

## AÇÃO PÚBLICA E INOVAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE FLORIANÓPOLIS-SC

Public action and social innovation: an analysis of the System of Protection of the Rights of Children and Adolescents Florianópolis-SC

Aghata Karoliny Ribeiro Gonsalves\*  
Maria Carolina Martinez Andion\*\*

### RESUMO

O Brasil é reconhecido por sua avançada legislação referente à garantia de direitos de crianças e adolescentes. Entretanto, os avanços institucionais das últimas décadas não foram suficientes para promover uma transformação da realidade, tendo em vista os inúmeros casos de violações de direitos deste público registrados diariamente no país. Este trabalho discute essa problemática, tendo como objetivo compreender como se “performa” o Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes (SGDCA) em Florianópolis e suas consequências em termos de inovação social nas arenas públicas no qual este se inscreve. Para tanto, examina tal política enquanto “ação pública”, adotando uma perspectiva teórico-metodológica pragmatista no estudo do caso em tela. O trabalho apresenta o framework analítico e sua aplicação em diferentes escalas de análise do fenômeno: macro, meso e micro, bem como relaciona essas escalas fazendo uma leitura dos avanços e limites da ação pública no município. As conclusões mostram que a política é “performada” num quadro de grande fragilidade institucional e política. Isso tem resultado em mais regularidade do que inovação social, produzindo o contrário do que se espera em seu marco legal: a proteção integral e levando a uma estigmatização das crianças, adolescentes e famílias atendidas pela política pública.

**Palavras-chave:** Política Pública; Ação Pública; Direitos das Crianças e Adolescentes; Inovação Social; Florianópolis.

### ABSTRACT

Brazil has an advanced legislation related to the guarantee of children and adolescents' rights. However, these institutional innovations do not seem to promote an effective transformation in the social reality, given the numerous cases of violation registered every day against children and adolescents in the country. In this paper we discuss this problem and aim to understand how the policy of protection of children and adolescents' rights in Florianópolis is performed and its consequences in terms of social innovation in the public arenas where it is embedded. In order to do so, public policy is examined as “public action”, and a pragmatist perspective in the study of the case is adopted. We present the analytical framework and its application in different scales of analysis: macro, meso and micro, and relate these scales showing advances and limits of the public action in this area in the municipality. The conclusions highlight that in local practices, the policy is performed in a backdrop of institutional and political fragility. This results in more regularity than social innovation producing the opposite of what is expected in its legal framework: full protection, and leading to a process of stigmatization of the children, adolescents and families attended by this public policy.

**Keywords:** Public Policy; Public Action; Children and Adolescents' Rights; Social Innovation, Florianópolis.

\* Professora colaboradora do Departamento de Administração Pública do Centro de Ciências de Administração e Socioeconômicas (Esag) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Membro do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações Sociais na Esfera Pública (NISP). E-mail: aghatag@hotmail.com. ORCID: 0000-0002-4997-0505

\*\* Professora associada do Departamento de Administração Pública do Centro de Ciências de Administração e Socioeconômicas (Esag) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Doutora em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pós-doutorado em Economia Social pela Universidade de Valência (UV), Espanha. Líder do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações Sociais na Esfera Pública (NISP). E-mail: andion.esag@gmail.com. ORCID: 0000-0003-4723-3437

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF88) institucionalizou no Brasil uma concepção ampliada de esfera pública, reconhecendo a sociedade civil enquanto sujeito político, aproximando-a do Estado no compartilhamento da gestão de políticas públicas e proporcionando a criação de novos dispositivos para o exercício da democracia participativa. Neste cenário de afirmação de novos direitos, emerge também o debate sobre o reordenamento das políticas públicas destinadas a proteção de crianças e adolescentes. Com o objetivo de reconhecê-los como sujeito de direitos, foi introduzido na CF88 o artigo 227 que estabeleceu:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, art. 227).

A CF88 incorporou os marcos internacionais declarados pela Organização das Nações Unidas (ONU) que tratam dos direitos da criança e do adolescente, garantindo no país a doutrina da proteção integral, valorizando a participação da sociedade nesse processo. Essa doutrina foi regulamentada no Brasil por meio da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sob a lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, reconhecida mundialmente como um dos mais importantes avanços legais destinado a esta faixa etária da população.

O ECA garante a proteção integral a crianças (de zero a até 12 anos de idade) e a adolescentes (de 12 a 18 anos de idade), prevendo atenção ao seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Para tanto, foi proposto um sistema de governança compartilhada, por diversas instituições, tais como os Conselhos de Direitos em âmbitos Nacional, Estadual e Municipal da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar, o Fundo da Infância e da Adolescência, as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), além das instituições públicas governamentais, como os poderes executivo, legislativo e judiciário (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990).

