente.....	21
2.2.1.3	Diagnóstico Situacional .....	23
2.3	PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA .....	24
<b>3</b>	<b>ARTIGO I: Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e seus planos de ação: um panorama dos CMDCA da região do Alto Paranaíba, estado de Minas Gerais</b> .....	<b>30</b>
3.1-	INTRODUÇÃO.....	31
3.2-	Estrutura Organizacional dos CMDCA da região do Alto Paranaíba do Estado de Minas Gerais .....	33
3.2.1 -	Atribuições dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes.....	34
3.2.2-	Gestão dos Fundos da Infância e Adolescência - FIA.....	34
3.2.3-	Espaços de Participação Social.....	35
3.2.4-	Planejamento e Controle Social.....	35
3.2.5-	Articulação no Sistema de Garantia de Direitos (SGD) das Criança e dos Adolescentes.....	36
3.3-	Planejamento em Políticas Públicas: Um Pilar Essencial para o Desenvolvimento Social.....	37
3.3.1-	Intersetorialidade – Alicerce do Sistema de Garantia e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	39
3.4-	METODOLOGIA.....	41
3.4.1-	Descrição da amostra e instrumentos.....	41
3.5-	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	42
3.6-	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
3.7-	REFERÊNCIAS.....	50
<b>4-</b>	<b>ARTIGO II: A construção da Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e adolescente: Estudo de caso município de Patos de Minas</b> .....	<b>52</b>
	RESUMO .....	52

ABSTRACT.....	52
4.1-INTRODUÇÃO .....	52
4.2- Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	54
4.2.1- Governança em Rede.....	56
4.2.2- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: CMDCA- Patos de Minas.....	60
4.2.2.1- Plano de Ação e Fundo Infância e Adolescência (FIA) de Patos de Minas..	61
4.3- METODOLOGIA .....	63
4.4- ANÁLISES E DISCUSSÕES .....	64
4.5-CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	74
4.6-REFERÊNCIAS .....	77
<b>5- PRODUTO TÉCNICO.....</b>	<b>79</b>
5.1- Descrição do Produto Técnico.....	79
5.1.1- Nome do Produto.....	79
5.1.2- Objetivo Geral.....	79
5.1.3 - Descrição.....	79
5.2 - Componentes Principais do Produto.....	80
5.2.1- Manual Orientativo.....	80
5.2.2- Formulário Plano de Ação CMDCA.....	80
5.2.3- Ferramenta Digital (opcional).....	80
5.3- Benefícios Esperados.....	80
5.4- Público-Alvo.....	81
5.5- Aplicabilidade.....	81
5.6- Impacto Esperado.....	81
<b>6- CONSIDERAÇÕES FINAIS DO TFCC .....</b>	<b>81</b>
<b>7- REFERÊNCIAS BILIOGRÁFICAS TFCC.....</b>	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho Final de Conclusão de Curso (TFCC) foi desenvolvido a partir do Programa de Pós-Graduação em Educação, na modalidade Profissional, da Universidade de Brasília (UNB). Foi elaborado na linha de pesquisa na área de Políticas Públicas e Gestão da Educação e tem como tema central o planejamento da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e Adolescentes, tendo como base os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescentes, sendo esse o campo e o objeto de estudo, assim como a problemática que se busca estudar.

Os direitos da criança e do/a adolescente e as políticas públicas de proteção desta população vêm sendo construídos no decorrer da história do Brasil. Até a Constituição de 1988, crianças e adolescentes não eram reconhecidos/as como sujeitos de direitos na sociedade e no ordenamento jurídico brasileiro (VIANA et. al., 2022). O processo de redemocratização do país, a organização dos movimentos internacionais de lutas pelos Direitos Humanos e as intensas lutas dos movimentos sociais desenvolveram um contexto favorável para a construção de uma legislação alinhada com os princípios da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (Organização das Nações Unidas [ONU], 1990). De forma que foi estabelecida na Constituição Brasileira (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), a Doutrina da Proteção Integral e a base fundamental do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (LEI Nº 8.069, 1990).

Postulado a essa doutrina, crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos/as na legislação como prioridade absoluta, tendo em vista a peculiaridade de estarem em desenvolvimento e a necessidade de proteção integral para garantia do conjunto de direitos imprescindíveis à vida humana com dignidade. (LEI Nº 8.069, 1990).

A partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) houve uma modificação nas políticas públicas voltadas para a infância e adolescência, que devem atuar no formato em rede, com instituições e atores sociais articulados e integrados na garantia e proteção dos direitos desses sujeitos. Mesmo com essas transformações no campo legal, a sociedade brasileira apresenta, ainda hoje, passados mais de 30 anos dessa promulgação, diversas dificuldades na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes e na efetivação de políticas sociais públicas que garantam as condições de vida preconizadas pelo ECA (SILVA & ALBERTO, 2019).

A formulação e implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil exigem abordagens que considerem a complexidade dos fatores sociais, econômicos e culturais que impactam essa população. Nesse contexto, a interdisciplinaridade e a governança são elementos fundamentais para a construção de políticas eficazes, integradas e equitativas.

É objetivo geral deste TFCC compreender a relação entre a governança do CMDCA e sua capacidade em articular e integrar ações intersetoriais com os demais órgãos da rede de proteção e suas implicações para a formulação das políticas locais.

Buscamos também, enquanto objetivos específicos:

1 - Verificar a regulamentação de 22 Conselhos Municipais da região do Alto Paranaíba no Estado do MG e identificar o uso do Plano de Ação como estratégia para a construção da Política de Direitos das Crianças e Adolescentes; (Artigo I)

2- Analisar (no conteúdo das entrevistas) a percepção dos atores em relação à correlação: plano de ação do CMDCA x proteção integral dos direitos das crianças e dos adolescentes; (Artigo I)

3- Analisar a articulação e integração das Políticas de Proteção Integral à Criança e Adolescente com demais órgãos municipais do SGD a partir das percepções dos membros dos CMDCA; (Artigo II)

4- Desenvolver oficina com participação de representantes dos 22 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e Adolescentes da região do Alto Paranaíba no Estado do MG sobre Elaboração do Diagnóstico e Plano de Ação da Política da Criança e Adolescente; (Produto Técnico)

Para o alcance dos objetivos propostos, em termos metodológicos, este TFCC, de modo geral, define-se como uma pesquisa qualitativa, utilizando-se da entrevista semiestruturada para coleta de dados; e análise de conteúdo, realizada em 22 Conselhos Municipais da região do Alto Paranaíba no Estado do MG. O trabalho buscou examinar na percepção dos atores envolvidos, quanto a regulamentação e governança dessas instâncias em níveis locais, relacionando à capacidade de ações articuladas e integradas desses Conselhos com os demais órgãos da rede de proteção, para a formulação da políticas locais de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e para o fortalecimento do Sistema de Garantia Direitos.

Quanto à organização o TFCC, está estruturado no formato multipaper, em que um conjunto de artigos compõe a estrutura do trabalho final:

A principal característica da tese em formato de artigos é que cada artigo tem suas próprias características de individualidade. Isto significa que

cada artigo terá seu próprio objetivo, revisão da literatura, método de pesquisa, resultados, discussões e conclusões, de maneira que ele possa ser submetido e aprovado em um periódico acadêmico independentemente dos demais artigos, ou baseado nos resultados parciais obtidos no artigo anterior. (Frank e Yukihiro, 2013).

Sendo assim, o presente TFCC apresentará a estrutura a seguir, destacando que os dois artigos que compõem o estudo são trabalhos independentes, que possuem seus próprios resumos, introduções, revisão da literatura, metodologia, análises, resultados, considerações finais e referências.

O referencial teórico foi composto por 3 (três) tópicos referentes ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e Adolescentes no Brasil. No primeiro tópico, foi apresentado um breve histórico e as principais teorias explicativas sobre a Política de Atendimento às Crianças e Adolescentes. No segundo tópico, serão apresentados elementos sobre a estrutura e organização dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente - CMDCA. O terceiro tópico aborda as estratégias de planejamento e o debate sobre governança em políticas públicas.

O primeiro artigo, com título “Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e seus planos de ação: um panorama dos CMDCA da região do Alto Paranaíba, estado de Minas Gerais”, foi desenvolvido a partir dos objetivos específicos 1 e 2, com a finalidade de verificar a regulamentação de 22 Conselhos Municipais da região do Alto Paranaíba no Estado de MG e identificar o uso de instrumentos de planejamento como estratégia para a construção da Política de Direitos das Crianças e Adolescentes. Analisou-se a partir de entrevistas individualizadas, a percepção dos atores do Sistema de Garantia de Direitos na relação entre ações de planejamento e intersetorialidade, versus proteção integral dos direitos das crianças e dos adolescentes. Variáveis quantitativas e qualitativas foram cruzadas, observando: o uso do diagnóstico situacional e do plano de ação pelos Conselhos Municipais, como também a percepção dos entrevistados sobre as implicações desse uso em ações intersetoriais e para o fortalecimento das redes locais de proteção. Os resultados demonstram que apesar de baixos percentuais de respostas de efetivação de elaboração e utilização dos planos de ação como instrumentos de planejamento, a percepção dos conselheiros é de que esta é uma tarefa fundamental para a adequada execução da política de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes.

O segundo artigo, “A construção da Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e adolescente: Estudo de caso do município de Patos de Minas”, foi desenvolvido a partir do objetivo específico 3, com a finalidade de compreender a estrutura e os

mecanismos da governança na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, que utiliza dados para pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados apontam para uma rede com coordenação centralizada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Patos de Minas (CMDCA), e destaca a colaboração entre o governo e outros atores como forma de capacitar a rede e promover as políticas públicas. Espera-se contribuir para a discussão sobre o papel da governança em rede na produção e implementação de políticas sociais, oferecendo insights úteis e ferramentas conceituais e uma melhor compreensão sobre o arranjo estrutural dos conselhos de direitos.

O produto técnico foi desenvolvido a partir do objetivo específico 4, partindo dos resultados desta pesquisa e da produção dos artigos, sendo proposto desenvolver uma ferramenta de apoio ao planejamento dos CMDCA's e uma oficina de capacitação para o uso do instrumento com participação de representantes dos 22 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e Adolescentes da região do Alto Paranaíba no Estado do MG.

A partir dos principais levantamentos e resultados encontrados nos dois artigos apresentados no TFCC e apresentam-se as conclusões a cerca da rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, observando os processos de planejamento e articulação intersetorial que são desenvolvidos pelos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA) da região do Alto Paranaíba no Estado de Minas Gerais- MG. O debate desvela a dinâmica de ações integradas entre os órgãos da rede de proteção e a relação dos processos de governança e planejamento para a formulação da políticas locais e para o fortalecimento do Sistema de Garantia Direitos.

## **2- REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1- Sistema de Garantia de Direitos**

Uma das principais funções do Estatuto é precisamente oferecer procedimentos e medidas distintas por suas necessidades e especificidades no tratamento de novas emergências humanas e sociais, procurando, dessa maneira, estabelecer outras estratégias e metodologias para proteção dos valores sociais democraticamente estabelecidos na Lei. Entre essas estratégias, temos o Sistema de Garantia de Direito (SGD) da criança e do adolescente e toda uma inovadora Rede institucional, que lhe dá sustentação e legitimidade política fundada em um modo de organização em Redes, baseado no artigo 86 do ECA sobre política de atendimento

aos direitos da criança e do adolescente (SILVA & ALBERTO, 2019).

O SGD se constitui na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para efetivação dos Direitos Humanos da criança e do adolescente nos níveis Federal, Estadual e Municipal. O objetivo é reinventar novas práticas sociais capazes de provocar transformações no âmbito da consciência e da concepção da sociedade em relação à dimensão do público, com vistas à constituição de processos emancipatórios no campo da legislação, das políticas públicas, das organizações e do próprio fortalecimento de um projeto societário, consolidado pela participação, democratização e cidadania.

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) surgiu em 2006, para assegurar e fortalecer a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), marco legal que ratifica os direitos fundamentais da infância e da adolescência. Esta nova concepção integrada das ações de atendimento é a maneira pela qual passa a ser operacionalizado o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que: constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, em nível Federal, Estadual, Distrital e Municipal (CONANDA, 2006, Art. 1).

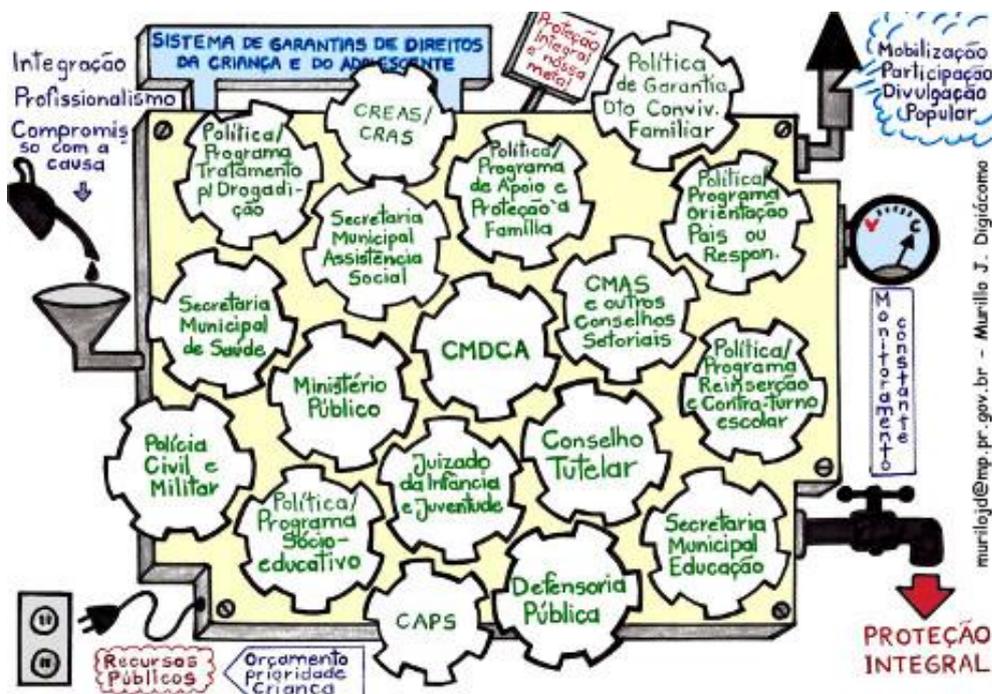
Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade (CONANDA, 2006).

O sistema é formado pela integração e a articulação entre a Gestão Municipal, as famílias e a sociedade civil, para garantir e operacionalizar os direitos das crianças e adolescentes. Os atores são muitos:

- conselheiros de direitos da criança e adolescente;
- conselheiros tutelares;
- promotores e juízes das Varas da Infância e Juventude;
- defensores públicos;
- educadores sociais;
- profissionais que trabalham nos CRAS, CREAS, CAPS-i, Organizações da sociedade

civil;

- policiais das delegacias especializadas;
- integrantes de entidades de defesa dos direitos da criança e adolescente, entre outros.



Representação gráfica do Sistema de Garantias – SGDAC (SILVA & ALBERTO, 2019).

A representação gráfica acima procura retratar o "Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente", que congrega os mais diversos órgãos, entidades, programas e serviços destinados a população infantojuvenil. Note que todas as engrenagens têm o mesmo tamanho, para demonstrar que são igualmente importantes. No centro de todo esse sistema fica o CMDCA justamente porque compete a este órgão a gestão de todo o SGDCA.

Dessa forma são enormes os desafios para a atuação dos CMDCA's. Articular todas essas engrenagens de forma que trabalhem com o máximo de empenho, profissionalismo e compromisso com a causa da infância e da juventude, para assim garantir direitos e proporcionar a todas as crianças e adolescentes a "proteção integral" que o ECA e a Constituição Federal preconizam.

## 2.2 - Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes

Com a Constituição Federal de 1988, obteve-se a expansão da participação da sociedade

nos espaços públicos, dentre eles os conselhos gestores que estão presentes nos níveis federal, estadual e municipal de governo, pontuando desta forma sua importância para o aperfeiçoamento do processo democrático. Alguns dos conselhos gestores se caracterizam como sendo órgãos paritários e colegiados, onde a sociedade e governo participam conjuntamente dos processos políticos (MARTINS et al., 2009; FREITAS; ANDRADE, 2013; LIMA, 2014; GOMES, 2015).

Segundo Abers e Keck (2008) este processo de democratização do Brasil:

(...) desencadeou níveis sem precedentes de demanda por participação dos cidadãos na vida pública. Desde então, novos movimentos sociais, ONGs e organizações da sociedade civil, assim como funcionários de governo comprometidos com a democratização do Estado, têm gerado práticas inovadoras, contestando e redefinindo simultaneamente as formas de interação entre Estado e sociedade (ABERS, R. N.; KECK, 2008, p. 99).

Os movimentos organizados foram de suma importância para que a sociedade pudesse alcançar a participação no sistema político, isso decorre do fato de haver uma grande necessidade de organização por parte da sociedade civil, de forma que esta pudesse efetivamente colaborar para o andamento da gestão pública (FREITAS; ANDRADE, 2013).

Desta forma, os movimentos sociais contribuíam exercendo pressão, objetivando que as políticas públicas suprissem as necessidades da sociedade. Neste contexto, foi institucionalizado o Conselho gestor por meio de mecanismos legais vigentes após a ditadura militar, propiciando um espaço de discussão e reivindicação (MARTINS et al., 2008; FREITAS; ANDRADE, 2013; LIMA, 2014; LOPES et al., 2014).

Abers e Keck (2008) destacam que os conselhos gestores são um arranjo de governança na formulação de políticas públicas. Nesse sentido Diegues (2013) afirma que os conselhos gestores representam uma nova configuração de relação entre a sociedade e o Estado, uma vez que facilitam:

(...) o acesso de segmentos sociais aos espaços onde se tomam as decisões políticas, permitindo desta forma o exercício do controle social como meio pelo qual a participação se tornará efetiva no âmbito das decisões sobre as políticas públicas. Os conselhos podem ser compreendidos como potencialidades para a efetivação da democracia participativa, com prerrogativas para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas públicas (DIEGUES, 2013, p. 90).

Assim sendo, os conselhos gestores são entendidos como facilitadores do processo democrático, pois possibilitam a participação da sociedade nas deliberações sobre direitos

fundamentais, bem como nas formas de planejamento e gestão das políticas públicas. Ressalta-se que as deliberações dessas instâncias objetivam alcançar diretrizes para as políticas públicas, desde seu formato até a sua implementação, garantindo assim o controle social sobre as ações do governo (MARTINS et al., 2008; FREITAS; ANDRADE, 2013).

Barbalho e Melo (2014) apontam que os conselhos podem interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não governamentais responsáveis pela execução das políticas a cujas áreas estão ligados, impondo mecanismos de responsabilização do Estado perante a sociedade. A competência legal de deliberar sobre políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir a reforma democrática da gestão governamental (BARBALHO; MELO, 2014).

Neste contexto, os conselhos têm como objetivo tomar decisões sobre as políticas públicas, sendo a responsabilidade conjunta do governo e da sociedade civil, como previsto na Constituição Federal. Os conselhos gestores podem atuar reprovando ou aprovando questões referentes a prestações de contas do governo, ações do governo, realização de convênios, entre outros. Desta forma, robustecendo a descentralização do Estado no que tange as políticas sociais e permitindo o acompanhamento e controle dessas políticas pela sociedade (MARTINS et al., 2008).

Aos conselhos públicos de direitos, mediante sua alçada é resguardada a prerrogativa de intervir na promoção, defesa e divulgação dos direitos e interesses coletivos relacionados às suas áreas de atuação, conforme os moldes previstos na legislação que os constituiu. Contudo, ressalva-se que existe a possibilidade de interface entre os conselhos, principalmente no caso de políticas intersetoriais (MARTINS et al., 2008).

Os conselhos, são formados paritariamente por membros não governamentais e membros governamentais, possuindo leis que direcionam sobre a temática a ser deliberada, a sua relação com a administração pública e a participação da sociedade.

Nesse sentido, segundo Cotta et al. (2011) os conselhos gestores possibilitam que se instaure:

(...) uma nova distribuição de deveres e direitos entre o Estado e a sociedade, redimensionando a questão da participação, que passa a ser entendida como pré-requisito institucional e político [...] uma condição indispensável para a viabilidade e efetividade das políticas públicas (COTTA et al., 2011, p.1133).

Enquanto espaços institucionalizados de participação, os conselhos gestores têm como função incidir nas políticas públicas setoriais, produzindo decisões a partir da ampla discussão

com setores da sociedade civil (BUVINICH, 2014). Assim, entende-se que os conselhos de gestão pública são fundamentais para que os cidadãos expressem seus interesses, suas necessidades e para que se possam construir direcionamentos para políticas capazes de promover o bem comum.

A instituição dos conselhos gestores é significativa em muitos aspectos, dentre eles o repasse de verbas, sendo que estes podem ocorrer nos âmbitos do governo federal para os estados e municípios, bem como dos estados para os municípios (MARTINS ET al., 2008).

Segundo Diegues (2013) os conselhos gestores são canais plurais que permitem:

(...) a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. Vem assumindo cada vez mais uma enorme relevância, prova disso é o fato de que uma grande parte dos recursos que o governo federal libera aos Estados e Municípios estão vinculados à instituição de conselhos (DIEGUES, 2013, p.88).

Os conselhos gestores constituem-se como espaços de democratização e empoderamento, que oportunizam a participação da sociedade na definição da agenda política e da destinação de recursos públicos. Para Oliveira et al. (2015) os conselhos fortalecem a democracia, tendo por função:

(...) democratização da gestão pública, a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (accountability), o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local (OLIVEIRA et al., 2015, p. 423).

Abers e Keck (2008) identificaram que os conselhos possuem diferenças, no que tange a legislação que os criou, as suas atribuições e ao seu poder de influência nas decisões estatais. Contudo, os autores ressaltam que os conselhos possuem também algumas semelhanças:

Todos os conselhos devem ser criados por lei e têm certa autoridade formal sobre normas, planos e, ocasionalmente, sobre o orçamento nas suas áreas de atuação. Os membros devem —representar (no sentido de —agir em favor de) grupos do setor privado, sindicatos de trabalhadores, órgãos estatais e associações civis, com respaldo social amplo e uma missão que corresponda às finalidades do conselho. O Estado normalmente detém até metade das cadeiras (ABERS; KECK, 2008, p. 100).

### 2.2.1 - Organização dos CMDCA's

No âmbito municipal, os conselhos gestores são agentes chave para que se estruturarem relações mais democráticas entre o Estado e a sociedade. São instâncias deliberativas, possuindo o poder de debater e decidir sobre as direções das políticas públicas, ou consultivos, tendo como função emitir pareceres sobre as políticas. Para que os conselhos gestores serem efetivos, eles necessitam possuir a definição clara de sua autonomia decisória; amparo jurídico para as suas deliberações; vencer a resistência do aparato governamental em dividir o poder com a sociedade e que o mesmo possa reconhecer os conselhos como instância legítima de exercício do controle social (DIEGUES, 2013).

Almeida e Tatagiba (2012) afirmam que os conselhos gestores refletem conquistas inegáveis do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Nesse sentido, os Conselhos são a materialização que se quer efetivar da participação popular e da paridade entre representações governamentais e não-governamentais. Em suma, entende-se que os conselhos gestores contribuem para a democratização da gestão pública, propiciando oportunidades de participação social, para que os diversos atores sociais tragam para as deliberações suas demandas específicas objetivando o bem comum. Desta forma, constituem-se um espaço de junção entre a sociedade civil e o Estado, sendo importantes fontes de debates para a tomada de decisão (ALMEIDA & TABAGIBA, 2012).

O artigo 88, inciso II do ECA cria os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente no Brasil e estabelece para a política de atendimento:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I – municipalização do atendimento; II – 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; III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV – manutenção de Fundos Nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (BRASIL, 2005, p.25).

Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são a realização do princípio da democracia participativa na área da criança e do adolescente, tendo em vista que asseguram a

participação da sociedade na deliberação das políticas públicas voltadas para esse público. Tanto assim que a recente Lei Federal nº 13.257/16, em seu art. 12, inciso II, previu que a sociedade participa solidariamente com a família e o Estado da proteção e da promoção da criança na primeira infância, integrando conselhos, de forma paritária com representantes governamentais, com funções de planejamento, acompanhamento, controle social e avaliação.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), é a instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal, e foi criado pela Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991. Este é o órgão responsável por tornar efetivo os direitos, princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente e regulamentar a organização dessa política nas demais esferas e âmbitos estaduais, distrital e municipais.

### **2.2.2 - Estrutura CMDCA's**

De acordo com Liberati e Cyrino (1993), o regimento interno consiste em uma das fontes formais da origem dos Conselhos, os autores o chamam de fonte regulamentadora. As definições presentes no regimento interno "são importantes e quando não estão regulamentadas, dificultam a operacionalização do Conselho" (TEIXEIRA, 2000, p. 76).

A formação dos conselhos ocorre de três formas distintas: a) as entidades/instituições que deles devem fazer parte estão nomeadas na legislação, essa forma tem sido muito questionada por ser inconstitucional. b) as representações da sociedade civil são eleitas nas conferências ou fóruns específicos. Os conselheiros têm um mandato de dois anos, uma reeleição é permitida em todos os conselhos.

O eixo de organização dos conselhos gira em torno das reuniões plenárias (assim entendidas aquelas das quais todos os conselheiros devem participar), e todos a realizam, no mínimo, mensalmente. Reuniões semanais e quinzenais também são realizadas, Também, em grande parte dos conselhos, além das reuniões plenárias, ocorrem reuniões executivas, e alguns se organizam, também, em comissões/câmaras temáticas.

### **2.2.3 - Política de Atendimento aos Direitos da Criança e Adolescente**

Como vimos anteriormente a Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil é uma estrutura normativa e operacional que visa assegurar a proteção integral, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990.

Essa política busca garantir que crianças e adolescentes tenham seus direitos fundamentais respeitados, promovendo ações de proteção, promoção, defesa e controle social.

De acordo com Rizzini (2011), a política de atendimento reflete uma mudança de paradigma em relação à infância e adolescência, ao adotar a concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Essa visão rompe com a lógica tutelar e assistencialista que predominou historicamente, promovendo uma abordagem baseada nos princípios da prioridade absoluta e da proteção integral.

Fonseca (2013) destaca que a política de atendimento opera por meio de um sistema integrado e intersetorial, envolvendo diferentes esferas do poder público e da sociedade civil. Essa articulação é essencial para enfrentar desafios complexos, como o combate à violência, a erradicação do trabalho infantil e a garantia de acesso a serviços de saúde e educação de qualidade.

Conforme o ECA, a política de atendimento é organizada em três níveis principais:

- Ações governamentais e não governamentais: Incluem serviços e programas de atendimento direto e indireto.
- Conselhos de Direitos: Como os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, responsáveis por formular políticas e deliberar sobre recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- Conselhos Tutelares: Órgãos autônomos que zelam pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes em situações de risco.

De acordo com Abramovay (2018), a política é estruturada em três grandes eixos:

- Ações de proteção e prevenção: Atuam diretamente para evitar a violação de direitos, como o combate ao trabalho infantil e à violência sexual.
- Atendimento socioeducativo: Destinado a adolescentes em conflito com a lei, oferecendo medidas socioeducativas que promovam a reintegração social.
- Fortalecimento da rede de serviços: Inclui a capacitação de profissionais, melhoria da infraestrutura e ampliação do acesso aos serviços essenciais.

Silva e Gomes (2015) enfatizam a importância da intersetorialidade e da governança participativa para o sucesso dessa política. Eles apontam que a articulação entre os setores de

saúde, educação, assistência social e justiça é essencial para implementar ações efetivas.

Ao longo das últimas décadas, a Política de Atendimento promoveu avanços importantes, como a criação dos Planos Decenais dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, que orientam os municípios e estados na formulação de estratégias de longo prazo. Segundo Gonçalves e Oliveira (2021), o fortalecimento da intersetorialidade e a ampliação de espaços de participação social são fatores críticos para o sucesso contínuo dessa política.

Apesar dos avanços proporcionados pelo ECA, Abramovay (2018) alerta para desafios persistentes, como a desigualdade social e a insuficiência de recursos para a execução de programas; e a fragmentação na atuação entre os diferentes órgãos e a ausência de capacitação contínua para os profissionais da área são entraves recorrentes.

Outro desafio destacado por Paiva (2020) é a necessidade de fortalecer a participação social, garantindo que crianças e adolescentes sejam ouvidos nos processos de formulação e avaliação de políticas públicas.

A Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente é um marco fundamental na consolidação dos direitos humanos no Brasil. No entanto, sua efetividade depende de uma gestão articulada, investimentos adequados e do fortalecimento da participação social. Como afirmam Rizzini (2011) e Silva e Gomes (2015), garantir os direitos de crianças e adolescentes não é apenas uma questão jurídica, mas também ética e social.

#### **2.2.4 - Diagnóstico Situacional: rede de atendimento à criança e adolescente**

A rede de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil desempenha um papel crucial na garantia dos direitos fundamentais desse público, conforme preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Essa rede é composta por serviços e instituições de saúde, educação, assistência social, segurança e justiça. Segundo Gonçalves e Silva (2020), essa estrutura busca assegurar proteção integral e articular respostas rápidas às demandas emergentes. Contudo, as fragilidades na articulação entre os setores e a sobrecarga dos Conselhos Tutelares dificultam a implementação plena das políticas públicas.

Estudos sobre o diagnóstico situacional dessa rede têm revelado importantes desafios relacionados à fragmentação institucional, insuficiência de recursos e a dificuldade na articulação intersetorial. (CAVALCANTE et. al. 2009). Estudos recentes destacam desafios específicos no funcionamento da governança em rede, para Cirino et al. (2024), a ausência de

capacitação específica dos profissionais que atuam nos serviços básicos, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), compromete a identificação precoce de situações de vulnerabilidade. Além disso, a violência contra crianças e adolescentes, frequentemente associada à pobreza, é um dos maiores entraves enfrentados pela rede, conforme descrito por Rocha e Andrade (2023).

A insuficiência de financiamento é outro ponto crítico. Oliveira e Santos (2022) apontam que muitas instituições enfrentam dificuldades operacionais devido à escassez de recursos, o que prejudica tanto a qualidade quanto a cobertura dos serviços ofertados.

Apesar das limitações, algumas iniciativas indicam caminhos promissores para o fortalecimento da rede de atendimento. O estudo de Lima e Costa (2023) destaca que a governança em rede, com ênfase na participação de atores locais e organizações não governamentais, tem potencial para melhorar a articulação e a eficiência das políticas públicas. Nesse sentido as pesquisas citadas apontam para a importância da criação de instrumentos normativos, como os Planos Decenais dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, que reforçam a necessidade de integração entre diferentes níveis governamentais e serviços.

Percebe-se nos estudos citados que o diagnóstico situacional da rede de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil evidencia a fragmentação institucional, a carência de recursos e as lacunas na formação dos profissionais demandam uma abordagem mais integrada e estratégica. Como apontam Gonçalves e Silva (2020), o fortalecimento dessa rede passa pelo investimento em capacitação, a promoção de práticas intersetoriais e a alocação adequada de recursos financeiros.

### **2.3- PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA: rede de atendimento à criança e adolescente**

Como debatemos até o momento o desafio para materialização das políticas públicas, e com isso a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes passa pelo atendimento das políticas numa perspectiva de Rede. Entende-se o conceito de Rede como um tecido de relações que são estabelecidas a partir de uma finalidade em comum e se interconectam por ações em conjunto (Rizzini, 2006). A Rede é uma ferramenta das políticas públicas cujo objetivo é proteger os direitos das crianças e dos adolescentes, formada pelos atores sociais das várias instituições engajadas no mesmo propósito. Para Rizzini (2006), uma Rede integrada e

articulada deve estar ligada com os diversos setores das políticas públicas (saúde, educação, justiça, entre outros), pois, dessa forma, ofertará um atendimento completo à criança, ao adolescente e a suas famílias.

No entanto, diversos autores (Alberto, Silva, Gomes, Santana, & Soares, 2012; Aragão, 2011; Faraj, & Siqueira, 2012; Faraj, Siqueira & Arpini, 20016; Habigzang, Azevedo, Koller, & Machado, 2006; Macedo, & Conceição, 2017; Macedo, Pessoa, & Alberto, 2015; Morais, Sales, Rodrigues, & Oliveira, 2016; Oliveira, 2010; Oliveira & Yamamoto, 2014; Scisleski, 2006; Silva, & Pereira, 2013) corroboram com a assertiva de que as políticas públicas da infância e adolescência vêm trabalhando de forma desarticulada, com problemas na qualificação de seus atores sociais, o que causa prejuízo na implementação de políticas públicas que garantam os direitos assegurados pela legislação em vigor, compromete a superação de situações de violência e a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Para Yamamoto e Oliveira (2010), os avanços alcançados nas políticas sociais, a despeito da manifestação da priorização da área social, ainda são considerados mínimos. Para alguns autores (Behring, & Boschetti, 2011; Oliveira, & Yamamoto, 2014), é mantido o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado da política social brasileira, como desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento para a desigualdade dentro dos marcos do modo de produção capitalista. Há um aprofundamento das desigualdades sociais, constituindo-se o empobrecimento dos trabalhadores e de suas famílias, e, para amenizar essa situação, o Estado tem priorizado programas de cunho assistencialista e compensatório, que não atendem a todos e são voltados principalmente para os grupos mais pobres e vulneráveis (Cruz, & Guareschi, 2012; Yamamoto, & Oliveira, 2010).

Nesses termos, Marques (2006) chama a atenção para a “insistência” em uma política social que fragmenta suas ações, nas políticas que se caracterizam por serem centralizadas, verticalizadas e descontinuadas, com sobreposição de ações, sem a participação da coletividade. Diante disso, é necessária a construção de políticas sociais verdadeiramente públicas, que incluam os diversos saberes envolvidos em torno do problema a ser debatido pela comunidade interessada e com práticas horizontalizadas por meio de espaços de conservação que possibilitem romper com as estruturas hierarquizadas e lineares.

A rede é uma ferramenta das políticas públicas que inclui os diversos saberes, cujo objetivo é proteger os direitos das crianças e dos adolescentes, formada pelos atores sociais das várias instituições engajadas no mesmo propósito. Quando se fala na flexibilidade e dinamicidade da Rede, implica dizer que ela não é fixa, cristalizada, e que as informações são repassadas na própria dinâmica da Rede. No entanto, Rizzini (2006) chama a atenção para essa

renovação, principalmente no sentido da própria formação dessa rede e dos atores sociais, para que, a cada mudança de administração, não se modifique a estrutura da própria rede e os atores que a compõem, pois isso pode prejudicar o andamento e a articulação de uma rede que já estava estabelecida.

Conforme Marteleto (2001), a rede só tem sentido se houver interação entre todos os atores sociais que fazem parte das instituições, já que não se reduz a uma simples soma de relações entre os atores sociais, e a sua forma exerce influência sobre cada relação. Diversas pesquisas (Faraj, & Siqueira, 2012; Faraj, Siqueira & Arpini, 2016; Macedo, Pessoa & Alberto, 2015; Morais, Sales, Rodrigues, & Oliveira, 2016) abordam a importância do atendimento em rede para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes e proteção dos direitos, como também permite repensar formas instituídas de atuação e buscar outras que rompam com práticas tradicionais que muito mais violam direitos do que protegem (Reis, & Guareschi, 2016).

Outro fator, apontado por Ude (2008), para que haja efetivação da rede é atentar para as demandas coletivas e individuais dos atores sociais, uma vez que alguns baseiam suas práticas a partir de conceitos prévios, que podem proteger, mas que também podem silenciar a violência praticada contra as crianças e os adolescentes (Schek, et al., 2018). Esse é um dos aspectos encontrados em pesquisa desenvolvida por Macedo, Pessoa e Alberto (2015), cujos profissionais que atuavam na Política de Assistência Social tinham uma atuação pautada numa concepção naturalizante, universalista e descontextualizada sobre a infância e adolescência, fazendo o jogo de modelos que serializam e fixam identidades (Macedo, & Dimenstein, 2012).

Faz-se necessário saber que a perspectiva da proteção integral, adotada no final do século XX, contrapõe-se a uma perspectiva de disciplinamento e dominação das crianças perpetuada historicamente, em que se revela uma hegemonia de práticas higienistas, assistencialistas e caritativas voltadas para a infância e a adolescência (FALEIROS, 2011).

A doutrina de proteção integral foi regulamentada pelo ECA, um instrumento jurídico inovador, que tem como base a concepção de proteção integral, defendida pela ONU na Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959. Sobretudo, o ECA supera o enfoque repressor e assistencialista das leis anteriores e introduz na legislação nacional a concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos exigíveis em leis. Além disso, a questão saiu da competência exclusiva dos juízes de menores, por meio da descentralização político-administrativa, restringindo o papel dos estados e ampliando as competências e responsabilidades dos municípios e da comunidade, além de contar com a participação da população por meio de suas organizações representativas (Conselhos Municipais, Estaduais e

Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares). Esse documento reitera o papel de todos no cuidado com a infância e a adolescência. (LEI Nº 8.069, 1990).

Tal fato leva a um comprometimento das ações dos atores sociais que fazem parte da rede, pois há um distanciamento da realidade concreta da infância e adolescência usuária da Política de Assistência Social, limitando a contribuição no que tange à efetivação dos direitos desses sujeitos (Macêdo, Pessoa & Alberto, 2015). Somado a isso, o desconhecimento jurídico e técnico também compromete a solução dos casos que chegam até as instituições, principalmente no que concerne aos encaminhamentos e procedimentos mais adequados a cada caso (Faraj, Siqueira, & Arpini, 2016; Macedo, & Conceição, 2017).

Com a vigência do ECA, a sociedade, e isso inclui também os atores sociais, precisa reestruturar-se a fim de atender às novas normas embasadas no princípio de que a criança é pessoa em desenvolvimento, é sujeito de direitos e é prioridade absoluta. As crianças e os adolescentes passam a ser considerados e respeitados como seres em formação, sujeitos de direitos como qualquer outro cidadão, e têm seus direitos fundamentais garantidos pelo referido Estatuto. Este representou um grande passo no exercício da democracia, garantindo às crianças direitos à liberdade, à participação e ao bem-estar na sociedade (Faraj, Siqueira & Arpini, 2016; Rosemberg, & Mariano, 2010).

No entanto, mesmo com toda essa conjuntura, de conselhos em nível federal, estadual e municipal, e a organização das instituições em Rede, em que propõe o cumprimento da legislação sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, ainda não temos, na prática, a proteção das crianças e dos adolescentes sendo assistidos em todos os âmbitos (Silva & Alberto, 2019).

Se pensarmos nos espaços de intervenção social como lugares onde as instituições poderiam discutir e reformular as políticas, temos, no cenário atual, um lugar que deixa evidente as contradições nos discursos ditos igualitários, na medida em que são produzidas e difundidas linhas conservadoras e novas práticas instituídas. E, embora a proposta contida no ECA seja abrangente, a gestão política é articulada por interesses específicos, dando vários sentidos à lei. Tais práticas limitam a atuação dos atores sociais no que concerne a garantia de direitos, ou mesmo anulam outros potenciais para a construção de relações duradouras que promovam atores sociais coletivos e que possam edificar políticas públicas estruturalmente saudáveis. De forma que a rede de proteção apresenta muitas dificuldades para ser uma ferramenta das políticas públicas no que tange à proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, e ajudar na construção da esfera pública como espaço da consolidação dessas políticas.

As instituições e a rede como um todo se encontram alijadas dos debates na construção

de uma política intersetorial de prevenção da violação dos direitos e de proteção das crianças e dos adolescentes, pois os atores sociais e as instituições não têm formação no que tange nem aos aspectos da própria legislação, muito menos sobre a implementação de políticas (Silva & Alberto, 2019).

Não se trata aqui de responsabilizar os atores sociais, mas percebe-se que alguns aspectos – como o não entendimento da lei e as diversas interpretações que a ela são dadas, os estereótipos e estigmas com que ainda são tratados as crianças e os adolescentes, a ausência de capacitação que promova mudanças de perspectivas, a falta de um posicionamento crítico-político, assim como a não interação entre os atores sociais – têm contribuído para uma atuação de forma desencontrada e uma Rede fragilizada. Conforme aponta Silva & Alberto (2019) temos uma Rede em que não há nós, que não possibilita os encontros e as trocas, mas há fios soltos, que não se conectam.

Apesar do avanço nos paradigmas legais e da elaboração de políticas públicas que têm por princípio a dignidade humana, isso não é suficiente para garantir a proteção das crianças e dos adolescentes, se os paradigmas compartilhados por quem faz a Rede não forem os mesmos. Mesmo que haja o discurso da proteção, se as práticas estiverem arraigadas sob a ótica repressiva, não se garante o direito.

No Brasil, essa abordagem é particularmente relevante no contexto das políticas públicas para crianças e adolescentes, uma vez que os sistemas de proteção social, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), dependem da colaboração entre diversas instâncias governamentais e organizações não governamentais.

A relação entre intersetorialidade e governança é evidente na construção de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes. De acordo com Bronfenbrenner (1996), o desenvolvimento humano ocorre em sistemas inter-relacionados que incluem a família, a escola e a comunidade. Para abordar essa complexidade, é necessário que os formuladores de políticas públicas adotem uma visão sistêmica e interdisciplinar, articulando diferentes áreas do conhecimento e níveis e/ou setores de governança.

A intersetorialidade, conforme Morin (2002), é uma abordagem que promove a articulação entre diferentes áreas do conhecimento para lidar com problemas complexos. No caso das políticas públicas para crianças e adolescentes, essa perspectiva é indispensável para abordar questões multifacetadas como saúde, educação, proteção contra a violência e assistência social.

A governança, por sua vez, envolve a coordenação entre diferentes atores e instituições para a tomada de decisões e implementação de políticas públicas. Rhodes (1996) define a

governança como a capacidade de gerir processos que envolvem múltiplos níveis e setores, desde o governo até a sociedade civil e o setor privado.

Embora a intersetorialidade e a governança sejam fundamentais, sua implementação no Brasil enfrenta desafios significativos. Um deles é a fragmentação institucional, que dificulta a coordenação entre os diferentes setores e níveis de governo. Outro obstáculo é a falta de capacitação técnica e recursos para a construção de práticas intersetoriais e governança participativa, especialmente em municípios menores.

Além disso, há a necessidade de superar barreiras culturais e políticas que impedem a integração entre os atores envolvidos. Segundo Jasanoff (2004), a criação de processos colaborativos eficazes exige não apenas estruturas formais, mas também a construção de confiança e a valorização do conhecimento local.

Em recente estudo, Cirino et al (2024), apontam que o atendimento às demandas da infância e da adolescência em nosso país exige a atuação de diversas políticas públicas e especialidades (saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, lazer, segurança etc.) que estão alocadas administrativamente em vários órgãos federais, estaduais e municipais.

“Instâncias como Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Tutelar (CT) e instrumentos como o Plano Municipal da Infância e Adolescência (PMIA) e o Fundo Municipal da Infância e da Adolescência (FIA) favorecem a participação, estão institucionalizados (normatizados) e incentivam o aumento da participação e do controle social sobre as políticas, elemento reconhecidamente justo e necessário para a promoção e consolidação da cultura democrática no país. Contudo, há uma defasagem na articulação entre os atores envolvidos na política” (CIRINO et al., 2024, pg. 3)

Trazendo a ideia de governança para o âmbito dos CMDCA's pressupõe-se que este fenômeno está relacionado à capacidade de os conselheiros conseguirem pactuar normas claras, processos transparentes e democráticos, com accountability e controle externo efetivo para produzirem, nessas instâncias de participação, um conjunto de boas práticas que levem ao aumento da confiança dos cidadãos na gestão pública. Para organizações dos setores público ou não empresariais, boas práticas de governança contribuem para institucionalizar as estruturas e dinâmicas decisórias das organizações, ampliando sua transparência e facilitando o controle externo – o que pode contribuir para a confiança. Com isso, é possível que o próprio sistema crie mecanismos de fiscalização entre suas organizações, melhorando a segurança e a imagem

de todos, principalmente em setores que estão menos sujeitos à fiscalização e controle dos agentes de mercado (FONTES FILHO, 2013).

A intersetorialidade e a governança são pilares para a formulação de políticas públicas eficazes para crianças e adolescentes no Brasil. Sua aplicação permite enfrentar os desafios complexos dessa área, promovendo soluções integradas e centradas na garantia de direitos. Contudo, para que essa relação seja plenamente efetiva, é necessário investir na capacitação dos atores envolvidos, na criação de mecanismos de coordenação intersetorial e no fortalecimento de práticas participativas. (CIRINO et al., 2024).

Dessa forma nos estudos a seguir buscamos compreender como vem se constituindo a rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, observando os processos de planejamento e articulação intersetorial que são desenvolvidos pelos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA) da região do Alto Paranaíba no Estado de Minas Gerais- MG. Busca-se investigar a dinâmica de ações integradas com os demais órgãos da rede de proteção e a relação dos processos de governança para a formulação da políticas locais e para o fortalecimento do Sistema de Garantia Direitos.