Para Digiácomo e Digiácomo (2011) articulação é uma das palavras-chave da política pública de atendimento proposta pelo ECA e este ainda é um desafio, pois exige ação conjunta e coordenada destes atores para garantia da proteção integral. Tendo em vista os desafios impostos pelo trabalho em rede destas diferentes instituições, em 2006, foi criado o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), uma estratégia do Conselho Nacional da Criança e Adolescente (Conanda) para fortalecer essa articulação. Por meio da Resolução 113/2006, o Conanda estabelece que o SGDCA deve promover articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil.

De acordo com essa Resolução, a atuação em rede deve ser operacionalizada a partir de três eixos estratégicos de ação: (i) defesa, (ii) promoção e (iii) controle da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes (CONANDA, 2006). O eixo da defesa caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas

e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos da infância e da adolescência. Neste eixo situa-se a atuação dos órgãos públicos judiciais. O eixo da promoção dos direitos humanos operacionaliza-se através de programas e serviços de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, com a articulação de todas as políticas públicas, como saúde, educação, segurança, assistência social, entre outras. Já o terceiro eixo diz respeito ao controle da efetivação das políticas públicas, exercido prioritariamente pela sociedade civil, por meio de instâncias públicas colegiadas, como por exemplo, os conselhos de direitos da criança e do adolescente, os conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas e os órgãos e os poderes de controle interno e externo, como o Ministério Público.

Desde a promulgação do ECA, o Brasil avançou na garantia dos direitos da criança e do adolescente, diminuindo a taxa de mortalidade infantil, ampliando o acesso ao ensino básico, reduzindo as taxas de trabalho infantil e diminuindo a pobreza nessa faixa etária da população (UNICEF, 2014a). Apesar dos evidentes progressos trazidos por esses marcos legais, diversos desafios ainda se impõem à sua aplicação para a efetiva garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Quinto país mais populoso do mundo, com aproximadamente 208 milhões de habitantes (segundo estimativa do IBGE de 2017), o Brasil tem aproximadamente 32% do total de sua população formada por crianças e adolescentes, cerca de 66 milhões de pessoas. Aproximadamente 2,5 milhões de crianças e adolescentes na faixa etária entre 4 e 17 anos estão fora da escola, segundo levantamento da rede Todos pela Educação, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2014 (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2017).

Um outro levantamento realizado pela Unicef, em 2014, revelou que a cada hora cerca de 14 casos de violência contra crianças e adolescentes eram registrados no país. Essa situação se agrava se considerarmos que muitos desses crimes nunca chegam a ser denunciados (UNICEF, 2014). Outro indicador alarmante diz respeito aos homicídios, que representam a maior ameaça à vida dos adolescentes, afetando, principalmente, a população negra. Em 2012 foram registrados um total de 9.106 óbitos de adolescentes entre 15 e 19 anos, isto significa dizer que a cada hora morria um adolescente por homicídio no País. Esta taxa chega a ser quase quatro vezes maior entre os meninos negros, se comparado aos meninos brancos (UNICEF, 2014).

Muitos desses problemas também se observam no município de Florianópolis, cidade foco deste estudo. Em 2015 a estimativa populacional da cidade atingia a marca de 470 mil habitantes, sendo aproximadamente 26% desse total (cerca de 89 mil) formado de crianças e adolescentes entre 0 e 18 anos de idade (ICOM, 2017). Embora seja a capital com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil (PNUD, 2013), a realidade de muitas crianças e adolescentes é similar com as demais regiões do país.

De acordo com relatório Sinais Vitais (ICOM, 2017) – que apresenta indicadores resultantes de uma ampla pesquisa sobre a situação da criança e do adolescente em Florianópolis – uma em cada sete crianças vivem vulneráveis à pobreza. Apenas 63% dos jovens entre 18 e 20 anos possuíam o ensino médio completo. Se consideramos as violações de direitos, entre 2013 e 2015 mais de 7 mil denúncias foram registradas e do total de violência sexual, mais de 75% vitimaram crianças e adolescentes, em sua grande maioria meninas entre 1 e 14 anos (ICOM, 2017).

Estes indicadores alertam para a situação de contradição que marca o lugar de crianças e adolescentes em nosso país e em Florianópolis. Então, convém admitir que apesar do ECA ser reconhecido internacionalmente como um dos mais avançados diplomas legais relacionados a garantia de direitos para crianças e adolescentes, ainda hoje é desconhecido e descumprido por uma grande parte da população (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2011). A lei, ainda que reconhecida por sua excelência, não tem a condição de, por si só, alterar a realidade. A efetiva garantia de direitos demanda articulação dos atores envolvidos na política, aprendizagem coletiva e promoção de inovações sociais para responder aos problemas públicos.