### **3 - ARTIGO I: Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e seus planos de ação: um panorama dos CMDCA da região do Alto Paranaíba, estado de Minas Gerais.**

#### **RESUMO**

Este estudo buscou verificar a regulamentação de 22 Conselhos Municipais da região do Alto Paranaíba no Estado de MG e identificar o uso de instrumentos de planejamento como estratégia para a construção da Política de Direitos das Crianças e Adolescentes. Analisou-se a partir de entrevistas individualizadas, a percepção dos atores do Sistema de Garantia de Direitos na relação entre ações de planejamento e intersetorialidade, versus proteção integral dos direitos das crianças e dos adolescentes. Variáveis quantitativas e qualitativas foram cruzadas, observando: o uso do diagnóstico situacional e do plano de ação pelos Conselhos Municipais, como também a percepção dos entrevistados sobre as implicações desse uso em ações intersetoriais e para o fortalecimento das redes locais de proteção. Os resultados demonstram que apesar baixos percentuais de respostas de efetiva ação de elaboração e utilização dos planos de ação como instrumentos de planejamento, a percepção dos conselheiros é de que esta é uma

tarefa fundamental para adequada execução da política de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes.

**Palavras-chave:** conselhos de direitos da criança e adolescentes; sistema de garantia dos direitos da criança e adolescentes, intersectorialidade.

## **ABSTRACT**

This study sought to verify the regulations of 22 Municipal Councils in the Alto Paranaíba region in the State of MG and identify the use of planning instruments as a strategy for the construction of the Children and Adolescents' Rights Policy. The perception of the actors of the Rights Guarantee System in the relationship between planning actions and intersectorality, versus full protection of the rights of children and adolescents, was analyzed through individualized interviews. Quantitative and qualitative variables were crossed, observing: the use of the situational diagnosis and the action plan by the Municipal Councils, as well as the interviewees' perception of the implications of this use in intersectoral actions and for the strengthening of local protection networks. The results demonstrate that despite low percentages of responses of effective action to prepare and use action plans as planning instruments, the counselors' perception is that this is a fundamental task for the adequate execution of the policy to meet the rights of children and adolescents.

**Key-words:** child and adolescent rights councils; system for guaranteeing the rights of children and adolescents, intersectorality.

### **3.1- INTRODUÇÃO**

Nem sempre crianças e adolescentes foram tratados como sujeitos de direitos. A história mundial denuncia infanticídio em razão de deficiência ou doença, crianças lutando em guerras, castigos imoderados, entre outros atos de desproteção à esse público infantil. A Declaração de Genebra e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, inicialmente levantaram o debate de forma consistente ao tratar de cuidados especiais às crianças e também à maternidade. Entretanto, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças, de 1989, é o acordo internacional com maior força, determinando o mínimo de garantias a serem adotadas pelos países signatários e foi ratificada pelo Brasil, pelo Decreto nº 99.780, em 1990 (FONSECA, 2012).

No Brasil, o Código de Mello Mattos, de 1927, foi a primeira legislação que tinha como

preocupação o estado físico, moral e mental da criança, além da situação social, moral e econômica dos pais. Posteriormente, em 1979 entrou em vigor o Código de Menores, sob os fundamentos da doutrina da situação irregular (FONSECA, 2012).

A Constituição Federal atual determina o dever da família, da sociedade e do Estado de garantir os direitos básicos às crianças, adolescentes e jovens, com absoluta prioridade. Entre as garantias fundamentais asseguradas está a vida, saúde, profissionalização, educação, lazer e convivência comunitária. O texto constitucional enfatiza, ainda, o dever de afastá-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988). Com promulgação da Constituição e a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, o país passou a adotar a doutrina da proteção integral no que se refere aos direitos do cidadão com idade inferior a 18 anos. Constituindo um programa de ações destinado às crianças e adolescentes, em que se preconiza garantir a absoluta prioridade e os direitos individuais e fundamentais desses sujeitos que merecem proteção especial (RAMIDOFF, 2011).

Para tornar a doutrina da proteção integral eficaz, além dos princípios do superior interesse e da prioridade absoluta, vigora no país, o princípio da descentralização político-administrativa em que a comunidade participa de forma direta por meio do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar. O Estatuto da Criança e do Adolescente rege as atividades de todos que atuam no desenvolvimento de ações que beneficiam crianças e adolescentes, no entanto, os atores que participam da rede proteção não devem restringir suas atividades ao estrito cumprimento das normas estabelecidas na legislação, devendo cooperar de forma ativa e decisiva no contexto social de atuação através de atuação efetiva na defesa e garantia dos direitos fundamentais (RAMIDOFF, 2011).

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina que, uma das diretrizes de atendimento da política à criança e ao adolescente, será a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente. Esses Conselhos de Direitos, por determinação legislativa, são órgãos deliberativos e controladores das ações inerentes ao tema, e conforme mencionado anteriormente, assegura a participação popular paritária, por meio de organizações representativas (BRASIL, 1990). Explica Digiácomo (2007, p. 115), “o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, como órgão autônomo, intersetorial, com competência para deliberar políticas públicas em prol da criança e do adolescente e também efetuar o permanente controle de sua execução por parte do administrador público”. Dessa maneira, confere aos conselhos a prerrogativa e o poder de decisão e fiscalização das políticas implementadas pelo administrador público (DIGIÁCOMO, 2007). Os conselhos são criados

por lei e se diferem das demais formas de participação popular previstos no ordenamento jurídico, em razão do seu caráter permanente e do foco específico na política de atendimento.

Cada município deve priorizar a criança e o adolescente, criando seus próprios programas e projetos, respeitando as peculiaridades de sua sociedade. Devem seguir as diretrizes federais como parâmetro no desenvolvimento das ações municipais, mas o saber-social de cada localidade é essencial na elaboração e execução de políticas públicas voltadas à infância e à adolescência.

Apresentados os aspectos estruturantes dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, buscaremos nesse estudo uma imersão teórico-técnica social e crítica no campo do planejamento e organização dos CMDCA dos 22 municípios da região Alto Paranaíba de Minas Gerais, procurando conhecer sua constituição, dinâmica e modos de ação. Nosso objetivo consistiu em apreender as percepções dos atores em relação: construção do plano de ação do CMDCA x efetividade da proteção integral dos direitos das crianças e dos adolescentes. Conforme ressaltamos, cada município ou região é único, mas a observação das determinações constitutivas do fenômeno investigado, poderá sinalizar a compreensão da singularidade e perpetuação de padrões. O conhecimento assim produzido por meio de um recorte regional, funciona como instância deflagradora da apreensão e do estudo de mediações que concentram a possibilidade de exemplificar e ampliar a visão da realidade concreta.

Para além da pretensão da "objetividade empirista", buscamos de modo coerente com a perspectiva crítica, coletar as percepções dos conselheiros e gestores participantes das etapas, apreendendo a processualidade desse fenômeno em seus aspectos dinâmicos, essenciais e estruturais.

### **3.2 - Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: Estruturas Essenciais para a Proteção e Garantia de Direitos**

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente desempenham um papel crucial na garantia e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, com base em legislações e organização das políticas públicas de atendimento à sociedade. Os CMDCA são órgãos de natureza pública, criados com o objetivo de formular e supervisionar políticas públicas que assegurem o cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes. No Brasil, esses direitos estão consagrados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e a concepção de proteção à infância e adolescência é universal.

Estes conselhos podem atuar em âmbito municipal, regional e nacional, sendo compostos por representantes do governo e da sociedade civil. O seu objetivo principal é

assegurar que todas as políticas públicas estejam orientadas pelo melhor interesse das crianças e adolescentes, e que os princípios de proteção integral sejam aplicados. A criação de políticas que favoreçam o desenvolvimento das crianças e adolescentes devem contemplar todos os aspectos – educação, saúde, lazer, cultura e proteção contra qualquer forma de violência ou exploração.

### **3.2.1 - Atribuições dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes**

Os CMDCA's têm a responsabilidade de criar políticas para o atendimento às crianças e adolescentes e também, de supervisionar a aplicação dessas políticas, garantindo que os órgãos competentes estejam a cumprir as suas obrigações e responsabilidades legais. Os conselhos têm um papel ativo na promoção dos direitos humanos, principalmente no que diz respeito à educação sobre os direitos das crianças e adolescentes. Isso inclui campanhas de conscientização, palestras e a disseminação de informação sobre os direitos estabelecidos em leis e tratados internacionais (Brasil, 2007d; Assis, 2009).

### **3.2.2- Gestão dos Fundos da Infância e Adolescência - FIA**

A gestão de fundos públicos e privados destinados à infância e adolescência também se apresenta como um papel inerente aos integrantes dos CMDCA's, assegurando que esses recursos sejam aplicados de maneira eficaz em programas que promovam os direitos dos jovens. Ao proporcionar a participação da sociedade civil nos conselhos, as comunidades têm a oportunidade de colaborar diretamente na criação e execução de políticas públicas, o que resulta numa maior responsabilidade e transparência na defesa dos direitos da infância.

Todo conselho é criado pela elaboração de um projeto de lei municipal que o institui e também cria um Fundo específico, como no caso do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil, 2007d). Como cada área específica tende a publicar diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos respectivos conselhos, estas devem servir de base para a elaboração da lei municipal de criação deles. Esta lei municipal define o número de conselheiros titulares e suplentes (composição), o período de cada mandato dos conselheiros (eleição), a estruturação (se terá secretaria executiva, comissões temáticas etc.) e também regulamenta as competências, atribuições, responsabilidades e prerrogativas dos conselheiros, estabelecendo o modo de funcionamento do conselho, normalmente propondo a criação de comissões de trabalho. Estabelece ainda disposições gerais quanto ao Fundo, quando ele existe,

além de acompanhar a elaboração e execução do orçamento público (Brasil, 2007d; Assis, 2009).

### **3.2.3- Espaços de Participação Social**

Um Conselho Municipal é formado por pessoas da comunidade e por servidores públicos municipais. A população indica metade dos conselheiros e a prefeitura indica a outra parte. Isso se denomina paridade, o que pretende indicar que tanto os representantes da população quanto da prefeitura têm força igual dentro do Conselho, que deve funcionar como um órgão colegiado.

Cada Conselho também deve elaborar seu próprio regimento interno (Brasil, 2007d; Assis, 2009), tomando como base os modelos do Conselho Nacional e Estadual da sua área, especificando como será o seu funcionamento prático, como será composta a mesa diretora, como serão realizadas as reuniões, como funcionará a Secretaria Executiva, quando existir. Uma secretaria executiva é uma peça-chave para o bom andamento dos conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social e também dos outros conselhos: sua existência é fundamental para dar suporte administrativo para o conselho. Um conselho só funciona bem se houver cuidado com três aspectos importantes: a dimensão administrativa, a dimensão técnica e a dimensão política (Brasil, 2007d; Assis, 2009).

### **3.2.4- Planejamento e Controle Social**

Com relação à dimensão administrativa, é preciso atenção aos seguintes aspectos: elaborar e fazer cumprir o regimento interno; definir uma agenda de reuniões, registrar a presença dos conselheiros por assinatura em livro, constando data, horário e local da reunião; definir a pauta das reuniões e encaminhá-la antecipadamente aos conselheiros; nessas reuniões, todos os conselheiros devem ter oportunidade de falar, garantindo a participação nas discussões; caso não seja possível cumprir toda a pauta, é importante dar prioridade a alguns assuntos; as votações só devem ser realizadas quando todos os conselheiros estiverem esclarecidos sobre os assuntos em pauta; é importante ler a ata elaborada pelo(a) secretário(a) no início da reunião e, caso seja possível, é recomendável enviá-la com antecedência para os conselheiros.

Na dimensão técnica, o conselho pode funcionar a partir da criação de comissões temáticas ou de comissões de trabalho (Brasil, 2007d; Assis, 2009), que o auxiliam em determinados temas para que suas decisões e pareceres sejam baseados em informações e

análises fundamentadas. É importante que as comissões de trabalho se reúnam em separado para trabalhar e que elas funcionem ativamente, cumprindo suas funções e atribuições, levando depois suas discussões, propostas e ações realizadas para o plenário do conselho. Isso exige tempo, disponibilidade, engajamento, suporte técnico-administrativo, local de trabalho adequado, material de escritório, telefone, computador etc. Tudo isso deve ser disponibilizado pela Secretaria Municipal à qual o conselho está ligado, constar na lei municipal e precisa de dotação orçamentária específica. Podem ainda existir outras comissões (permanentes ou provisórias), se o conselho entender necessário.

O conselho pode elaborar um Plano de Gestão para os anos de duração do seu mandato, contendo as metas, as ações e as estratégias para alcançar as propostas. Também deve elaborar anualmente seu Plano de Ação ou Plano de Trabalho (Assis, 2009), especificando quais são suas metas, ações e estratégias para alcançar as propostas para esse período. Esse Plano de Trabalho deve ser baseado nas decisões da Conferência Municipal da área respectiva. Além disso, deve contribuir para elaborar e aprovar o Plano Municipal da sua área específica: de Saúde, de Assistência Social, de Habitação etc. O Plano Municipal é o documento que representa toda a política do município na área. O Plano de Gestão e o Plano de Ação anual orientam o funcionamento do Conselho, evitando que ele funcione ao sabor das vicissitudes locais, dando-lhe uma diretriz proativa e imprimindo-lhe iniciativa própria.

### **3.2.5- Articulação no Sistema de Garantia de Direitos (SGD) das Criança e dos Adolescentes**

Quanto à dimensão política, os conselhos municipais desempenham importante e difícil função política na sociedade: eles operam com o poder político e também com o poder econômico, no financiamento das atividades de cada área, visando à construção da cidadania e o bem da coletividade (Brasil, 2007d; Assis, 2009). Por isso, eles devem assumir alguns papéis políticos: a) garantir a representação dos vários segmentos definidos pela lei; b) buscar construir a articulação com o Conselho Tutelar, com o Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, e com o Ministério Público; c) promover a integração, a intersetorialidade e o trabalho em rede com as outras políticas públicas (saúde, educação, cultura, esporte, habitação etc); d) dar transparência a todas as decisões da área, garantindo a participação do usuário nas decisões; e) abrir as reuniões do conselho a todos os interessados; f) assegurar a participação popular na eleição dos membros do Conselho; g) registrar as entidades e programas de atendimento da área temática específica. As importantes atribuições do Conselho Municipal

dos Direitos da Criança e do Adolescente e também do Conselho Municipal de Assistência Social estão explicitadas, respectivamente, nos "Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente" (Brasil, 2007e) e nas "Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social" (Brasil, 2006; 2010).

A proteção dos direitos da criança e do adolescente é uma tarefa complexa que exige a colaboração de diversos setores da sociedade. O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) da Criança e do Adolescente alicerçado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no Brasil, depende de uma abordagem intersetorial para ser eficaz. Isso significa que diferentes áreas — como educação, saúde, assistência social, segurança pública e justiça — precisam trabalhar juntas para garantir a proteção integral da criança e do adolescente. Para garantir a proteção efetiva das crianças e adolescentes, os conselhos devem se articular com diversas entidades, como escolas, unidades de saúde, organizações não governamentais (ONGs) e outras instâncias públicas e privadas que atuam na defesa dos direitos da infância.

### **3.3-Planejamento em Políticas Públicas: Um Pilar Essencial para o Desenvolvimento Social**

O planejamento em políticas públicas é um processo fundamental para garantir a eficiência, equidade e eficácia das ações governamentais destinadas a enfrentar problemas sociais, econômicos e ambientais. Trata-se de uma atividade estratégica que visa orientar a definição de prioridades, a alocação de recursos e a implementação de programas que promovam o bem-estar da população. (WU et al., 2010)

Planejar políticas públicas significa antecipar as necessidades da sociedade e organizar recursos e ações para resolvê-las de maneira estruturada e sistemática. O objetivo do planejamento é garantir que as políticas sejam coerentes, coordenadas e eficazes, contribuindo para a resolução de problemas de forma sustentável e duradoura. Um dos principais objetivos do planejamento em políticas públicas é assegurar que as ações governamentais respondam diretamente às necessidades da população. Para isso, é essencial que os gestores públicos conheçam profundamente os problemas e demandas das diferentes comunidades, garantindo que as políticas estejam orientadas pelo interesse público.

O processo de planejamento é composto por várias fases, que incluem a formulação de objetivos, a análise de dados, a identificação de recursos, a implementação das ações e o monitoramento dos resultados. Além disso, envolve a participação de diferentes atores, como governos, instituições públicas, sociedade civil e o setor privado. Planejar as ações dos

CMDCAs permite uma melhor alocação de recursos financeiros, humanos e materiais. Ao antecipar necessidades e definir prioridades, os governos podem evitar desperdícios e maximizar o uso dos recursos disponíveis, garantindo que as políticas tenham o maior impacto possível.

O planejamento estratégico de políticas públicas visa não apenas solucionar problemas imediatos, mas também criar soluções sustentáveis a longo prazo. Ao considerar os impactos futuros das ações atuais, os gestores podem desenvolver políticas mais duradouras e que resistam às mudanças de contexto social, político e econômico. (WU et al., 2010)

O ponto de partida do planejamento em políticas públicas é a compreensão profunda da realidade social, econômica e ambiental. Isso envolve a análise de dados quantitativos e qualitativos, o mapeamento das principais necessidades da população e a identificação das causas dos problemas sociais. Com base no diagnóstico, os gestores públicos devem estabelecer objetivos claros e metas específicas que as políticas públicas buscam alcançar. Estes objetivos devem ser mensuráveis e realizáveis, proporcionando uma orientação clara para a ação governamental. A ausência ou a baixa qualidade dos dados pode comprometer o diagnóstico da realidade e a definição de metas realistas, levando a políticas mal estruturadas. (WU et al., 2010)

Para que as políticas públicas possam ser implementadas, é necessário garantir a disponibilidade de recursos financeiros, humanos e institucionais. O planejamento envolve a identificação de fontes de financiamento, bem como a definição de como esses recursos serão alocados de forma eficiente. Uma das principais dificuldades no desenvolvimento de políticas públicas é a fragmentação de iniciativas. A implementação de políticas públicas planejadas muitas vezes enfrenta resistência de setores internos do governo ou de grupos de interesse, dificultando a execução das ações previstas. (WU et al., 2010) O planejamento ajuda portanto, garantir que as ações sejam coerentes e coordenadas, evitando sobreposição de programas ou contradições nas políticas implementadas por diferentes órgãos governamentais.

O planejamento em políticas públicas facilita também, o monitoramento e a avaliação das ações implementadas. Quando bem estruturado, permite que os governos acompanhem o progresso das políticas e ajustem estratégias com base nos resultados obtidos, garantindo uma melhoria contínua das iniciativas. (WU et al., 2010) O monitoramento contínuo permite identificar eventuais falhas na implementação e ajustar as estratégias conforme necessário. A avaliação final analisa se os objetivos e metas foram atingidos e quais foram os impactos das políticas.

Importa destacar que a escassez de recursos financeiros e humanos pode inviabilizar a execução completa das políticas, obrigando os gestores a rever prioridades ou a buscar fontes

alternativas de financiamento. Em muitos casos, as mudanças de governo ou a instabilidade política podem afetar a continuidade das políticas públicas, prejudicando a implementação do planejamento a longo prazo.

Um bom planejamento em políticas públicas deve incluir a participação da sociedade civil. Isso garante que as políticas reflitam as reais necessidades da população e que os cidadãos se sintam envolvidos no processo de tomada de decisão. Essa participação social pode ocorrer por meio de consultas públicas, audiências e fóruns de discussão.

### **3.3.1- Intersetorialidade – Alicerce do Sistema de Garantia e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente**

Intersetorialidade é o processo de articulação entre diferentes setores e políticas públicas com o objetivo de enfrentar problemas sociais de maneira integrada e colaborativa. A ação intersetorial se efetiva nas ações coletivas. Porém, a construção da intersetorialidade se dá como um processo, já que envolve a articulação de distintos setores sociais possibilitando a descoberta de caminhos para a ação. Como um meio de intervenção na realidade social, impõe a articulação de instituições e pessoas para integrar e articular saberes e experiências, estabelecendo um conjunto de relações, construindo uma rede (JUNQUEIRA, 1999).

Uma vez perfazendo a ação intersetorial, as redes de base local e/ou regional, requerem valorização e qualificação na interconexão de agentes, serviços, organizações governamentais e não-governamentais, movimentos sociais e comunidades. Intervir em rede, na atualidade, implica o estabelecimento, entre as diversas instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços, de vínculos horizontais de interdependência e de complementaridade.

Para Carvalho (1995, p.10), o conceito de rede mudou em relação ao de décadas atrás. O mundo se mostra cada vez mais inter-relacionado e " os processos de globalização da economia, aliados aos avanços tecnológicos [...] estão revolucionando também o modo de gestão." Assim, " um novo conceito de rede se apresenta como elemento estratégico na administração dos negócios e no fazer público." A autora relaciona o conjunto de redes - em âmbito municipal ou do microterritório que, de alguma forma, atuam para garantir a proteção e o desenvolvimento social - em cinco tipologias.

Uma primeira tipologia são as redes sociais espontâneas: nascem do núcleo familiar ampliado (grupos de vizinhança, clubes, igrejas) e são marcadas pela reciprocidade, cooperação solidária, afetividade e interdependência. São as famílias pobres que mais encontram apoio e proteção nessa rede.

A segunda tipologia relaciona as redes de serviços sociocomunitários: constituem-se numa extensão das redes sociais espontâneas. Atendem demandas mais coletivas no espaço local e são identificadas por estabelecer relações cidadãs e solidárias na produção de um bem comum.

A terceira tipologia são as redes sociais movimentalistas: fortalecem as redes nascidas na comunidade, na sociedade, configurando-se como movimentos sociais de defesa de direitos, de vigilância e lutas por melhores índices de qualidade de vida, a exemplo, movimento de luta por moradia, por creche, ações populares por serviços de saúde, o movimento dos sem-terra, etc. Essas lutas têm conquistado a expansão da rede de serviços públicos e a inclusão de formas de participação popular na definição das políticas públicas. Esse tipo de rede reúne uma multiplicidade e uma heterogeneidade de interlocutores e parceiros interessados em instituir de modo público as garantias para a proteção e o desenvolvimento social. Nesse sentido, os conselhos municipais têm um importante papel a desempenhar: o de articulador dessas redes na perspectiva da qualificação, ampliação e defesa de direitos e do atendimento das demandas sociais.

A quarta tipologia é a rede privada: o mercado constitui-se no grande agente dessa rede. Embora acessível a parcelas restritas da população, a rede privada oferece serviços mais especializados e de cobertura ampla. Costuma ser estendida aos trabalhadores do mercado formal (via convênios), possibilitando-lhes acessar outras opções de atendimento, que não somente aquelas ofertadas pelo Estado.

E, por fim, há a quinta tipologia que reúne as redes setoriais públicas: podem ser denominadas como "aquelas que prestam serviços de natureza específica e especializada, resultantes das obrigações e dos deveres do Estado para com seus cidadãos. Essas redes abrangem serviços consagrados pelas políticas públicas setoriais" (CARVALHO, 1995, p.18-19).

Cury (1999, p.52) ressalta que a palavra rede transformou-se atualmente na forma mais eficiente de articulação entre as diferentes organizações sociais:

Através das redes, as organizações estão conseguindo multiplicar iniciativas, trabalhar sua diversidade e segmentação. [...] Diferentemente das parcerias, que se constroem para o enfrentamento de um problema objetivo, pontual, as redes costumam se articular em torno de temas específicos (culturais, educacionais, políticos, etc.) Cury (1999, p.52)

Destaca, ainda, que as redes sociais constituem-se em "instrumentos altamente eficazes

na mobilização para ações coletivas dentro do espaço público." É um " elemento facilitador na captação de recursos e um importante aliado no aumento da visibilidade e credibilidade das várias organizações" (CURY, 1999, p. 52). Essa direção de pensamento é sustentada também por Bourguignon (2006), para quem o termo rede está associado à idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados.

Nessa direção, refletir e propor um trabalho social em rede constitui-se, hoje, um grande desafio para os profissionais vinculados às políticas públicas, gestores municipais, conselheiros pertencentes aos diferentes conselhos municipais que respondem pela garantia dos direitos fundamentais do cidadão, principalmente num contexto em que a exclusão social é marcante. Pensar rede exige sintonia com a realidade local, com sua cultura de organização social, bem como uma sociedade civil organizada, ativa e participativa diante da administração dos interesses públicos.

No contexto do Sistema de Garantia e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a intersetorialidade busca criar uma rede de apoio que permita o acompanhamento integral das crianças e adolescentes, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade.

Essa colaboração é essencial porque as necessidades das crianças e adolescentes são multifacetadas. A garantia dos seus direitos exige mais do que apenas a atuação de um setor específico; é necessária uma ação conjunta que envolva diversas áreas, assegurando que nenhum direito seja negligenciado. Garantir o atendimento que abrange todas as dimensões da vida da criança e do adolescente, como saúde, educação, proteção contra a violência, acesso à cultura e ao lazer, entre outros. Essa abordagem evita que os problemas sejam tratados de forma fragmentada e que soluções parciais deixem lacunas importantes na proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

A intersetorialidade contribui para a criação e fortalecimento de uma rede de proteção que envolve toda a comunidade na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Ao trabalhar de maneira integrada, os diversos órgãos conseguem atuar de forma mais rápida e coordenada em casos de emergência ou violação de direitos, proporcionando uma resposta mais eficiente e articulada.

### **3.4 - METODOLOGIA**

#### **3.4.1 Descrição da amostra**

Esse estudo foi realizado à partir de dados coletados em entrevista semi-estruturada com 44 conselheiros dos Conselho Municipais de Direitos da Criança e Adolescentes, membros

titulares e suplentes, gestores públicos e técnicos das políticas sociais dos 22 municípios da Regional SEDESE de Desenvolvimento Social do Alto Paranaíba do Estado de MG.

As entrevistas foram realizadas no período de Junho a Agosto de 2024, e o instrumento foi composto de 4 perguntas fechadas, gerando dados quantitativos relativos ao cargo exercido entrevistados; execução de diagnóstico da situação das crianças e adolescentes no município; elaboração do Plano de Ação Municipal para a Política de Criança e Adolescente; e monitoramento e avaliação dos programas e das ações municipais desenvolvidas na política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Os dados qualitativos foram obtidos com 3 perguntas abertas, que buscaram captar a percepção dos entrevistados a cerca importância da articulação do Sistema de Garantia de Direitos - SGD, para a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente; da relevância da construção de um Plano de Ação para a Política de Criança e Adolescente no Município; e por fim quanto aos maiores desafios para a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no seu município.

### **3.5- RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A existência de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente é essencial para o desenvolvimento de uma sociedade justa e equitativa. A infância é uma fase crucial da vida, e garantir que as crianças cresçam em um ambiente de proteção, segurança e com acesso a direitos fundamentais é uma das maneiras mais eficazes de promover o desenvolvimento social a longo prazo.

Assim o trabalho dos integrantes dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente é a peça-chave para a construção de um futuro mais justo e inclusivo, onde as crianças e adolescentes tenham assegurados os seus direitos fundamentais. Através da formulação de políticas, fiscalização, promoção de direitos e gestão de recursos, esses conselhos garantem que as vozes das crianças e adolescentes sejam ouvidas e respeitadas. Contudo, para que essas instituições funcionem plenamente, é essencial que recebam o apoio necessário em termos de recursos, capacitação e articulação intersetorial, garantindo que a proteção à infância seja uma prioridade em todas as esferas da sociedade. (Brasil, 2006; 2010).

Apesar da sua relevância, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente enfrentam vários desafios, que podem comprometer a sua eficácia. Entre os principais problemas apontados pelos entrevistados neste estudo foi a falta de recursos financeiros para

custeio das ações do conselho e para o subsídio de programas e projetos. A escassez de verbas públicas foi citada em 47,72% dos conteúdos de falas dos conselheiros, como um dos maiores entraves à execução das políticas propostas pelos conselhos, e limitando a sua atuação.

*“Para garantir que os direitos das crianças e adolescentes sejam protegidos e promovidos de maneira eficaz e sustentável, é necessário orientar a alocação de recursos financeiros, materiais e humanos de maneira mais eficiente, já que geralmente são bastante reduzidos para atender tantas demandas, assim temos que priorizar as áreas de maior necessidade e impacto.” (entrevista 23)*

De acordo com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), esse financiamento deve ser compartilhado entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. No entanto, há grandes desafios para a consolidação do modelo proposto na legislação. Em primeiro lugar, o financiamento compartilhado deve ser pautado por planejamentos integrados, que indiquem as ações prioritárias e os resultados a serem alcançados em um determinado intervalo de tempo. Infelizmente, as iniciativas de planejamento ainda são isoladas e, por vezes, não utilizadas como referência para a definição da partilha dos recursos das políticas sociais. Outra questão relacionada ao financiamento é a de que, na composição do custo de uma ação, devem estar previstos recursos da União, do estado e do município. Isso raramente acontece; é mais comum observarmos ações sobrepostas do que propriamente um equilíbrio de financiamento. (SADECK, 2009)

Os fundos são instrumentos de democratização do financiamento dessas políticas, uma vez que a destinação dos seus recursos requer aprovação do conselho, cuja composição é paritária.

Assim, a sociedade civil e o governo definem a destinação dos recursos alocados nos fundos hoje existentes, possibilitando uma maior transparência no planejamento e na execução financeira. Para monitorar o financiamento das políticas sociais, o conselho dos direitos de crianças e adolescentes precisa conhecer o orçamento destinado a cada área, distinguindo os valores reservados para transferência intergovernamental e os valores destinados do próprio orçamento (SADECK, 2009). No caso da atenção aos direitos de crianças e adolescentes, essa tarefa requer o conhecimento de diversas políticas setoriais e a articulação com os conselhos que controlam essas políticas.

A falta de formação específica e contínua para os conselheiros também é um problema que pode afetar a capacidade dos conselhos de desempenharem as suas funções de forma eficaz. Nesse estudos pudemos identificar que 34,09% de respostas dos entrevistados reivindicando a necessidade de maiores investimentos na formação contínua dos integrantes dos CMDCA's.

*“A falta de formação continuada para profissionais que atuam na rede de proteção pode prejudicar a qualidade do atendimento, resultando em respostas inadequadas às necessidades das crianças e adolescentes. A violência no ambiente doméstico, continua sendo um grande desafio. A evasão escolar é um problema significativo.” (entrevista 23)*

*“ Um grande desafio que vivenciamos é a falta de conhecimento das leis relacionadas aos direitos das crianças e adolescentes.” (entrevista 24)*

*“Precisamos urgentemente de capacitação dos conselheiros.” (entrevista 27)*

A importância do conhecimento dos atores do controle social sobre legislações e instrumentos do orçamento público não é apenas econômica, mas principalmente política e social; é por meio desses parâmetros que são decididas quais obras serão prioritárias, quais projetos e programas demanda será financiados e qual reivindicação popular será atendida. Para os conselhos dos direitos a responsabilidade é ainda maior do que para o resto da população. Com base no orçamento, os conselheiros podem atuar para garantir recursos e priorizar políticas destinadas a crianças e adolescentes. A atuação nas discussões acerca do orçamento público fortalece o papel dos conselhos dos direitos de acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e o dos conselhos tutelares de zelar pelo cumprimento dos direitos, de acordo com a resolução 113 do Conanda (SADECK, 2009). Os conselhos dos direitos têm o papel de garantir que o seu plano de ação e as diretrizes e metas elencadas como prioritárias para as políticas sociais públicas, destinadas a crianças e adolescentes, sejam contempladas nas leis orçamentárias.

Dessa feita, vale nos debruçarmos ao cerne que nos levou a pesquisar o tema do planejamento nas ações desenvolvidas pelos CMDCA's na região do Alto Paranaíba do Estado de Minas Gerais. A Pesquisa Nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, que realizou diagnóstico com 49% dos conselhos municipais e 96% dos conselhos estaduais de direitos. O estudo mostrou que a inclusão do plano de ação dos conselhos municipais dos direitos no Plano Plurianual (PPA) dos municípios foi realizada por 78% dos conselhos, sendo, de maneira integral, em 29%, e de maneira parcial, em 49%. Essa pesquisa levantou ainda que 22% dos conselhos não conseguiram levar, nem mesmo parcialmente, aspectos de seus planos de ação para o Poder Executivo Municipal. Entre os conselhos estaduais dos direitos, 48% tiveram seus planos de ação parcialmente incluídos no orçamento estadual, 26% tiveram seus planos inseridos integralmente e os planos dos outros 26% não foram incluídos.

Especificamente na região do Alto Paranaíba do Estado de Minas Gerais, nosso levantamento de dados indicou que 37% dos respondentes da pesquisa, afirmaram que o

CMDCA de seu município elabora um Plano de Ação a cada ano, para nortear as ações e propostas a serem implementadas nas políticas voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes. Outro dado relevante é que apenas 9 % dos conselheiros ouvidos afirmam consultar e reavaliar as metas estabelecidas nesse instrumento durante a realização das discussões plenárias e deliberações do CMDCA.

*“O Plano de Ação é uma ferramenta essencial para o CMDCA, pois estabelece diretrizes e direcionamentos das ações e projetos que serão desenvolvidos pelo conselho durante um determinado ano. Porém o trabalho de monitoramento e avaliação não é realizado em uma perspectiva de totalidade que poderia ser utilizado esse plano para discussões e deliberações do conselho.” (entrevista 5)*

Importa destacar que apesar dos baixos percentuais de respostas acima descritos de elaboração e utilização dos planos de ação como instrumentos de planejamento para as políticas públicas pelos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescentes pesquisados nesse estudo, a percepção desses mesmo conselheiros sobre a importância do processo de planejar e acompanhar as ações dentro do CMDCA torna-se inegável, visto que 98% dos respondentes afirmam, a partir dos conteúdos analisados das entrevistas, que o planejamento é uma tarefa fundamental a ser desenvolvida nos conselhos controle social.

*“O Plano de Ação e Aplicação é um instrumento importante de mobilização municipal e suas diretrizes visam transformar-se em ações articuladas com os diversos atores sociais que efetiva o compromisso com a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes. Permite conhecer a realidade, os problemas e as necessidades das crianças e adolescentes do município, identificar demandas e possíveis situações de violação de direitos para fundamentar e nortear o Plano de ação e aplicação do CMDCA e as políticas públicas do município para fazer cumprir o ECA.” (entrevista 9)*

*“A construção de um Plano de Ação para a Política de Criança e Adolescente no município é fundamental, pois proporciona um roteiro claro e estruturado para a implementação de ações que visam garantir os direitos desses grupos. Esse plano orienta a alocação de recursos, estabelece metas e prazos, e define responsabilidades entre os diversos atores envolvidos, como órgãos governamentais, ONGs e a comunidade local.” (entrevista 19)*

A instituição dos conselhos como instâncias do controle social é significativa em muitos aspectos, dentre eles o poder de decisão do uso para recursos públicos (MARTINS ET al., 2008).

Segundo Diegues (2013) os conselhos são canais plurais que permitem: “(...) a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.”

(DIEGUES, 2013, p.88).

Neste contexto, Kleba e Comerlatto (2011, p. 24) apontam que os órgãos do controle social constituem-se como espaços de democratização e empoderamento, pois oportunizam a participação da sociedade na definição da agenda política e da destinação de recursos públicos. Oliveira et al. (2015) aponta que os conselhos podem fortalecer a democratização da gestão pública, a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (accountability), o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local (OLIVEIRA et al., 2015, p. 423). Outro aspecto central que buscamos aprofundar na análise de conteúdos das entrevistas realizadas, se refere à dinâmica de ações intersetoriais alcançadas pelas ações dos conselhos dos direitos das crianças e adolescentes. A intersetorialidade é fundamental para o sucesso do Sistema de Garantia e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois assegura um atendimento integral e coordenado, promove a prevenção de violações de direitos, e otimiza a utilização de recursos. No entanto, para que esse modelo funcione adequadamente, é essencial superar os desafios relacionados à comunicação, cultura institucional e recursos.

Quando diferentes setores estão em comunicação, como escolas, serviços de saúde e assistência social, podem identificar sinais de alerta e intervir antes que situações de abuso, negligência ou exploração se agravem. Não obstante, a falta de cooperação entre os diversos órgãos envolvidos na proteção de crianças e adolescentes pode criar obstáculos à implementação de políticas públicas adequadas.

A coordenação entre os setores também evita duplicação de esforços e desperdício de recursos. Ao planejar e executar políticas públicas de maneira integrada, é possível otimizar os recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, ampliando o impacto das ações. Embora a intersetorialidade seja crucial para a defesa dos direitos da criança e do adolescente, sua implementação enfrenta desafios. A ausência de canais de comunicação eficientes entre as diferentes áreas pode comprometer a coordenação das ações.

Nesse sentido pudemos identificar que 36% das respostas obtidas nas entrevistas com os conselheiros do CMDCA da região do Alto Paranaíba de Minas Gerais, indicaram que o conselho de seu município realiza ações intersetoriais que abarcam discussões em grupo com gestores de políticas públicas específicas como Saúde, Educação, Assistência Social, e/ou com outros órgãos do Sistema de Garantias de Direitos – SGD, como Conselho Tutelar, Ministério Público, Vara da Infância e Juventude e Polícia Militar.

*“ O conselho busca articular e integrar as instituições públicas e da*

*sociedade civil, com o objetivo de aplicar os instrumentos normativos e os existentes para garantir os direitos da criança e do adolescente em todo o território nacional.”(entrevista 41)*

*“A articulação da rede permite conhecer em âmbito macro a situação do público em questão, além de traçar estratégia em conjunto com esta com o objetivo de superar as questões de vulnerabilidades e ou risco social bem como levar a promoção social.” (entrevista 45)*

Novamente, analisando de forma macro as respostas dadas em relação a iniciativa dos CMDCA's de executar ações intersetoriais e a percepção dos atores do controle social respondentes à pesquisa, identificamos a lacuna entre o que os conselheiros efetivamente desempenham na rotina de agenda e atividades dos conselhos, frente às suas expectativas e percepções a respeito da intersectorialidade. Para embasar tal aferição, pudemos levantar que 92% dos entrevistados afirmam nos conteúdos analisados das respostas que desenvolver a articulação e intersectorialidade é um papel essencial para os Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes. Seguem abaixo o relato de algumas dessas falas:

*“A articulação do Sistema de Garantia de Direitos promove a integração entre os diversos setores que compõem a rede de proteção, como educação, saúde, assistência social, segurança pública e justiça; permite o desenvolvimento de capacitações conjuntas e formação continuada para os profissionais que atuam na rede de proteção.” (entrevista 23)*

*“Com a articulação entre diversos órgãos e entidades, é possível realizar um monitoramento mais eficaz das políticas implementadas, avaliando sua efetividade e adequação às realidades locais.” (entrevista 36)*

A cultura institucional também desafia a integralidade do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e Adolescentes. No levantamento, pudemos evidenciar que instituições, órgãos e setores constroem sua própria maneira de trabalhar, com valores e práticas que nem sempre são compatíveis, o que por vezes dificulta a integração das políticas públicas.

Ainda sobre a análise das percepções dos conselheiros quanto à intersectorialidade as variáveis escassez de recursos humanos, técnicos e financeiros para a implementação eficaz de políticas intersectoriais foram apontadas por 18,18% dos entrevistados. Além disso, cabe destacar, que 34,09% dos participantes citaram a necessidade de formação adequada para trabalhar de forma articulada com outras áreas, e 42,17% descrevem a necessidade de maior compromisso e responsabilidade dos representantes de cada setor para que a integração de ações se efetive dentro do SGD.

A criação de espaços de diálogo e cooperação entre os diversos setores, aliada à capacitação contínua dos profissionais envolvidos, pode fortalecer a intersectorialidade e, assim,

garantir que as crianças e adolescentes tenham os seus direitos plenamente respeitados e protegidos.

A intersetorialidade facilita a identificação precoce de riscos e situações de violação dos direitos de crianças e adolescentes, porquanto o planejamento em políticas públicas é um processo essencial para garantir que as ações governamentais sejam eficazes, eficientes e sustentáveis. Como comprovamos nas análises dos relatos coletados, ao promover uma abordagem estratégica e coordenada, o planejamento e intersetorialidade ajudam a enfrentar os desafios sociais de forma mais organizada e com maior impacto, assegurando que as políticas públicas respondam às necessidades reais da população.

No entanto, para que o planejamento seja bem-sucedido, é necessário superar desafios como a falta de dados, a resistência institucional e a escassez de recursos. A participação social, o monitoramento contínuo e a avaliação são elementos cruciais para ajustar as políticas ao longo do tempo e garantir que elas tenham resultados positivos.

### **3.6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo geral deste estudo foi identificar, por meio da análise da estrutura e dinâmica de funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente da região do Alto Paranaíba de Minas Gerais se estes órgãos se configuravam como um instâncias de gestão pública e suas capacidades em articularem e integrarem ações com os demais órgãos da rede de proteção e, por conseguinte as implicações desses processos para a formulação das políticas locais.

Coerentes com os resultados de pesquisas anteriores, como o estudos apresentados por Brasil (2007) e Assis (2009), em nosso aprofundamento em recorte regional, pudemos identificar que a escassez de verbas públicas, para adequada execução da política de atendimento dos direitos das crianças e adolescentes, torna-se a maior dificuldade apontada pelos entrevistados, sendo foi citada em 47,72% dos conteúdos de falas dos conselheiros, destacada com um dos maiores entraves à execução das políticas propostas pelos conselhos, e limitando a sua atuação.

A falta de formação específica e contínua para os conselheiros também foi apontada com um problema que afeta a capacidade dos conselhos de desempenharem as suas funções de forma eficaz. E nesse estudo levantamos que 34,09% de respostas dos entrevistados reivindicam a necessidade de mais investimentos das gestões municipais para a formação contínua dos integrantes dos CMDCA's.

Quanto ao foco central de nossa discussão, o uso de instrumentos de planejamento nas

ações desenvolvidas pelos CMDCA's na região do Alto Paranaíba do Estado de Minas Gerais, especificamente na região do Alto Paranaíba do Estado de Minas Gerais, nosso levantamento de dados indicou que apenas 37% dos repondentes da pesquisa, afirmam que o CMDCA de seu município elabora um Plano de Ação a cada ano, e que apenas 9% dos representantes dos conselhos ouvidos consultam e reavaliam as metas estabelecidas nesse instrumento durante a realização das discussões plenárias e deliberações dos CMDCA's.

Conforme destacamos anteriormente, apesar dos baixos percentuais de respostas acima descritos de efetiva ação de elaboração e utilização dos planos de ação como instrumentos de planejamento para as políticas públicas pelos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescentes pesquisados nesse estudo, a percepção desses mesmos atores quanto a grande importância do processo de planejar e acompanhar as ações dentro do CMDCA, torna-se inegável quando correlacionamos a variável de que 98% dos respondentes expressam nos conteúdos analisados das entrevistas, que o planejamento é uma tarefa fundamental a ser desenvolvida nos conselhos controle social.

Por fim, outro aspecto central que buscamos aprofundar na análise das entrevistas realizadas com os CMDCA's da região do Alto Paranaíba de Minas Gerais, se refere a dinâmica de ações intersetoriais alcançadas pelas ações dos conselhos dos direitos das crianças e adolescentes. Corroborando novamente com o referencial teórico apresentado ao início de nossa discussão, conforme os estudos de Carvalho (1995); Cury (1999) e Junqueira (1999), as respostas obtidas nas entrevistas com os conselheiros do CMDCA's da região do Alto Paranaíba, demonstram o baixo percentual de municípios que realizam ações intersetoriais (36% dos CMDCA's pesquisados). Sendo elecadas nas falas como exemplos dessas articulações iniciativas esporádicas, em que os CMDCA's convocam os gestores de políticas públicas específicas como Saúde, Educação, Assistência Social, e/ou com outros órgãos do Sistema de Garantias de Direitos – SGD, como Coselho Tutelar, Ministério Público, Vara da Infância e Juventude e Polícia Militar para discussões de caso ou demandas específicas.

Novamente, analisando de forma macro as percepções dos atores do controle social e correlacionando variáveis de conteúdos das respostas coletadas, é possível inferir que existe uma lacuna entre o que os conselheiros efetivamente desempenham na rotina de agenda e atividades dos conselhos, e suas expectativas e percepções a respeito de pilares essenciais para a implementação das políticas de garantia de direitos, com nesse caso, a iniciativa e centralidade dos CMDCA's para ações integrais e intersetoriais. Para balisar a fonte de tal conjectura, aferimos que 92% dos entrevistados afirmam nos conteúdos analisados das respostas que desenvolver a articulação e intersetorialidade é um papel essencial para os Conselhos dos

Direitos das Crianças e Adolescentes.

Conclusivamente, destacamos a análise das percepções dos conselheiros quanto aos maiores desafios apontados frente aos objetivos de implementar ações intersetoriais no cotidiano dos CMDCAs, que foram expressos em conteúdos de relativos à escassez de recursos humanos, técnicos e financeiros, (18,18% dos entrevistados); a necessidade de formação adequada para trabalhar de forma articulada com outras áreas (34,09%); e a necessidade de maior compromisso e responsabilidade dos representantes de cada setor na integração de ações efetivas do SGD(42,17%).

Acredita-se que o intuito dessa pesquisa tenha sido alcançado. A partir dela foi possível compreender os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes enquanto um arranjo de administração pública, de forma que seja possível identificar como esse modelo de gestão ocorre, seus desafios e potencialidades. Os dados aqui descritos também servem para avaliar as políticas públicas, levantando novas questões para debate e aprofundamento, como por exemplo, compreender a estrutura e os mecanismos de governança em rede presentes na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes, no recorte circunstanciado de um único município. Espera-se que este esforço de pesquisa se desdobre em novas discussões, que possam incluir conselheiros, governo, atores da sociedade civil e acadêmicos.

### 3.7- REFERÊNCIAS

ASSIS, S. G. (Org.), (2009). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016].

BRASIL, (2006). **Resolução Nº 237, de 14 de dezembro de 2006. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social.

BRASIL. (2007d). **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento**. Brasília, DF: Programa Próconselho.

BRASIL. (2007e). **Parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Direitos Humanos.

BOURGUIGNON, J.A. (2006). **Concepção de rede intersetorial**. Disponível em: <[www.uepg.br/nupes/intersetor.htm](http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2006.

CARVALHO, M. do C. B. de. (1995). **Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente** São Paulo: IEE/PUCSP/CBIA.

---

---

CURY, T. C. H. (1999). **Elaboração de projetos sociais.** In: ÁVILA, C. M. de. (Coord.). **Gestão de projetos sociais Textos de apoio.** São Paulo: AAPCS, 1999, p. 33-56.

DIGIÁCOMO, M. J. (2007). **Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações.** In: LAVORATTI, C. Programa de capacitação permanente da área da infância e adolescência: o germinar de uma experiência coletiva. Ponta Grossa: UEPG, p. 113-122.

DIEGUES, G. C. (2013). **O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais.** NAU Social.

FONSECA, A. C. L. (2012). **Direitos da criança e do adolescente.** 2ed.rev.ampl. São Paulo, Atlas.

JUNQUEIRA, L. A. P; INOJOSA, R. M. (1999). *Desenvolvimento social e intersetorialidade: a cidade solidária.* São Paulo: FUNDAP, 1999. (mimeo)

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D. (2011). **Vivências de empoderamento no exercício da participação social em conselhos gestores de políticas públicas.** Administração Pública e Gestão Social, v. 3, n. 1, p. 23-42, 2011.

MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; SOARES, J. B. (2008). **Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória.** Revista do Serviço Público, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2008.

OLIVEIRA, I. F., YAMAMOTO, O. H. (2015). **Definindo o campo de estudo: As políticas sociais brasileiras.** In: I. F. Oliveira, O. H. Yamamoto (Orgs.), *Psicologia e políticas sociais: Temas em debate* (pp. 21-46). Belém, PA: Universidade Federal do Pará.

SADECK, F. **Orçamento público e fundos dos direitos da criança e do adolescente.** (2009). In: ASSIS, S.G., et al., orgs. *Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009, pp. 255-286. ISBN: 978-85-7541-596-2. Available from: doi:10.7476/9788575415962.0007. Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/3svc2/epub/assis-9788575415962.epub>

WU, X.; RAMESH, M. H.; SCOTT, F. (2014). **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** (2010); traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap. 160 p. Título original: *The public policy primer: managing the policy process.*

---

#### **4- ARTIGO II: A construção da Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e adolescente: Estudo de caso do município de Patos de Minas**

##### **RESUMO**

Este estudo buscou compreender a estrutura e os mecanismos da governança na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, que utiliza dados para pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados apontam para uma rede com coordenação centralizada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Patos de Minas (CMDCA), e destaca a colaboração entre o governo e outros atores como forma de capacitar a rede e promover as políticas públicas. Espera-se contribuir para a discussão sobre o papel da governança em rede na produção e implementação de políticas sociais, oferecendo insights úteis e ferramentas conceituais e uma melhor compreensão sobre o arranjo estrutural dos conselhos de direitos.

**Palavras-chave:** governança pública; governança em rede; rede de implementação; estrutura de governança; mecanismos de governança

##### **ABSTRACT**

This study sought to understand the structure and mechanisms of governance in the implementation of public policies for children and adolescents. This is a qualitative research approach, which uses data for documentary research and semi-structured interviews. The results point to a network with centralized coordination at the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents of Patos de Minas (CMDCA), and highlight collaboration between the government and other actors as a way of empowering the network and promoting public policies. We sought to contribute to the discussion on the role of network governance in the production and implementation of social policies, offering useful insights and conceptual tools and a better understanding of the structural arrangement of rights councils.

**Keywords:** public governance; network governance; implementation network; governance structure; governance mechanisms

#### **4.1- INTRODUÇÃO**

Este trabalho busca compreender como se configura os arranjos de gestão e governança na administração pública, tendo como referência a atuação dos Conselhos Municipais de

Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA). Esses conselhos são estruturas assessórias integrantes do aparelho do Estado brasileiro, vinculados à gestão pública dos municípios, estabelecidos pela Constituição Federal brasileira de 1988 como forma de ampliar a participação dos cidadãos na elaboração e implementação das políticas públicas, contribuindo dessa forma para fortalecer uma democracia participativa e aumentar a confiança na administração pública. A organização do CMDCA é determinada pela Constituição Federal do Brasil (1988) e no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990).

A composição dos Conselhos Municipais é estabelecida com base na representação popular e da sociedade civil organizada (VILELA, 2005), entendidas como ambientes mais abertos à participação, influência e controle do cidadão sobre a atuação do Estado. Para tanto, uma adequada estrutura de governança dos conselhos deve ser capaz de estimular a participação dos cidadãos, direta ou indiretamente, o que por sua vez deverá promover a confiança da sociedade civil na administração pública. Entende-se por governança nesse contexto a adoção de regras claras de deliberação, processos transparentes e democráticos, accountability, controle externo efetivo, equidade de direitos de participação dos membros e dos cidadãos, capacidade de refletir e discutir os problemas da sociedade.

Para compreender a lógica de organização dos CMDCA, e de que forma essa estrutura é capaz de interagir ou influenciar na articulação e integração das Políticas de Proteção Integral à Criança e Adolescente dentro do Sistema de Garantia de Direitos - SGD, realizou-se o estudo de caso, com a coleta de dados e percepções dos atores que contribuíram na construção do Plano de Ação pelo CMDCA e publicação do Edital de Chamamento Público N°001/2024 para uso do recurso do FIA, realizados pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescência do município de Patos de Minas no ano 2024.

Este estudo se baseia na premissa de que as características formais que dão origem aos CMDCA, somadas a uma estrutura de governança adequada, poderiam reforçar não apenas a participação, mas o aumento da confiança da sociedade civil na administração pública e uma maior eficiência na formulação de políticas públicas.

#### **4.2- Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente**

A Constituição Federal (1988), regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - lei 8.069/90), estabelecem que crianças e adolescentes são pessoas em desenvolvimento dotadas de direitos que devem receber, com absoluta prioridade proteção integral, e são deveres da família, da sociedade e do Estado. Os termos pessoa em desenvolvimento e prioridade absoluta, com deveres compartilhados, revelam a complexidade

da temática da infância e da adolescência para as políticas públicas (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990).

A complexidade não se caracteriza apenas pela reunião de múltiplos elementos e/ou direitos a serem garantidos e priorizados, sendo mais bem entendidos como um sistema em que uma parte influencia as demais. No caso da infância e da adolescência, as políticas exigem diferentes especialidades (saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, lazer, segurança etc.) mas, administrativamente, estão dispersas em vários órgãos federais, estaduais e municipais. Instâncias como Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Tutelar (CT) e instrumentos como o Plano Municipal da Infância e Adolescência (PMIA) e o Fundo Municipal da Infância e da Adolescência (FIA) favorecem a participação, estão institucionalizados (normatizados) e incentivam o aumento da participação e do controle social sobre as políticas, elemento necessário para a promoção e consolidação da cultura democrática no país. Contudo, há uma defasagem na articulação entre os atores envolvidos na política (NEVES et al., 2023).

Nesse panorama se encontram os conselhos de defesa e garantia, possibilitando a efetividade de direitos através da participação da população sobre as demandas que ensejarão o planejamento das políticas públicas do Estado gestor. De acordo com o artigo 204 da Constituição Federal estes conselhos regem-se pelos princípios da descentralização político administrativa; e da participação da população na formulação e controle das políticas e ações em todos os níveis, e definem-se, como um espaço de atuação e participação da sociedade civil na elaboração e fiscalização de políticas públicas dentro do próprio Poder Público – os Conselhos de Direitos e Gestores de Políticas Públicas.

As Resoluções 113 e 117, ambas de 2006, do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) instituíram o Sistema de Garantia de Direitos (SGD-CA), e ressaltam, em todos os níveis da federação, a necessidade de integração entre os atores governamentais e da sociedade civil, indicando defesa, promoção e controle social como eixos estratégicos para esta articulação (NEVES et al., 2023). Em outras palavras, o CONANDA propõe uma governança em rede por meio da qual os órgãos públicos, os atores privados e as organizações da sociedade civil possam compartilhar recursos, informações essenciais para alcançar melhores resultados. Questões complexas exigem a ação de diferentes especialidades técnicas e a coordenação de recursos e capacidades distribuídas entre esses diferentes atores e representantes dos órgãos públicos e das organizações da sociedade civil.

Entretanto, a normatização, embora fundamental para a ação estatal, não implica a garantia de sua efetividade. A escolha pela descentralização das políticas para os municípios,

embora favoreça a adequação aos territórios, encontra problemas de operacionalização na capacidade técnica e dinâmica dos entes federados em nível local. As práticas participativas e de controle social precisam ser aperfeiçoadas (MOREIRA & GRIGNANI, 2020) e as instâncias de coordenação não avançaram ou amadureceram o suficiente. Nesse sentido, tornam-se necessários estudos teóricos e empíricos sobre a coordenação nesses novos arranjos institucionais, especialmente quando lidam com problemas complexos e envolvem atores em relações intersetoriais.

Apesar da literatura sobre governança em rede abordar amplamente o tema (ALBORNOZ & GLÜCKLER, 2020; KAPUCU & HU, 2020; ROGERS & WEBER, 2010; WANG; MÜLLER & ZHU, 2023), há uma lacuna de estudos empíricos, especialmente no contexto brasileiro. As configurações e os arranjos institucionais são múltiplos, sendo necessária a construção de insights úteis e ferramentas conceituais para possibilitar uma melhor compreensão sobre como as redes públicas funcionam, sobretudo em políticas específicas (RENZ & ANDERSSON, 2014).

Buscando contribuir para superar essa lacuna, o presente artigo tem por objetivo compreender a estrutura e os mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes numa cidade de grande porte de Minas Gerais. Apesar de muitos estudiosos de governança enfatizarem a importância das redes, a pesquisa empírica sobre o tema, como já evidenciado, ainda é escassa (CORNFORTH et al. 2012; ANSELL et al., 2017).

Os estudos geralmente são caracterizados pela exploração de um tema, como troca de informações, processos financeiros, liderança ou caracterizam-se por proposições teóricas e de revisão bibliográfica (CIRINO et al., 2024) De forma a contribuir, este artigo soma-se ao esforço já desenvolvido por Silva e Alberto (2019) e Gonsalves e Andion (2019) na análise de redes de proteção à infância e adolescência e analisar o CMDCA juntamente com o SGD.

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

A contribuição deste estudo recai, também, sobre o que apontam STONE & OSTROWER (2007) , de que é preciso construir uma literatura sobre governança em rede que possa oferecer insights úteis e ferramentas conceituais para possibilitar uma melhor

compreensão sobre como as redes públicas sem fins lucrativos devem ser governadas, analisando empiricamente elementos que compõem a governança em rede.

#### **4.2.1- Governança em Rede**

Estudos destacam o relevante papel das redes para abordar os problemas complexos enfrentados por grupos-alvo específicos. Essas redes se mostram essenciais para atender às inúmeras necessidades de uma população, de maneiras que não poderiam ser alcançadas por uma única organização (GOLDSMITH & EGGERS, 2013).

No contexto da governança em rede, o órgão público local (município) atua como líder e responsável pela organização da rede. Essa forma de governança oferece uma abordagem alternativa para mobilizar e organizar o desenvolvimento das políticas (KEAST, 2016). ALBORNOZ & GLÜCKLER (2020) e KAPUCU & HU (2020) afirmam que a governança em rede é uma estrutura organizada por procedimentos de colaboração, com o objetivo de resolver problemas sociais urgentes por meio de coordenação horizontal e motivada, baseada em negociação e acordo consensual entre os atores envolvidos. Visto que as redes lidam com questões complexas e desafiadoras, a experiência diversificada de várias organizações, órgãos e setores se torna indispensável.

A literatura, apresenta várias abordagens para a governança de redes. PROVAN & KENIS (2008) identificaram três formas diferentes de governança de rede: governança da organização líder, organização administrativa da rede e governança participativa compartilhada. Apesar das diferenças, essas formas desenvolvem suposições ideológicas e princípios organizacionais fundados em trocas sociais contínuas que conectam os indivíduos à ação coletiva.

Dessa forma, para CIRINO et al. (2024) a governança em rede abarca mecanismos e aspectos estruturais, ambos fundamentais para o funcionamento eficiente da rede e a obtenção dos resultados desejados. A estrutura de gestão de uma rede é caracterizada por sua centralização e formalização (CASTRO & GONÇALVES, 2014; OSBORNE, 2006).

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

A formalização trata dos termos acordados de relacionamentos, regras e regulamentos para diferentes contingências entre os atores. Esses termos são predefinidos, sentidos e definidos como respostas ajustadas a determinados cenários. A formalização é evidenciada pelo grau de detalhamento prévio das condições das quais são solicitadas respostas, bem como pela especificação das respostas atendidas (ALBERS, 2010).

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

Segundo Cirino et al (2024) a coordenação envolve as atividades dos diferentes atores que apoiam os interesses coletivos. As redes de coordenação podem ter uma natureza vertical, por meio de subordinações, com agentes públicos cumprindo a função de captar seguidores dentro da administração pública. Podem também se estender horizontalmente entre organizações públicas e a sociedade. O estudo de Hernaus et al. (2016) demonstra que, em um contexto em que o poder é compartilhado, é mais eficaz que as tarefas de coordenação sejam amplamente distribuídas, uma vez que nenhuma pessoa ou organização pode incorporar todas as qualidades necessárias ou executar todas as tarefas.

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

A Tabela a seguir, elaborada por Cirino et al (2024) apresenta uma síntese dos elementos da governança.

Tabela 1 – Elementos fundamentais para compreensão da governança em rede.

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

Fonte: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/89644>. Acesso em: 18 dez. 2024.

A governança em rede representa uma ruptura com o paradigma anterior, no qual o Estado era o ator principal na produção de políticas públicas e abre espaço para a participação de novos atores no ciclo das políticas públicas, desde organizações da sociedade civil em nível local até organizações internacionais. (CIRINO et al., 2024). A inclusão desses atores nos processos que antes eram exclusivamente realizados pelo Estado promove o fortalecimento da democracia e, por conseguinte, oferece a oportunidade de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, e garante a compreensão e a aplicação dos seus direitos. Portanto, compreender a estrutura e os controles envolvidos na governança em rede pode contribuir significativamente para a implementação de políticas públicas nesse contexto.

Reflitamos então as estruturas de governança em rede estabelecidas para o atendimento às crianças e adolescentes em nosso país. Com o propósito de efetivar os direitos constitucionais da criança e do adolescente, foi promulgada a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que deu origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O estatuto propõe a existência de um sistema de governança compartilhada entre diversas instituições, como os Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, instituições públicas, OSCs, Conselho Tutelar e o Fundo da Infância e da Adolescência (FIA) (Gonsalves & Andion, 2019). A estrutura de gestão da política voltada para infância e adolescência é fundamentada em dois princípios: a descentralização político-administrativa e a participação da população. O primeiro diz respeito à coordenação local das ações; o segundo determinou as gênesis de fóruns de discussão, controle e formulação de ações os Conselhos (BRASIL, 1990).

Conforme apontam Cirino et al. (2024) em busca de uma gestão compartilhada entre governo e sociedade, estipulou-se que os regulamentos norteadores para a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente deveriam ser constituídos no âmbito de Conselho, o que conduziu à Lei nº 8.242 de 12 de outubro de 1991 que determina a criação do

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). No art. 2º, parágrafo III da Lei nº 8.242/91, é abordado que cabe ao CONANDA ofertar suporte aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo nomeados respectivamente de Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CEDCA) e Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA). Ambos são órgãos deliberativos com a função de controlar e implementar atos relacionados às crianças e adolescentes, baseado no Art. 204, parágrafo II, da CF/88 e no Art. 88 do ECA.

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

O SGD articula-se em três eixos:

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

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

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

Diante desses alicerces, foi ampliando o número de atores, o que resultou em uma ação conjunta e sistemática que viabilizou a formação de estruturas em formas de redes. Os atores realizam ações por meio de colaboração e cooperação, em prol da seguridade das crianças e adolescentes. Diante da criação das redes de atores, o serviço prestado passou a ser desempenhado pelos setores estatais e não estatais de maneira intersetorial e transversal. (CIRINO et al., 2024).

Esses mesmos autores apontam ainda que a rede se distingue em dois níveis, o nível de coordenação, composto pelo CMDCA, e o nível de execução, que compete às OSCs e equipamentos públicos. O CMDCA é responsável por orientar as ações do SGD. As plenárias do nível de coordenação juntamente com as Conferências Municipais dos Direitos das Crianças

e dos Adolescentes atuam como arenas deliberativas ou decisórias, nas quais ocorrem tomadas de decisões complexas para as demandas locais de atendimento às crianças e adolescentes de cada município (CIRINO et al., 2024).

Aprofundemos então nas características do CMDCA que elegemos para o estudo e, posteriormente, na análise da governança em rede na implementação das políticas para as crianças e adolescentes a partir das referências apresentadas.

#### **4.2.2- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: CMDCA- Patos de Minas.**

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Patos de Minas foi criado pela Lei Ordinária Nº 3838 de 1994; e atualizado pela Lei Nº 7.987, de 19 de Outubro de 2020, que dispõe sobre novos parâmetros relativos à Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Na Seção I- Regras e Princípios Gerais, essa lei municipal estabelece que:

Art. 5º O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é órgão deliberativo e controlador das ações de governo, notadamente das políticas de atendimento em nível municipal, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, apenas para fins de suporte técnico e administrativo, observado a composição paritária de seus membros, nos termos do artigo 88, inciso II, da Lei Federal nº 8.069/90 e do artigo 204, inciso II c/artigo 227, §7º, da Constituição Federal.

Garantir atendimento prioritário à criança e ao adolescente pelas políticas públicas sociais, é a premissa do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes de Patos de Minas - CMDCA. Conforme a Constituição Federal de 1988, para assegurar o atendimento desses direitos deve se levar em consideração a descentralização político administrativa e a participação da população por meio da sociedade civil organizada (BRASIL, 1988).

Dentro desse propósito, o CMDCA de Patos de Minas tem como meta estabelecer com a sociedade um diálogo contínuo, de forma a contribuir para a construção de novas respostas aos problemas locais, participando dessa tarefa social tão essencial que é o cuidado com as crianças e adolescentes do município. Tem por finalidade assegurar-lhes, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos à vida, à dignidade, à saúde, à alimentação, à moradia, à educação, ao lazer, à proteção ao trabalho, à cultura, à liberdade, ao respeito da sociedade e à

convivência familiar e comunitária.

Suas deliberações são estabelecidas através de resoluções, que devem pautar as ações dos gestores públicos, das entidades não governamentais no atendimento às crianças e adolescentes de Patos de Minas, bem como os atores do Sistema de Garantia de Direitos do público infanto-juvenil.

É um órgão de participação popular, que assegura a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas do Município voltadas para a promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Composto paritariamente por 28 membros, 14 titulares e 14 suplentes. Sendo 14 representantes da sociedade civil e 14 representantes do Poder Executivo Municipal, que tem por premissa formular a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente em âmbito municipal, bem como exercer o controle da implementação dessa política.

O Conselho está vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, e o espaço de decisões do Conselho é a plenária, que reúne os conselheiros representantes do Executivo e da sociedade civil para discutir e deliberar sobre as diretrizes voltadas ao atendimento à infância e adolescência. As assembleias ordinárias ocorrem uma vez por mês através de reuniões presenciais na sede do CMDCA ou de reuniões online, precedidas de convocação dirigida a todos os Conselheiros Titulares e Suplentes, com antecedência mínima de 03 (três) dias úteis, e afixadas na Sede do CMDCA. Devido ao grande número de ações que o Conselho participa, podem ser convocadas reuniões extraordinárias. Essas assembleias são abertas ao público em geral, que tem direito a voz nas plenárias, no entanto só tem direito a voto o Conselheiro titular e na sua ausência o Conselheiro suplente.

#### **4.2.2.1- Plano de Ação e Fundo Infância e Adolescência (FIA) de Patos de Minas**

Compete ao CMDCA, a gestão dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente – FMDCA. Esses recursos são oriundos de renúncia fiscal de empresas situadas em Patos de Minas e são destinados à viabilização das políticas, programas e ações voltados para o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, e são distribuídos através de edital de Chamamento Público para seleção de projetos relativos à promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

A resolução N°20/2021 do CMDCA de Patos de Minas dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho, e estabelece os parâmetros quanto ao Fundo Especial para a Infância e Adolescência. Esse documento regulamenta que os recursos captados pelo FIA devem cumprir

as regras e princípios que norteiam a aplicação dos recursos públicos em geral, tendo o seu controle efetivado pelo Tribunal de Contas e pelo próprio Ministério Público, conforme regulamentam o art.74, da Lei nº 4.320/64 e art.260, §4º, da Lei nº 8.069/90.

A parceria entre poder público e sociedade civil quanto à utilização dos recursos dos FIA devem seguir em conformidade com a Lei federal nº 13.019/14 e considerar a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – ECA, que especialmente, em seu artigo 260, §2º, estabelece ser de competência dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente a fixação de critérios para utilização dos recursos dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Esse estudo se propõe a fazer uma análise da articulação e integração das Políticas de Proteção Integral à Criança e Adolescente, a partir das ações dos CMDCA com demais órgãos municipais do SGD, e utilizou-se da coleta de dados e percepções dos atores relativos à construção do Plano de Ação e do Edital de Chamamento Público Nº001/2024 para uso do recurso do FIA, realizados pelo CMDCA de Patos de Minas no ano 2024.

No tocante regulamentação local da aplicação do recurso do FIA, a Lei Municipal Nº 7.987/2020 em seu Artigo 59, regulamenta que os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente devem estar previstos no Plano Anual de Ação e no respectivo Plano de Aplicação, elaborados e aprovados pelo CMDCA de Patos de Minas.

Ademais cabe à comissão orçamentária do CMDCA acompanhar todo processo de elaboração, discussão, aprovação e execução orçamentária, devendo efetuar a prestação de contas em plenária que permita avaliar de modo contínuo a efetiva implementação da política de atendimento e defesa da criança e do adolescente, conforme disposto no art.227, caput da Constituição Federal c/c art.4º, e no & Único, alíneas “c” e “d” do Estatuto da Criança e do Adolescente;

Dessa forma no intuito de cumprir o estabelecido pela a Política Municipal de Atendimento aos direitos da criança e do adolescente a comissão orçamentária deve propor nos instrumentos orçamentários e de planejamento a articulação do Sistema de Garantia de Direitos nas seguintes áreas:

I - políticas sociais básicas;

II - serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social para garantia da proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

(Lei Municipal N° 7.987, Patos de Minas, 19 de Outubro de 2020)

Assim a sociedade civil e o governo definem a destinação dos recursos alocados, possibilitando uma maior transparência no planejamento e na execução financeira. Para monitorar o financiamento das políticas sociais, o conselho dos direitos de crianças e adolescentes precisa conhecer o orçamento destinado a cada área, distinguindo os valores reservados para transferência intergovernamental e os valores destinados do próprio orçamento. No caso da atenção aos direitos de crianças e adolescentes, essa tarefa requer o conhecimento de diversas políticas setoriais e a articulação com os conselhos que controlam essas políticas.

A atuação nas discussões acerca do orçamento público fortalece o papel dos conselhos dos direitos de acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, de zelar pelo cumprimento dos direitos, de acordo com a Resolução N°113 do CONANDA. O orçamento é um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados. Os conselhos dos direitos têm o papel de garantir que o seu plano de ação e as diretrizes e metas elencadas como prioritárias para as políticas sociais públicas, destinadas a crianças e adolescentes, sejam contempladas nas leis orçamentárias.

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

### **4.3- METODOLOGIA**

A coleta de dados foi realizada através de entrevistas realizadas no período de outubro a dezembro de 2024, sendo o instrumento composto de 4 perguntas abertas, e aplicadas a 04 atores do controle social dos direitos das crianças e adolescentes do município de Patos de Minas, dentre eles a Presidente do CMDCA; Secretária Executiva de Conselhos; Conselheira

representante da Comissão Orçamentária do CMDCA e a técnica da Procuradoria Municipal que presta o suporte aos membros do CMDCA.

As entrevistas individualizadas permitiram captar as percepções desses atores, em relação à experiência de elaboração dos instrumentos Plano de Ação do CMDCA e Edital de Chamamento Público para destinação do FIA, e suas avaliações a cerca da efetividade do uso dessas ferramentas na proteção integral dos direitos das crianças e dos adolescentes do município.

As análises e discussões propostas a seguir partiram da categorização: instrumentos de planejamento para a política de atendimento às crianças e adolescentes do município; e desafios o CMDCA, traçando um panorama da articulação e integração das Políticas de Proteção Integral à Criança e Adolescente a partir das ações dos CMDCA com demais órgãos municipais do SGD. Os dados foram interpretados por meio da análise de conteúdo que, segundo Bardin (2011, p. 37), pode ser definida como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Neste estudo, os meios de comunicações analisados foram entrevistas e documentos.

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

- pré-análise - leitura das transcrições das entrevistas e de documentos que versam sobre a temática estudada; sistematização das entrevistas e escolha dos documentos utilizando a plataforma Atlas TI; e definição das categorias de análise, partindo-se de categorias previamente definidas, a saber: instrumentos de planejamento (Plano de Ação e Edital de Chamamento Público) e desafios o CMDCA (organização, capacitação e intersectorialidade), a partir de Castro e Gonçalves (2014) e Osborne (2006).
- exploração do material - análise das entrevistas e documentos para identificação das categorias previamente definidas;
- tratamento dos resultados, inferência e interpretação - análise das entrevistas e documentos à luz dos elementos que compõem a governança em rede.

Adiante, apresentamos os dados coletados e, a análise da governança em rede na implementação das políticas para as crianças e adolescentes no município.

#### **4.4- ANÁLISES E DISCUSSÕES**

Conforme apresentamos anteriormente, os conselhos dos direitos têm o papel de garantir que o seu plano de ação e as diretrizes e metas elencadas como prioritárias para as políticas sociais públicas, destinadas a crianças e adolescentes, sejam contempladas nas leis

orçamentárias e que os recursos sejam alocados para a garantia e efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Os Fundos da Infância e Adolescência são os mecanismos instituídos com a finalidade de assegurar recursos para programas e projetos de garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Os programas devem estar atrelados às demais políticas destinadas a essa população, formando um arco de proteção, com base em um plano elaborado pelo conselho dos direitos. Como pudemos identificar no levantamento da amostra a aplicação do recurso do FIA em Patos de Minas é regulamentado pela Lei Municipal Nº 7.987/2020 no Artigo 59, que regulamenta que os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente devem estar previstos no Plano Anual de Ação e no respectivo Plano de Aplicação, elaborados e aprovados pelo CMDCA de Patos de Minas.

De acordo com o Estatuto da Criança e Adolescentes - ECA, as políticas financiadas pelos Fundos devem ser implementadas por meio de ações governamentais e não governamentais, seguindo os regimes de atendimento dispostos no art. 90, em projetos de proteção especial ou em situações especiais, referenciais ou emergenciais, tais como: enfrentamento da violência, atendimento a adolescentes em risco, orientação e apoio sociofamiliar, apoio socioeducativo em meio aberto, colocação familiar, abrigo, liberdade assistida, semiliberdade, internação, combate ao trabalho infantil, adequação das instalações físicas de instituições de atendimento infantil, capacitação de educadores e conselheiros e programas de guarda.

As entidades devem ser selecionadas de acordo com as diretrizes do plano de aplicação elaborado pelo conselho firmam convênios necessários à realização do atendimento. Cada conselho municipal deve elaborar em seu regimento interno, e por meio de suas resoluções, os critérios específicos (prazos, linhas de atendimento etc.) para esse processo. No caso estudado, o município de Patos de Minas publicou o Edital de Chamamento Público Nº001/2024, visando a celebração e execução de parcerias com Organizações da Sociedade Civil – OSCs para o financiamento de destinadas à execução de projetos, voltados para a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, cujo objeto estivesse em consonância com as diretrizes e linhas de ação prioritárias definidas pelo Conselho Municipal.

Relativo a experiência de publicação, seleção e acompanhamento das OSCs contempladas pelo Edital de Chamamento Público Nº001/2024, duas entrevistadas compartilharam em seu relato:

*“O Edital foi feito com base em editais anteriores, abarcando os Eixos do*

*Plano de Ação e Aplicação; elaborado pela Comissão de Políticas Públicas e de Orçamento e apreciado pela plenária. Há que se destacar que nesse processo dois pontos foram fundamentais conseguirmos o sucesso nesse processo. Primeiro o suporte recebido pela referência técnica da procuradoria do município e a dedicação e capacitação dos conselheiros, especialmente da comissão de orçamentos para a elaboração da minuta do Edital, que foi revisada por diversas vezes até a aprovação no CMDCA". (entrevista 1)*

*"O Edital foi construído através da previsão do diagnóstico realizado anteriormente pelo conselho, bem como através da disponibilidade orçamentária para aplicação nas demandas sociais previstas no plano de ação. Foi um desafio para a comissão orçamentária elaborar a minuta, e também para as OSCs construir os Planos de Trabalho, mas com a colaboração de todos, especialmente da procuradoria, conseguimos." (entrevista 4)*

Tabagiba (2002) aponta que historicamente os conselhos têm despendido energia significativa com questões relativas ao seu funcionamento interno. Os estudos demonstram que boa parte de suas agendas dos CMDCA's voltam-se para a discussão de temas relativos a sua própria dinâmica organizacional interna. (Tabagiba, 2002).

Os temas mais relacionados ao controle social, ao desenho da política pública ou as prioridades de investimento público, apesar de importantes, se apresentam menos presentes nas pautas de discussão dos conselhos. Ao lado de uma agenda mais voltada ao funcionamento interno dos conselhos, os estudos (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012) também mostram que os conselhos têm investido grande parte de sua energia no desempenho de funções técnicas e burocráticas, vinham mantendo uma agenda no varejo e atuando reativamente em resposta às demandas provenientes do Executivo, enquanto decisões importantes continuam correndo por fora, nas tramas desconexas que conformam a rede de produção da política pública. Essas atividades drenam parte significativa da energia dos conselheiros. Principalmente no caso dos conselhos das áreas sociais, que demandam muita dedicação de ações nas atividades de inscrição de entidades e aprovação de projetos voltados para o recebimento de financiamento público. O exercício dessa função, sem uma estrutura de trabalho adequada, exige um considerável trabalho extra dos conselheiros e muitas vezes mantêm os conselhos presos a um interminável ciclo que envolve aprovação e revisão dos registros concedidos, principalmente em cidades de médio e grande porte como é o caso de Patos de Minas.

Nesse sentido, os relatos de avanços alcançados no processo de elaboração dos instrumentos Plano de Ação Municipal dos Direitos da Criança e Adolescentes e do Edital de Chamamento Público para aplicação dos recursos do FIA de Patos de Minas, demonstram um movimento de mudança nesse panorama estrutural e na conjuntura descrita por Tabagiba

(2002). O avanço na capacidade de articulação na experiência de controle social do município, incide na fala dos atores entrevistados e torna-se inquestionável com a avaliação positiva de conclusão do primeiro edital (Nº001/2024). Cabe destacar a menção das conselheiras entrevistadas de que após tal experiência o conselho empreendeu a publicação do editais Nº002/2024, com a mesma finalidade e objetivos do anterior; e o edital Nº003/2024 com uma nova proposta para a concessão de Certificado de Autorização para Captação de Recursos Financeiros para o Fundo Municipal da Infância e Adolescência de Patos de Minas – FIA, objetivando a celebração de Termo de Fomento com a Administração Pública Municipal, para fins de execução de propostas que tenham como destinatárias crianças e/ou adolescentes e que estivessem em consonância com algum dos eixos propostos no Plano de Ação do FIA: Eixo 1: Promoção dos direitos de crianças e adolescentes; Eixo 2: Proteção e defesa dos direitos; Eixo 3: Participação de Crianças e adolescentes; Eixo 4: Controle social da efetivação dos direitos; Eixo 5: Gestão da política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

*“Veja, o que aconteceu foi que depois da experiência do primeiro edital, percebemos a urgente necessidade de capacitação interna dos conselheiros para a elaboração dos instrumentos de celebração de parcerias públicas, e também para as entidades da sociedade civil para a apresentação de projetos adequados às normativas e política municipal de atendimento aos direitos da criança e adolescente. Então com o apoio da gestão municipal de desenvolvimento social e da procuradoria do município foram realizadas essas duas capacitações. Pro edital 02, por exemplo todos os projetos apresentados pelas entidades foram contemplados, vemos que as capacitações surtiram um bom efeito, foi ótimo!” (entrevista 3)*

Afinal, construir diretrizes significa definir o que deve ser considerado adequado, o que deve ser valorizado e que, portanto, merece e pode receber financiamento público. Independente de sua efetividade prática, a norma cria e afirma um critério de valor, um parâmetro para o julgamento e a crítica. O sentido político democratizante dos conselhos depende do fortalecimento da sua face pública, expressa no adensamento e vitalização dos seus vínculos com a sociedade civil e o Estado. Isto significa apostar energias nas mediações necessárias entre conselho, sociedade civil e cidadãos. Implica também disposição para incidir no ambiente institucional mais amplo nos quais os conselhos estão inseridos, buscando o seu reconhecimento como instância legítima na qual as normativas do Estado podem ser interpeladas segundo as exigências da justiça e dos direitos.

Contar com uma assessoria jurídico-administrativa necessária para a complexidade que tratam, deu o amparo para os conselheiros exercerem suas funções propriamente políticas de proposição de temas, de explicitação de conflitos, de construção de acordos e articulações, voltando-se para a aproximação com a sociedade civil e houve uma atuação estatal e institucional que não se limitou a ser meramente burocrática. Funções essas, que o CMDCA de

Patos de Minas, juntamente com a gestão pública municipal, priorizaram e chamaram para si, ampliando a participação da sociedade civil e contribuindo com o fortalecimento dessas instâncias junto à sociedade e ao Estado. Movimento que podemos ver expresso na fala da entrevistada 3:

*“O planejamento faz toda a diferença para que sejam desenvolvidas políticas públicas para o melhor interesse das crianças e adolescentes diante da demanda verificada no diagnóstico realizado; para que seja possível priorizar as demandas urgentes; para fiscalização e verificação do alcance das metas estabelecidas (...) Anualmente é realizado o Plano de Ação para o ano seguinte com planejamento de todas as ações a serem executadas com as diretrizes a serem seguidas pelo Conselho. O Conselho ainda conta com várias comissões que se reúnem mensalmente, para desenvolvimento das ações e, ainda, para a realização das demandas urgentes que ocorrem..”*  
(entrevista 2)

As falas comentadas sugerem, enfaticamente, a necessidade de rever as rotinas dos conselhos como condição de explorar a sua condição de instituições híbridas que exercitam a política, desafiando o instituído em nome dos direitos e da justiça. As comissões temáticas do conselho dos direitos que mais comumente atuam sobre o fundo são as Comissões Permanentes de Orçamento (CO) e de Políticas Públicas (CPP), cujos objetivos e características foram anteriormente apresentados. A comissão orçamentária é diretamente responsável pelo fundo, já que deve elaborar e gerir o plano de aplicação e captação dos recursos do FIA, bem como acompanhar e controlar a aprovação e aplicação dos recursos do orçamento municipal, na área da criança e do adolescente. Os membros dessa comissão podem se reunir com a secretaria responsável pelo orçamento no município (geralmente a Secretaria de Planejamento) para discutir a liberação dos recursos para o ano.

Embora as questões relativas ao fundo estejam presentes em todas as outras comissões, já que os recursos disponíveis são para a realização de qualquer ação do conselho, cabe à Comissão Orçamentária subsidiar as discussões com o material necessário para as deliberações da plenária em relação ao Fundo da Infância e Adolescência. A Comissão de Políticas Públicas também está relacionada ao fundo, uma vez que é da sua responsabilidade o processo de implantação dos projetos financiados por ele e a mediação entre as entidades e as Secretarias de Governo, responsáveis por acompanhar os projetos. É nessa comissão que são aprofundadas as discussões que subsidiam a elaboração das diretrizes da política municipal para crianças e

adolescentes.

Conforme discutido, uma atuação qualificada dos conselhos dos direitos no orçamento público garante políticas públicas mais eficazes na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. A potencialidade da atuação dos conselhos, por sua vez, depende da qualidade da articulação local.

Ao realizarmos o levantamento das percepções através das entrevistas podemos perceber na fala da entrevistada 1 a importância desse posicionamento interno nas relações e nas articulações externas dos conselheiros:

*“Para tanto o CMDCA tem tentado deixar de lado as antigas relações sociais mediadas pela noção de benevolência, caridade e compaixão. Foi necessário reposicionar o olhar para enxergar a criança e o adolescente como sujeito de direitos. Suas experiências e suas expectativas devem ser ouvidas para que se possa produzir uma mudança real neste contexto de tantas vulnerabilidades.”*  
(entrevista 1).

Os membros do CMDCA devem ter consciência do seu lugar e papel no contexto sociopolítico municipal. Isso implica a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas e programas públicos.

*“Vejo que um dos os maiores desafios do CMDCA são a realização de Diagnóstico Macro, abarcando as reais demandas das crianças e adolescentes do município; e a estruturação de um Plano de Ação e Aplicação factível, que realmente faça a diferença para este público. É necessário também avançar para que possamos contar com o funcionamento do SIPIA, que conteria fluxo das ações e demandas prioritárias, abarcando as necessidades da Rede de Atendimento.(...) precisamos da compreensão por parte das entidades do SGD de seu importante papel frente a esta política, bem como das ações do Conselho no fortalecimento deste Sistema. Pra isso é preciso a participação efetiva dos conselheiros e de estruturar um site específico do Conselho para divulgação dos trabalhos e Legislações.”*  
(entrevista1)

Um conselho só funciona bem se houver cuidado com três aspectos importantes: a *dimensão administrativa*, a *dimensão técnica* e a *dimensão política* (Brasil, 2007d; Assis, 2009).

Como levantado no artigo “Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e seus planos de ação: um panorama dos CMDCA da região do Alto Paraíba,

estado de Minas Gerais (Martins & Kipnis, 2025), a pluralidade de atribuições, responsabilidades e formação entre os Conselheiros deve propiciar um amplo debate sobre a promoção e a garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Entretanto, vale ressaltar que, mesmo com a participação ativa do Estado e a presença da sociedade civil por meio do Conselho, os conflitos podem surgir e não são excluídos:

“o espaço das experiências locais se configura também como importante lócus para esse aprendizado cívico, por meio da promoção de inovações sociais que permitam construir novas respostas e promover contra-argumentos que possam gerar novas narrativas, ações e práticas para fazer face ao paradoxo da institucionalização. No local, os atores podem “reinterpretar” esses desafios, experimentar respostas e co-construir novos horizontes possíveis.” (Andion et al., 2023, pg.36)

O CMDCA oferece suporte aos membros da rede na intermediação com o poder público municipal e disponibiliza informações sobre fontes de recursos e orientações para prestação de contas. Destacamos novamente o relato e avaliação coletados na entrevista 3, em que a participante ressalta a importância do CMDCA, seja pela coordenação, como também pelo controle e incentivo, e relata os benefícios gerados com a capacitação ofertada pela Secretaria de Desenvolvimento Social às Organizações da Sociedade Civil, destacando o quanto o conhecimento gerado facilitou para a adesão e participação dessas entidades no edital de Chamamento Público Nº 001/2024.

*“Então com o apoio da gestão municipal de desenvolvimento social e da procuradoria do município foram realizadas essas duas capacitações. Pro edital 02, por exemplo todos os projetos apresentados pelas entidades foram contemplados, vemos que as capacitações surtiram um bom efeito, foi ótimo!”  
(entrevista 3)*

Os resultados apresentados convergem com a realidade descrita por Gonsalves e Andion (2019), que apontam a importância do incentivo à participação do poder público municipal, articulação entre os atores da rede e representatividade e o engajamento dos atores do campo da criança e do adolescente nos fóruns e espaços de articulação.

Idealmente, a presença de diversos atores ao longo do ciclo de políticas públicas, especialmente na fase de implementação, promove uma relação colaborativa entre governantes e governados, incentivando a coprodução do desenvolvimento e, principalmente, a construção de uma democracia mais inclusiva, que permite aos cidadãos participarem ativamente das

políticas públicas. Assim, destaca-se que essa interação pode gerar consensos e maior coesão na articulação em rede, todos voltados para alcançar objetivos comuns. Para a entrevistada 1:

*“Assim o conselho vem num crescente de estruturação e de melhor entendimento da política, né, das legislações. E inclusive o regimento interno vai passar por uma atualização no início do próximo ano de 2025. Apesar dos desafios esse ano foi muito bom! Estamos todos tendo uma melhor percepção mesmo, da importância, das ações dos conselheiros, e nessa gestão a questão da responsabilização e valorização dos atores representantes da área governamental foi muito importante, e está funcionando.” (entrevista1)*

Após analisar o conteúdo das repostas às quatro entrevistadas, podemos de forma relevante ao nosso objetivo nesse estudo, inferir quanto à estrutura e a negociação da rede local analisada, identificar que esta é ampla, e com coordenação centralizada nas ações do CMDCA, caracterizando uma governança em rede difusa, e que tem buscado superar o desafio da baixa participação dos atores. No que se refere à centralização, os relatos das entrevistas demonstram que a rede adota um modelo compartilhado de decisão entre os conselheiros governados e não governados, com base em consenso e resultados de votações. Portanto, a governança é centrada nos atores com autoridade como conselheiros, seja por eleição (conselheiros não governamentais) ou por nomeação em portarias municipais (conselheiros governamentais).

Outro aspecto relevante identificado é o avanço da autocrítica e monitoramento dos próprios atores, de que apesar do modelo compartilhado de decisão, o grau de compartilhamento é limitado aos membros do CMDCA e publicações das principais resoluções em mídias oficiais da própria prefeitura, embora existam o desejo e esforços dos conselheiros e da gestão para investimentos em comunicação de forma a criar um espaço para que todos os atores do SGD e da sociedade participem e contribuam com os debates.

*“(...) outro desafio para o nosso CMDCA é a estruturação de Site específico do Conselho para divulgação dos trabalhos e Legislações. Que vai poder dar ampla divulgação às ações, calendário, editais lançados e projetos financiados pelo FIA.” (Entrevista2)*

Quanto à formalização da governança em rede, foram analisados os documentos: A Resolução 020/2021 com o regimento interno do CMDCA, e a Lei Municipal Nº 3.838/94, atualizada pela Lei Nº 7.987, de 19 de outubro de 2020, que cria Política Municipal e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FIA, que estabelecem de forma regular e contínua as ações da rede de atendimento local das demandas desse público no município.

Quanto ao planejamento, o CMDCA se organiza e prioriza algumas pautas para encontrar soluções às demandas personalizadas através do Plano de Ação, que é elaborado no início de cada ano e revisado periodicamente para manter a ordem nas pautas.

*“Anualmente é realizado o Plano de Ação para o ano seguinte com planejamento de todas as ações a serem executadas com as diretrizes a serem seguidas pelo Conselho. O Conselho ainda conta com várias comissões que se reúnem mensalmente, para desenvolvimento das ações e, ainda, para a avaliação das demandas urgentes que ocorrem.” (Entrevista 4)*

No que se refere à coordenação, acontecem reuniões planejadas, com a abertura para participação do público geral e propostas de pautas, que auxiliam no monitoramento e controle das organizações presentes na rede, juntamente com as visitas in loco realizadas pelos conselheiros às OSCs. Embora as funções dos representantes de todos os setores estejam explicitadas em lei e confirmadas nos Regimentos, na prática, percebe-se que a importância de exercer os papéis consultivo, deliberativo e fiscalizador ainda está internalizada ao entendimento de todos os conselheiros:

*“A articulação do SGDCA propicia intervenções pautadas da intersetorialidade e defesa intransigente dos direitos e da proteção desse público, além de mitigar as situações de risco pessoal e social. Porém há uma grande dificuldade da política de educação e saúde em aceitar que é também dever de eles promover e se envolver em ações da intersetorialidade buscando a garantia de direitos da criança e adolescente.” (Entrevista 7)*

A fala dos entrevistados apresenta evidências de uma incipiente mudança institucional desse comprometimento junto ao CMDCA. Isto se explica, talvez, pelo fato dos movimentos sociais terem começado com caráter reivindicador, fiscalizador e pouco propositivo e, embora esse direcionamento tenha mudado nas últimas décadas, ainda, foram encontradas respostas como definição do papel do conselho como: *“fiscalização das verbas”, “o cumprimento das propostas”, “andamentos das ações”*.

Estas funções compõem o papel do conselho concomitantemente, e não de forma isolada. Na literatura há autores, como Borja (2000) citado por Gohn (2002 p. 13), que entendem de duas maneiras o papel dos conselhos: o de articulação da sociedade civil na discussão de estratégias de gestão pública, de uma forma geral, e, em particular, de fomentador na formulação de políticas públicas.

Percebemos que os conselheiros entrevistados do CMDCA de Patos de Minas vivenciaram um processo de corporificação do seu papel e da responsabilidade de contribuição para o cumprimento da função exercida no conselho. Os representantes desta categoria disseram: *"participo porque quero contribuir para o desenvolvimento sustentável da cidade"* (entrevista 1); *"contribuo esclarecendo as dúvidas dos conselheiros sobre o funcionamento da do órgão que represento"* (entrevista 4). Alguns entrevistados mostram uma percepção próxima do seu papel ao afirmar ser sua função *"lutar pelos interesses da classe que representam"* (entrevista 2). Esses expressam que entendem o papel dos conselhos nesta perspectiva mais coletiva, como também social.

Uma dificuldade reiterada por três dos atores entrevistados foram problemas de ordem pessoal e/ou profissional como: "Falta de tempo";

*"Na verdade, é aquela questão, né. O edital sai com pouco tempo para a análise e apreciação de todos os conselheiros, acho que isso também é um desafio. Essa questão do prazo de envio e leitura dos conselheiros de maneira que possam fazer as sugestões é um grande desafio. Até porque temos muitas atribuições para além do conselho"* (entrevista 1)

*" (...) o tempo que a gente tem para dedicar ao conselho deveria ser maior, mas não tem outra forma, né, porque temos todas as outras tarefas da entidade também para cumprir"* (entrevista 2)

*"(...) tempo é um grande gargalo para quem participa de conselho municipais, no dia a dia, com o tanto de atividade do setor que trabalho, dificilmente consigo realizar os estudos necessários dos documentos, que são complexos e envolvem muita legislação. "* (Entrevista 3)

Entretanto o grande desafio para funcionamento dos conselhos apresentada pelos entrevistados está atrelado à falta de compromisso de todos os conselheiros. Para eles, alguns colegas do controle social ainda *"desconhece o seu papel no Conselho"* (entrevista 2); *"não tem interesse em participar"* (entrevista 3); *"briga apenas por interesse pessoal"* (entrevista 4); *"administro conflitos entre diferentes interesses"* (entrevista 1).

Para Calderón (2000), cabe aos conselhos participar da formulação de políticas públicas, da definição dos objetivos e prioridades do governo municipal, da estruturação de meios para atingi-los, contribuindo com o controle e avaliação do processo. Embora sejam consideradas atividades práticas e objetivas, no que se refere à eficácia dos conselhos, é necessário ampliar

o debate e a reflexão desse contexto, para reestruturação interna e a conscientização da sua real competência e das possibilidades de articulação em nível local.

Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e, muitas vezes, um instrumento a mais nas mãos de gestores públicos e de segmentos setoriais falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios políticos (Gohn, 2002).

Deve-se pensar na articulação dos conselhos para se fortalecerem mutuamente para negociação com a esfera política de Bertioga. Para isso umas das principais tarefas é o investimento na formação de seus integrantes de forma participativa e crítica, como pudemos perceber na análise dos relatos da experiência com os atores do CMDCA de Patos de Minas. Entre os aspectos apresentados pela pesquisa se destacaram pontos de avanços como a melhor compreensão da relação entre o Estado e a sociedade civil, a internalização de seus papéis por parte do conselho e de seus atores e a desburocratização do aparelho público para, a partir disso, desenvolver um trabalho interdisciplinar e intersetorial, no qual a garantia de direitos passa e ser considerada um critério fundamental para a formulação das políticas públicas. Só assim poder-se-á caminhar para a construção de uma nova realidade e para a transformação da sociedade.

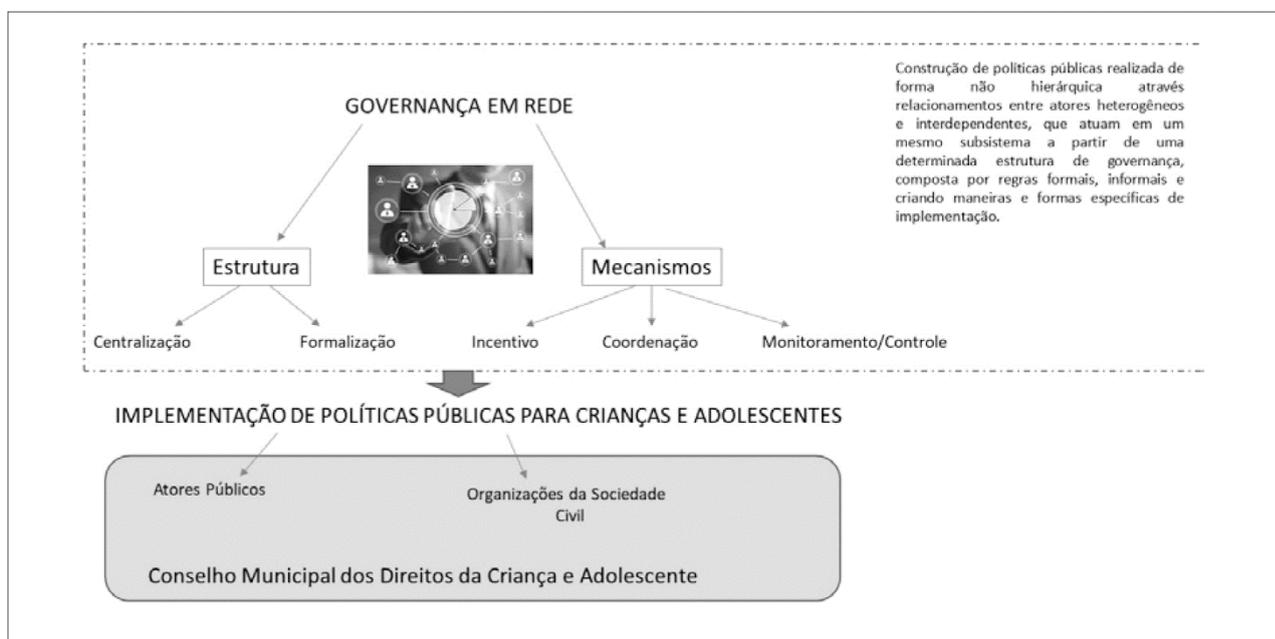
#### **4.5- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os resultados encontrados neste estudo estão alinhados com uma pesquisa realizada por Goldsmith e Eggers (2013), e inicialmente apresentada no referencial teórico desse TFCC. Os autores consideraram quatro fontes de influência para o desenvolvimento da governança em rede, sendo três delas também identificadas em nossa amostra. A primeira fonte refere-se ao aumento das OSCs engajadas na promoção de ações públicas para crianças e adolescentes. Em seguida, destaca-se a colaboração entre o governo e outros atores como forma de capacitar a rede e promover as políticas públicas. Além disso, observa-se uma demanda crescente da população por serviços governamentais.

A governança em rede foi analisada com foco nas relações interorganizacionais do CMDCA, abordadas para a implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes no município de Patos de Minas (MG). Nesse contexto, o sistema de governança se concentra em aspectos relacionados à centralização e à formalização, bem como nos controles de coordenação, controle/monitoramento e incentivos. Conforme debatemos a governança em rede

analisada pode ser visualizada na figura abaixo :

Figura 2 – Governança em Rede e Implementação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes



Fonte: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/89644>. Acesso em: 18 dez. 2024.

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

Pudemos observar que a governança em rede promoveu uma ampliação das ações conjuntas realizadas pelos diversos atores que trabalham em prol dos direitos das crianças e adolescentes, o que resultou em uma maior disponibilidade e garantia desses direitos para esse público. Além disso, identificamos a avaliação dos conselheiros de que a capacitação e articulação entre os atores envolvidos contribuiu significativamente para o melhor desempenho da rede de proteção de forma complementar.

O conceito de governança em rede tomado em análise, identificou tomadas de decisões geradas de forma não hierárquica entre atores públicos e da sociedade civil, demonstrando a

interdependência, e mutualidade na implementação de políticas públicas. Vimos o avanço relatado nas falas das entrevistas pela experiência do CMDCA de atos de Minas do apoio recebido pela procuradoria do município. A governança em rede permanece como uma ferramenta importante para a participação cidadã na busca pela garantia de direitos e na estruturação da esfera pública. Ao incluir atores de diversos setores no processo de implementação de políticas públicas, há um maior diálogo sobre problemas sociais e o compartilhamento de recursos informacionais, financeiros e tecnológicos. Portanto, a governança em rede se configura no processo estudado como a melhor alternativa para lidar com problemas públicos complexos.

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

A governança em rede na implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes surge da necessidade e do desejo de múltiplos atores de compartilhar conhecimento, meios, informações e os recursos mais variados para mitigar os problemas, visto que esses atores de modo isolado não seriam capazes de solucioná-los. Nota-se, que por meio da governança em rede, há compartilhamento de aprendizado, maior transparência, melhor compreensão das demandas, e ainda, soluções mais robustas com o envolvimento da sociedade.

Acredita-se que esta pesquisa tenha contribuído para a compreensão da estrutura e dos mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes nos municípios mineiros, especificamente pela atuação e experiência pioneira do CMDCA de Patos de Minas no crescente desenvolvimento enquanto instância de participação e controle social. Além disso, os resultados indicam lacunas no funcionamento da governança que podem se aplicar também aos conselhos de outros municípios e outras políticas. Com base nesses resultados, os atores envolvidos na implementação, como gestores públicos e OSCs, podem se orientar para buscar estruturas de governança que produza os melhores resultados.

Como sugestões para estudos futuros, recomenda-se analisar outros municípios individualmente ou em uma perspectiva comparada, a fim de verificar se os resultados

apresentados também se aplicam a realidades distintas. Além disso, seria desejável a participação de representantes dos poderes Executivo e Legislativo municipais nas entrevistas e outros órgãos do SGD, para assim ampliar a coleta de percepções e possivelmente abordar um panorama mais completo sobre a rede de proteção dos direitos das crianças e adolescentes em cada território.

#### 4.6- REFERÊNCIAS

ALBERS, S. (2010). **Configurations of alliance governance systems**. *Schmalenbach Business Review*, 62, 204-233. <https://doi.org/10.1007/BF03396805>

ANSELL, C., SØRENSEN, E., & TORFING, J. (2017). **Improving policy implementation through collaborative policymaking**. *Policy & Politics*, 45(3), 467-486. <https://doi.org/10.1332/030557317X14972799760260>

ASSIS, S. G. (Org.), (2009). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.

ALBORNOZ, C., & GLÜCKLER, J. (2020). **Co-management of small-scale fisheries in Chile from a network governance perspective**. *Environments*, 7(12), 104. <https://doi.org/10.3390/environments7120104>

BARDIN, L. (2010). **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70.

BRASIL, (2006). **Resolução N° 237, de 14 de dezembro de 2006. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social.

BRASIL. (2007d). **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento**. Brasília, DF: Programa Próconselho.

BRASIL. (2007e). **Parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Direitos Humanos.

CASTRO, M. D., & GONÇALVES, S. A. (2014). **Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do estado do Paraná**. *Revista de Administração Pública*, 48, 1281-1304. <https://doi.org/10.1590/0034-76121764>

CIRINO, A. L. C.; PEREIRA, B. A. D.; TAVARES, B.; SILVA, F. C. da. (2024). **Estrutura e mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 29, p. e89644. DOI: 10.12660/cgpc.v29.89644. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/89644>. Acesso em: 21 jan. 2025.

CORNFORTH, C. (2012). **Nonprofit governance research: Limitations of the focus on boards and suggestions for new directions**. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 41(6), 1116-1135. <https://doi.org/10.1177/0899764011427959>

GOHN, M. G. (2002). **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo:

Cortez.

GONSALVES, A. K. R.; ANDION, M. C. M. (2019). **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, 2019.

GOLDSMITH, S., & EGGERS, W. D. (2013). **Governar em rede: o novo formato do setor público.** In *Governar em rede: o novo formato do setor público* (pp. 259-259).

HERNAUS, T., VUKSIC, V. B., & ŠTEMBERGER, M. I. (2016). **How to go from strategy to results?** Institutionalising BPM governance within organisations. *Business Process Management Journal*

KAPUCU, N., & HU, Q. (2021). **The development of network governance and its relevance for public affairs education.** *Journal of Public Affairs Education*, 27(3), 267-275. <https://doi.org/10.1080/15236803.2020.1839851>

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

KLAZURA, M. A., de REZENDE, E. C. R., & EYNG, A. M. (2023). **Interloquções entre o campo educacional e a proteção integral no sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.** *Humanidades em Perspectivas*, 7(16), 76-94. <https://cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/2607>.

MOREIRA, D., & GRIGNANI, J. (2020). **Participação e controle social: desafios para o fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.** *Humanidades em Perspectivas*, 2(4).» <https://www.revistasuninter.com/revista-humanidades/index.php/revista-humanidades/article/view/82>

NEVES, B. F., RESENDE, L., SOUZA, M. F. D. S., & NOGUEIRA, S. D. S. R. (2023). **Política municipal de atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua no município do rio de janeiro: avanços e impedimentos no âmbito da Assistência Social.** *Moitará-Revista do Serviço Social da UNIGRANRIO*, 1(8). <https://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/mrss/article/view/7911/3863>

OSBORNE, S. P. (2006). **The New Public Governance.** *Public Management Review*, 3, 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

PROVAN, K. G., & KENIS, P. (2008). **Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness.** *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

RENZ, D. O., & ANDERSSON, F. O. (2013). **Nonprofit governance: A review of the field.** *Nonprofit Governance*, 17-46. <https://doi.org/10.4324/9780203767115>

ROGERS, E., & WEBER, E. P. (2010). **Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Governance Arrangements.** *The American Review of Public Administration*, 40(5), 546-567. <https://doi.org/10.1177/0275074009359024>

---

STONE, M. M., & OSTROWER, F. (2007). **Acting in the public interest? Another look at research on nonprofit governance.** *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(3), 416-438. <https://doi.org/10.1177/0899764006296049>

TATAGIBA, L. (2002). **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In : DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo : Paz e Terra.

VILELA, M. D. A. (2005). **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas.** Brasília: Câmara dos Deputados, mar. 2005. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos/empesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2005\\_740.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos/empesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf)>.

---

WANG, L., MÜLLER, R., & ZHU, F. (2023). **Network Governance for Interorganizational Temporary Organizations: A Systematic Literature Review and Research Agenda.** *Project Management Journal*, 54(1), 35-51. <https://doi.org/10.1177/>

## 5- PRODUTO TÉCNICO

### 5.1- Descrição do Produto Técnico

O produto técnico foi desenvolvido a partir do objetivo específico 4, partindo dos resultados desta pesquisa e da produção dos artigos, sendo proposto desenvolver uma ferramenta de apoio ao planejamento dos CMDCA e uma oficina de capacitação para o uso do instrumento com participação de representantes dos 22 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e Adolescentes da região do Alto Paranaíba no Estado do MG.

#### 5.1.1- Nome do Produto: Formulário Plano de Ação CMDCA

**5.1.2- Objetivo Geral:** Desenvolver um instrumento técnico-prático para auxiliar os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente na elaboração, organização e gestão dos Planos de Trabalho anuais ou plurianuais, garantindo eficiência, alinhamento normativo e foco nos resultados.

**5.1.3 - Descrição:** O produto técnico consiste em um manual orientativo, acompanhado de um modelo padronizado de documento e, opcionalmente, uma ferramenta digital (como uma planilha ou software). Esse material será criado para orientar os conselhos na definição de objetivos, metas, atividades e indicadores que compõem seus Planos de Trabalho, promovendo

maior clareza, sistematização e monitoramento das ações.

## **5.2 - Componentes Principais do Produto:**

O produto técnico será composto de um Manual Orientativo; um Formulário de Plano de Ação; e uma Planilha Digital.

### **5.2.1- Manual Orientativo:**

- Instruções detalhadas para a elaboração de Planos de Trabalho, com base na legislação vigente (como o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) e em boas práticas de gestão pública.
- Exemplos práticos de planos bem-estruturados.
- Orientações sobre priorização de demandas, definição de metas e alocação de recursos.
- Modelo Referência de Plano de Trabalho:

### **5.2.2- Formulário Plano de Ação CMDCA**

Documento-base com os seguintes campos preenchíveis para facilitar o planejamento:

- objetivos,
- justificativas,
- metas,
- atividades,
- prazos,
- responsáveis
- indicadores de desempenho.

**5.2.3- Ferramenta Digital (opcional):** Planilha dinâmica ou software simples para organizar informações, calcular custos e prazos, e acompanhar o progresso das metas e possibilitar a geração de relatórios automáticos e visualizações gráficas.

## **5.3- Benefícios Esperados:**

- Redução de inconsistências e falhas no planejamento dos Conselhos.
- Maior transparência e facilidade no monitoramento e avaliação das ações.
- Melhoria na gestão do tempo e dos recursos disponíveis.

- Fortalecimento do cumprimento das diretrizes legais e da missão dos Conselhos na promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

#### **5.4- Público-Alvo:**

- Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Gestores e técnicos das áreas de políticas públicas relacionadas à infância e adolescência.

#### **5.5 - Aplicabilidade:**

O produto pode ser utilizado em oficinas de capacitação dos conselheiros, integrado a sistemas de gestão pública ou distribuído como material de consulta e referência para o trabalho diário dos Conselhos.

#### **5.6 - Impacto Esperado:**

- Consolidação de planos de trabalho mais estruturados e eficazes, alinhados às necessidades locais e à realidade dos Conselhos;
- Melhoria na qualidade das ações voltadas para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes em cada município.

## **6- CONSIDERAÇÕES FINAIS DO TFCC**

Os Conselhos Municipais foram criados para realizar o controle democrático das políticas públicas e também para defender e lutar pela implementação dos direitos humanos no Brasil, na década de 1980. Nesse momento histórico, havia um clima de construção democrática promovido por intensas lutas sociais no país. O tema da participação e da participação política orientava para um aprofundamento da socialização e também do reordenamento da prática política no Brasil.

Solapando os Conselhos Municipais como importantes mecanismos de democracia participativa, temos em nosso país, diversos elementos condicionadores. No primeiro Artigo em uma análise macro das percepções dos atores do controle social foi evidenciar a lacuna entre as ações que os conselheiros efetivamente desempenham na rotina de agenda e atividades dos conselhos, e suas expectativas e percepções a respeito de pilares essenciais para a implementação das políticas de garantia de direitos. Identificamos os relatos de uso escasso dos instrumentos de planejamento como Diagnósticos Locais e Planos de Ação, como também

poucas iniciativas e centralidade dos CMDCA's para articulação de ações integrais e intersetoriais. Apesar da afirmação da maioria dos entrevistados de que planejamento e intersetorialidade são processos essenciais para o adequado exercício do papel dos Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes.

Quanto aos maiores desafios apontados pelos conselheiros frente aos objetivos de implementar a rede de proteção aos direitos das crianças e adolescentes, queixas também identificadas em estudos anteriores, como os de WU et al., (2010) somaram ao coro que historicamente vem se repetindo nas pesquisas com os diversos setores públicos no Brasil, relativas à escassez de recursos humanos, técnicos e financeiros, a necessidade de formação adequada para trabalhar de forma articulada com outras áreas e a necessidade de maior compromisso e responsabilidade dos representantes de cada setor na integração de ações efetivas do SGD.

Com isso, queremos afirmar que os Conselhos Municipais integram com o poder público áreas específicas das políticas públicas de assistência e para a infância, desempenhando inclusive, funções complementares. A ação intersetorial se efetiva nas ações coletivas. Porém, a construção da intersetorialidade se dá como um processo, já que envolve a articulação de distintos setores sociais possibilitando a descoberta de caminhos para a ação. Como um meio de intervenção na realidade social, impõe a articulação de instituições e pessoas para integrar e articular saberes e experiências, estabelecendo um conjunto de relações, construindo uma rede.

Uma vez perfazendo a ação intersetorial, as redes de base local e/ou regional, demandam valorização e qualificação na interconexão de agentes, serviços, organizações governamentais e não-governamentais, movimentos sociais e comunidades. Intervir em rede, na atualidade, requer que se estabeleçam, entre as diversas instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços, vínculos horizontais de interdependência e de complementaridade.

Em coerência com os estudos anteriormente apresentados de Carvalho (1995), vislumbramos as mudanças do conceito de rede mudou em relação ao de décadas atrás. O mundo se mostra cada vez mais inter-relacionado e " os processos de globalização da economia, aliados aos avanços tecnológicos [...] estão revolucionando também o modo de gestão." Assim, um novo conceito de rede se apresenta como elemento estratégico na administração dos negócios e no fazer público.

Nesse contexto, pudemos no segundo Artigo desse texto inferir que a governança em rede possibilita a elaboração, a implementação e o monitoramento mais eficazes das políticas

voltadas para crianças e adolescentes no município, consoante aos achados também anteriormente apresentados por Hernaus et al. (2016).

Pudemos observar que quando a governança em rede promove uma ampliação das ações conjuntas, o resultado é a maior disponibilidade e garantia de direitos para a sociedade. Além disso, identificamos dos atores do controle social de que capacitação e articulação intersetorial contribui significativamente para o melhor desempenho da rede de proteção de forma complementar.

Vimos o retrato de um avanço pela experiência do CMDCA de Patos de Minas do apoio recebido pela procuradoria do município. Podemos compreender que incluir atores de diversos setores no processo de implementação de políticas públicas, proporciona um maior diálogo sobre problemas sociais e o compartilhamento de recursos informacionais, financeiros e tecnológicos. Portanto a governança em rede se apresenta como a melhor alternativa para lidar com problemas públicos complexos.

É posto que governança em rede na implementação de políticas públicas não resolve todos os problemas existentes. No entanto, como na experiência que pudemos observar, os processos de governança representam um esforço para melhorar a vida dos cidadãos e resolver demandas locais. Vale destacar novamente, que a descentralização das políticas públicas no país ainda é recente, o que requer debates, metodologias e estudos para compreender e analisar suas particularidades.

Acredita-se que esta pesquisa tenha contribuído para a compreensão da estrutura do CMDCA e dos mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes nos municípios mineiros. A observação pela experiência pioneira do CMDCA de Patos de Minas e avaliação dos atores denotam o crescente desenvolvimento dos conselhos enquanto instâncias de participação e controle social. Além disso, os resultados indicam lacunas no funcionamento da governança que podem se aplicar também aos conselhos de outros municípios e outras políticas. Como sugestões para estudos futuros, apontamos a possibilidade de análises de outros municípios, individualmente ou em uma perspectiva comparada, e a participação de representantes de outros órgãos do SGD, para abordar um panorama mais completo sobre a rede de proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

Os resultados alcançados vislumbram, assim como apontado por Cury (1999) o processo de transformação das redes públicas, transformando-se na forma mais eficiente de articulação entre as diferentes organizações sociais. Através das redes, as organizações estão conseguindo multiplicar iniciativas, trabalhar sua diversidade e segmentação. Destacamos, ainda, que as redes se constituem em instrumentos altamente eficazes na mobilização para ações coletivas dentro do espaço público. São estruturas facilitadoras na captação de recursos e importante aliada no aumento da visibilidade e credibilidade das organizações. Essa direção de pensamento é sustentada atualmente pela associação do termo rede (sociais) à ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados.

Retomando a pesquisa de SANTOS et al. (2009) os dados apresentados em 2009, quanto à precária estruturação e planejamento dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescentes nos inspiraram a buscar observar o cenário atual dos CMDCA's. Assim como também podemos observar nas pesquisas (Faraj, & Siqueira, 2012; e 2016; Macedo, Pessoa & Alberto, 2015; Moraes, Sales, Rodrigues, & Oliveira, 2016) que ao debaterem o tema apontam para a importância do atendimento em rede para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes e proteção dos direitos.

Cirino et al., publicaram um recente estudo, 2024, em que também buscaram compreender os processos de governança e intersetorialidade para a formulação das políticas públicas, e mais uma vez identificando a aplicação dessas práticas como estratégia para enfrentar os desafios complexos da área, promovendo soluções integradas e centradas na garantia de direitos. Como ressalta Morin (2002), ao conceituar intersetorialidade no caso das políticas públicas para crianças e adolescentes, essa perspectiva é indispensável para abordar questões multifacetadas como saúde, educação, assistência social e proteção a violência contra crianças e adolescentes. Cirino et al (2024) apontam a fragmentação institucional, a falta de capacitação técnica e de recursos como os maiores obstáculos para as práticas intersetoriais e para governança participativa.

Vemos um avanço significativo em nos nossos achados, na perspectiva de identificar para além dos fatores acima elencados pelas pesquisas anteriores. Em uma análise macro das percepções dos atores do controle social evidenciamos uma lacuna entre as ações que os conselheiros desempenham na rotina de atividades nos conselhos, e as expectativas e percepções desses mesmos conselheiros a respeito de pilares para a implementação das políticas

de garantia de direitos como governança e intersetorialidade. Resumidamente os CMDCA's fazem pouco uso dos instrumentos de planejamento como Diagnósticos Locais e Planos de Ação, porém pudemos evidenciar nas entrevistas a visão desses mesmo conselheiros de que são práticas fundamentais para o adequado exercício do papel dos CMDCA's. Especificamente a variável comprometimento dos conselheiros em suas funções, apontada pelo percentual de 42,17% de conselheiros, evidenciam a necessidade de maior compromisso e responsabilidade dos representantes do SGD como um dos maiores desafios para intersetorialidade, seguidas pelas já referendadas variáveis das pesquisas anteriormente elencadas: escassez de recursos humanos, técnicos e financeiros (18,18%); formação adequada (34,09%);

Concluimos que intersetorialidade deve representar um espaço de compartilhamento de saber e de poder, de estruturação de novas linguagens, de novas práticas e de novos conceitos e que, atualmente, e que não se encontram estabelecidos ou suficientemente experimentados em meio à maioria conselhos municipais. Porém a sua construção, que já se manifesta em iniciativas como as que foram objetos desse estudo, são parte de um processo transformador no modo de planejar, realizar e avaliar as ações interssetoriais. Assim, possibilita às instituições e aos sujeitos envolvidos o reordenamento de ações, seja através da implementação das manifestações pontuais, e, por conseguinte, ao conjunto das políticas públicas.

Em face aos às discussões apresentadas ao longo dessa dissertação e dos dois artigos construídos, evidencia-se que intersetorialidade e processos de governança incorrem, em mudanças na organização, tanto dos sistemas e serviços de políticas públicas como também, em todos os outros setores da sociedade, além de trazer a necessidade de revisão do processo de formação dos profissionais que atuam nessas áreas.

A pesquisa sobre esses processos no conselho municipal de Patos de Minas e dos outros municípios da região, revela que a intersetorialidade ainda se estabelece como um desafio a ser superado, mas claramente realizável, e implica no movimento por parte dos conselheiros e dos gestores públicos, em necessariamente efetivar articulações entre os conselhos instituídos e, desses para com a sociedade em suas diversas escalas.

Nessa direção, refletir e propor um trabalho social em rede constitui-se, hoje, um norte para os profissionais vinculados às políticas públicas, gestores municipais, conselheiros pertencentes aos diferentes conselhos municipais que respondem pela garantia dos direitos fundamentais do cidadão, principalmente num contexto em que a exclusão social. Pensar rede

exige sintonia com a realidade local, com sua cultura de organização social, bem como uma sociedade civil organizada, ativa e participativa diante da administração dos interesses públicos e da garantia de direitos de nossas crianças e adolescentes. Desejamos que esse diálogo se estenda e contribua para um novo panorama da atuação dos CMDCA's e de todo o Sistema de Garantia e Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes do nosso país.

## 7- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS TFCC

- ABRAMOVAY, M. (2018). **Violência, juventude e políticas públicas**. Brasília: UNESCO.
- ALBERS, S. (2010). **Configurations of alliance governance systems**. *Schmalenbach Business Review*, 62, 204-233. <https://doi.org/10.1007/BF03396805>
- ALBERTO, M. F. P., et. al. (2012). **Os agentes sociais da rede de proteção e atendimento no enfrentamento da exploração sexual comercial**. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 25(1), 1-9. <https://doi.org/10.1590/S0102-79722012000100016>» <https://doi.org/10.1590/S0102-79722012000100016>.
- ALBORNOZ, C., & GLÜCKLER, J. (2020). **Co-management of small-scale fisheries in Chile from a network governance perspective**. *Environments*, 7(12), 104. <https://doi.org/10.3390/environments7120104>.
- ANSELL, C., SØRENSEN, E., & TORFING, J. (2017). **Improving policy implementation through collaborative policymaking**. *Policy & Politics*, 45(3), 467-486. <https://doi.org/10.1332/030557317X14972799760260>
- ARAGÃO, A. S. (2011). **Rede de proteção social e promoção de direitos: Contribuições do conselho tutelar para a integralidade e a intersetorialidade (Tese de Doutorado)**. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- ASSIS, S. G. (Org.), (2009). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.
- BARDIN, L. (2010). **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70.
- BEHRING, E. R., BOSCHETTI, I. (2011). **Política social: Fundamentos e história (9a ed.)**. São Paulo, SP: Cortez.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016].
- BRASIL, (1990). **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002. BRASIL.
- BRASIL, (2006). **Resolução Nº 237, de 14 de dezembro de 2006. Diretrizes para a**

**estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social.

BRASIL. (2007d). **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento.** Brasília, DF: Programa Próconselho.

BRASIL. (2007e). **Parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Brasília, DF: Secretaria Especial de Direitos Humanos.

BOURGUIGNON, J.A. (2006). **Concepção de rede intersetorial.** Disponível em: <[www.uepg.br/nupes/intersector.htm](http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRONFENBRENNER, U. (1996). **A ecologia do desenvolvimento humano.** Artmed.

CASTRO, M. D., & GONÇALVES, S. A. (2014). **Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do estado do Paraná.** Revista de Administração Pública, 48, 1281-1304. <https://doi.org/10.1590/0034-76121764>

CIRINO, A. L. C.; PEREIRA, B. A. D.; TAVARES, B.; SILVA, F. C. da. (2024). **Estrutura e mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 29, p. e89644. DOI: 10.12660/cgpc.v29.89644. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/89644>. Acesso em: 21 jan. 2025.

CORNFORTH, C. (2012). **Nonprofit governance research: Limitations of the focus on boards and suggestions for new directions.** Nonprofit and voluntary sector quarterly, 41(6), 1116-1135. <https://doi.org/10.1177/0899764011427959>

CARAVIERI, L., AVOGLIA, H. R. C. (2016). **A rede social e assistencial e a garantia de direitos: Proteção ou (re)vitimização?** Psicólogo informação, 20(20), 99-112. <https://doi.org/10.15603/2176-0969/pi.v20n20p99-112>.

CARVALHO, M. do C. B. de. (1995). **Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente.** São Paulo: IEE/PUCSP/CBIA.

CAVALCANTE, F. G. et al.. (2009). **Diagnóstico situacional da violência contra crianças e adolescentes com deficiência em três instituições do Rio de Janeiro.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 14, n. 1, p. 45-56.

CIRINO, J., LIMA, F., & COSTA, R. (2024). **"Governança em rede: desafios na proteção de crianças e adolescentes."** Revista de Políticas Públicas.

CRUZ, L. R., GUARESHI, N. (2012). **A constituição da assistência social como política pública: Interrogações à psicologia.** In: L. R. Cruz, N. Guareshi (Orgs.), Políticas públicas e assistência social: Diálogos com as práticas psicológicas (3a ed., pp. 13-40). Petrópolis, RJ: Vozes.

CURY, T. C. H. (1999). **Elaboração de projetos sociais.** In: ÁVILA, C. M. de. (Coord.). Gestão de projetos sociais Textos de apoio. São Paulo: AAPCS, 1999, p. 33-56.

DIEGUES, G. C. (2013). **O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais.** NAU Social.

DIGIÁCOMO, M. J. (2007). **Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações.** In: LAVORATTI, C. Programa de capacitação permanente da área da infância e adolescência: o germinar de uma experiência coletiva. Ponta Grossa: UEPG, p. 113-122.

FALEIROS, V. P. (2011). **Infância e o processo político no Brasil.** In: I. Rizzini, F. Pilotti (Orgs.), A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, legislação e da assistência à infância no Brasil (pp. 33-96). São Paulo, SP: Cortez.

FALEIROS, V. P., Faleiros, E. S. (2001). **Circuito e curtos circuitos: Atendimento, defesa e responsabilidade do abuso sexual contra crianças e adolescentes no Distrito Federal São Paulo.**, SP: Veras.

FALEIROS, V. P., FALEIROS, E. S. (2008). **Escola que protege: Enfrentando a violência contra crianças e adolescentes (2a ed.).** Brasília, DF: Ministério da Educação.

FARAJ, S. P., SIQUEIRA, A. C. (2012). **O atendimento e a rede de proteção da criança e dos adolescentes vítima de violência sexual na perspectiva dos profissionais do CREAS.** Barbarói, (37), 67-87. <https://doi.org/10.17058/barbaroi.v0i37.2097>.

FARAJ, S. P., SIQUEIRA, A. C., ARPINI, D. M. (2016). **Rede de proteção: O olhar de profissionais do sistema de garantia de direitos.** Temas em Psicologia, 24(2), 727-741. <https://doi.org/10.9788/TP2016.2-18>» <https://doi.org/10.9788/TP2016.2-18>

FERREIRA, S. S. (2011). **NOB-RH anotada e comentada.** Brasília, DF: Ministério da Saúde.

FONSECA, A. C. L. (2012). **Direitos da criança e do adolescente.** 2ed.rev.ampl. São Paulo, Atlas.

FONSECA, C. (2013). **Infância e direitos humanos: desafios contemporâneos.** São Paulo: Cortez.

FONTES FILHO, J. R. (2013). **O que podemos aprender com a governança das organizações públicas e não empresariais.** In: FONTES FILHO, Joaquim Rubens; LEAL, Ricardo Pereira Câmara (Org.). O futuro da governança corporativa: desafios e novas fronteiras. São Paulo.

GONÇALVES, M., & SILVA, A. (2020). **"A proteção integral e a rede de atendimento no Brasil."** Caderno de Direitos Humanos.

GOHN, M. G. (2002). **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 2. ed. São Paulo: Cortez.

GONSALVES, A. K. R.; ANDION, M. C. M. (2019). **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, 2019.

GOLDSMITH, S., & EGGERS, W. D. (2013). **Governar em rede: o novo formato do setor público.** In *Governar em rede: o novo formato do setor público* (pp. 259-259).

HABIGZANG, L. F., AZEVEDO, G. A., KOLLER, S. H., MACHADO, P. X. (2006). **Fatores de risco e de proteção na rede de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.** *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 19(3), 379-386. <https://doi.org/10.1590/S0102-79722006000300006>.

HERNAUS, T., VUKSIC, V. B., & ŠTEMBERGER, M. I. (2016). **How to go from strategy to results?** Institutionalising BPM governance within organisations. *Business Process Management Journal*

JASANOFF, S. (2004). **States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order.** Routledge.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. (1999). **Desenvolvimento social e intersetorialidade: a cidade solidária.** São Paulo: FUNDAP, 1999. (mimeo)

KAPUCU, N., & HU, Q. (2021). **The development of network governance and its relevance for public affairs education.** *Journal of Public Affairs Education*, 27(3), 267-275. <https://doi.org/10.1080/15236803.2020.1839851>

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

KLAZURA, M. A., de REZENDE, E. C. R., & EYNG, A. M. (2023). **Interloquções entre o campo educacional e a proteção integral no sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.** *Humanidades em Perspectivas*, 7(16), 76-94. <https://cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/2607>.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D. (2011). **Vivências de empoderamento no exercício da participação social em conselhos gestores de políticas públicas.** *Administração Pública e Gestão Social*, v. 3, n. 1, p. 23-42, 2011.

LIMA, T., & COSTA, V. (2023). **"Desafios e perspectivas para a articulação intersetorial no atendimento a crianças e adolescentes."** *Revista Brasileira de Políticas Públicas*.

MACEDO, E. O. S., CONCEIÇÃO, M. I. G. (2017). **Atendimento psicossocial à crianças e adolescentes em situação de violência: O psicólogo e a rede de atenção.** *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, 12(1), 129-146.

MACEDO, J. P., DIMENSTEIN, M. (2012). **O trabalho dos psicólogos nas políticas sociais no Brasil.** *Avances en Psicología Latinoamericana*, 30(1), 182-192.

MACEDO, O. J., PESSOA, M. C. B., ALBERTO, M. F. P. (2015). **Atuação dos profissionais de psicologia junto à infância e à adolescência nas políticas públicas de assistência social.** *Psicologia: Ciência e Profissão*, 35(3), 916-931. <https://doi.org/10.1590/1982-3703000922014>.

MARQUES, E. C. (2006). **Redes sociais e poder no estado brasileiro: Aprendizados a partir de políticas urbanas.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 15-41.

<https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100002>.

MARTELETO, R. M. (2001). **Análise de redes sociais: Aplicação nos estudos de transferência da informação.** *Ciência da Informação*, 30(1), 71-81. <https://doi.org/10.1590/S0100-19652001000100009>.

MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; SOARES, J. B. (2008). **Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória.** *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2008.

MORAIS, R. G. L., SALES, Z. N., RODRIGUES, V. P., OLIVEIRA, J. S. (2016). **Ações de proteção a crianças e adolescentes em situação de violência.** *Revista de Pesquisa: Cuidado é Fundamental Online*, 8(2), 4472-4486. <https://doi.org/10.9789/2175-5361.2016.v8i2.4472-4486>.

MOREIRA, D., & GRIGNANI, J. (2020). **Participação e controle social: desafios para o fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.** *Humanidades em Perspectivas*,2(4).» <https://www.revistasuninter.com/revista-humanidades/index.php/revista-humanidades/article/view/82>

MORIN, E. (2002). **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** Cortez.

OLIVEIRA, R. C. S. (2010). **Quero voltar para casa: O trabalho em rede e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes que vivem em abrigo (2a ed.).** São Paulo, SP: Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

OLIVEIRA, I. F., YAMAMOTO, O. H. (2014). **Definindo o campo de estudo: As políticas sociais brasileiras.** In: I. F. Oliveira, O. H. Yamamoto (Orgs.), *Psicologia e políticas sociais: Temas em debate* (pp. 21-46). Belém, PA: Universidade Federal do Pará.

OLIVEIRA, R., & SANTOS, P. (2022). **"Financiamento da rede de proteção à infância no Brasil."** *Revista de Administração Pública*.

ONU- Organização das Nações Unidas. (1990). **Convenção sobre os Direitos da Criança** Author. Disponível em:<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso 05 de dezembro de 2023.

NEVES, B. F., RESENDE, L., SOUZA, M. F. D. S., & NOGUEIRA, S. D. S. R. (2023). **Política municipal de atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua no município do rio de janeiro: avanços e impedimentos no âmbito da Assistência Social.** *Moitará-Revista do Serviço Social da UNIGRANRIO*,1(8).

OSBORNE, S. P. (2006). **The New Public Governance.** *Public Management Review*, 3, 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

PROVAN, K. G., & KENIS, P. (2008). **Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness.** *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

PAIVA, R. (2020). **"Participação social na política de atendimento à criança e ao adolescente."** Revista Brasileira de Políticas Públicas.

RAMIDOFF, M. L. (2007). **Direito da criança e do adolescente: Por uma propedêutica jurídico protetiva transdisciplinar (Tese de Doutorado).** Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

REIS, C. & GUARESCHI, N.M.F. (2016) **Nas teias da “rede de proteção”: internação compulsória de crianças e adolescentes e a judicialização da vida.** Fractal: Revista de Psicologia, 28(1), 94-101. <http://dx.doi.org/10.1590/1984-0292/1143>  
<http://dx.doi.org/10.1590/1984-0292/1143>

RENZ, D. O., & ANDERSSON, F. O. (2013). **Nonprofit governance: A review of the field.** Nonprofit Governance, 17-46. <https://doi.org/10.4324/9780203767115>

RIZZINI, I., RIZZINI, I. (2004). **A institucionalização de crianças no Brasil: Percurso histórico e desafios do presente.** São Paulo, SP: Loyola.

RIZZINI, I. (Coord.). (2006). **Acolhendo crianças e adolescentes: Experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil (2a ed.).** São Paulo, SP: Cortez.

RIZZINI, I. (2011). **Crianças e menores: Do pátrio poder ao pátrio dever um histórico da legislação para a infância no Brasil.** In: I. Rizzini, & F. Pilotti, (Orgs.), *A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil* (pp. 97-151). São Paulo, SP: Cortez.

RIZZINI, I. (2011). **Crianças e adolescentes no Brasil: uma história de exclusão social.** Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio.

RIZZINI, I., PILOTTI, F. (Orgs.). (2011). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil (3a ed.).** São Paulo, SP: Cortez.

RHODES, R. A. W. (1996). **"The New Governance: Governing without Government."** Political Studies.

ROCHA, S., & ANDRADE, L. (2023). **"Violência contra crianças e adolescentes: desafios para a rede de proteção."** Ciência & Saúde Coletiva.

ROGERS, E., & WEBER, E. P. (2010). **Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Governance Arrangements.** The American Review of Public Administration, 40(5), 546-567. <https://doi.org/10.1177/0275074009359024>

ROSEMBERG F., MARIANO, C. L. S. (2010). **A convenção internacional sobre os direitos da criança: Debates e tensões.** Cadernos de Pesquisa, 40(141), 693-728. <https://doi.org/10.1590/S010015742010000300003>.

SADECK, F. (2009). **Orçamento público e fundos dos direitos da criança e do adolescente.** In: ASSIS, S.G., et al., orgs. *Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.

SILVA, A. C. S. DA .; ALBERTO, M. DE F. P. (2019). **Fios Soltos da Rede de Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes.** Psicologia: Ciência e Profissão, v. 39, p. e185358.

SILVA, E.; GOMES, L. (2015). **"Intersetorialidade e governança na política de atendimento à infância."** Revista de Administração Pública.

STONE, M. M., & OSTROWER, F. (2007). **Acting in the public interest? Another look at research on nonprofit governance.** Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 36(3), 416-438. <https://doi.org/10.1177/0899764006296049>

TATAGIBA, L. (2002). **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In : DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo : Paz e Terra.

UDE, E. W. (2008). **Enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil e construção de redes sociais.** In: E. P. Cunha, E. M. Silva, M. A. C. Giovanetti (Orgs.), Enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil: Expansão do PAIR em Minas Gerais (pp. 30-61). Belo Horizonte, MG: Universidade Federal de Minas Gerais.

VIANA, H. DA C. et al.. **Os Direitos da Criança e do/a Adolescente Segundo Profissionais Da Área Infanto-Juvenil Do Judiciário.** Psicologia & Sociedade, v. 34, p. e263561, 2022.

VILELA, M. D. A. (2005). **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas.** Brasília: Câmara dos Deputados, mar. 2005. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos/empesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2005\\_740.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos/empesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf)>.

WANG, L., MÜLLER, R., & ZHU, F. (2023). **Network Governance for Interorganizational Temporary Organizations: A Systematic Literature Review and Research Agenda.** Project Management Journal, 54(1), 35-51. <https://doi.org/10.1177/87569728221125924>

WU, X.; RAMESH, M. H.; SCOTT, F. (2010) **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** 2010; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap. 160 p. Título original: The public policy primer: managing the policy process. 2014.

YAMAMOTO, O. H., OLIVEIRA, I. F. (2010). **Política social e psicologia: Uma trajetória de 25 anos.** Psicologia: Teoria e Pesquisa 26(esp.), 9-24. <https://doi.org/10.1590/S0102-37722010000500002>» <https://doi.org/10.1590/S0102-37722010000500002>