Partindo desta premissa, este artigo apresenta uma proposta teórico-metodológica particular para compreensão das políticas públicas em rede e a aplica no estudo da ação pública para garantia de direitos de crianças e adolescentes em Florianópolis. Tal proposta se ampara numa perspectiva pragmatista<sup>1</sup> (BARTHÉ et al, 2013; FREGA, 2016; BOULLOSA, 2013). Mais especificamente relaciona duas abordagens teóricas da sociologia pragmática francesa: a Teoria Ator-Rede (CALLON; LATOUR, 1981; LAW, 1999; LATOUR, 1994, 1999; 2012; 2014) e a Sociologia dos Problemas Públicos (CEFAÏ, 2002; 2009; 2012; 2014; CHATEAURAYNAUD, 2009; 2011; 2016; CEFAÏ; TERZI, 2012; QUÉRÉ; TERZI, 2015). Esse diálogo possibilita conceber uma nova interpretação para a “ação pública”, dando maior ênfase para a participação de outros atores para além do Estado nessa ação e percebendo-a enquanto prática, ou seja, *lócus* intermediário no qual se articula a regularidade do social e a criatividade do agir (FREGA, 2016).

Com base nessa abordagem, busca-se compreender como diferentes atores se articulam, agem e co-constroem (ou não) novas respostas para garantir os direitos de crianças e adolescentes, colocando luz sobre suas ações coletivas e consequências no enfrentamento das situações problemáticas que encontram (CEFAÏ, 2009; 2017). Trata-se, portanto, de focalizar nas dinâmicas de inovação social engendradas nas diferentes arenas públicas (macro, meso e micro) nas quais essa ação pública ocorre na prática (ANDION et al, 2017). Para tanto, a pergunta orientadora do estudo foi:

*Como os atores-rede “performam”<sup>2</sup> o SGDC em Florianópolis e quais as consequências em termos de inovação social nas arenas públicas?*

1. Como descrevem Cefai (2009), Barthé et al (2013), Frega (2016) nas últimas três décadas ocorre uma “virada pragmática” nas Ciências Sociais. Apesar de ser um movimento recente, este teria suas raízes no pragmatismo americano do início do século XX, especialmente nos trabalhos de John Dewey, William James e George Herbert Mead. No campo da sociologia contemporânea diferentes correntes teóricas se filiam, cada uma a sua maneira, a uma leitura pragmatista da realidade, tais como a Economia das Convenções (SALAIS; THÉVENOT, 1986; LIVET; THÉVENOT, 1994), a Sociologia da Capacidade Crítica (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006; BOLTANSKY, 2009), a Teoria Ator-Rede (LATOUR, 1999; 2012; LATOUR; WEIBEL, 2005) e a Sociologia dos Problemas Públicos (CHATEAURAYNAUD, 2011; CEFAÏ; TERZI, 2012). Segundo Frega (2016) tais estudos se diferenciam ao enfatizar uma nova ontologia do social e uma nova metodologia para o seu estudo, concebendo o real como um “*nexus* de práticas”.

2. Partindo de um ponto de vista pragmatista, utiliza-se o verbo “performar” referindo-se à ação coletiva, no sentido concebido pelo interacionismo simbólico, conforme Mead (1934) e Goffman (1959). Para o primeiro, a ação individual é construção e não dado. Ela é erigida pelo indivíduo por meio da percepção e interpretação das características das situações vividas e das intenções dos outros. Já para o segundo, a interação é vista como uma “performance” firmada pelo ambiente e pela audiência, construída para fornecer aos outros, impressões

Para responder essa pergunta, o texto se estrutura em três partes complementares, além dessa introdução. A sessão dois caracteriza e posiciona o enfoque teórico-analítico adotado nesse estudo frente ao debate atual do campo das políticas públicas, fazendo a articulação entre as três categorias conceituais centrais: ação pública, arena pública e inovação social. A sessão três apresenta o caminho metodológico da pesquisa e seus momentos no acompanhamento da “ação pública” junto aos atores-rede que “performam” o SGDCA de Florianópolis, discutindo os principais resultados observados e relacionando-os. Na quarta, e última sessão, os resultados são analisados em seu conjunto e são tecidas considerações sobre os alcances e limites dessa “ação pública” na promoção de inovações sociais para garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes nas diferentes arenas públicas analisadas. As conclusões revelam que na prática a política é “performada” num quadro de grande fragilidade em termos institucionais e de processo político. Isso tem resultado ao contrário do que se espera em seu marco legal: a proteção integral, levando em muitos casos a uma estigmatização das crianças, adolescentes e famílias atendidas pela política.

## 2. AÇÃO PÚBLICA E INOVAÇÃO SOCIAL EM ARENAS PÚBLICAS

Como discutido por Boullosa (2013), Farah (2011) e Andion et al (2017), ainda prevalece no campo de estudos de políticas públicas no Brasil uma abordagem centrada na análise racional das políticas públicas (*policy analysis*) que privilegiam o uso de técnicas quantitativas para avaliar as conexões entre as políticas e os programas governamentais às suas consequências (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Desse modo, são poucos os estudos que vão além de uma leitura estrutural e normativa e que focalizam na ação de outros atores, para além do Estado, no processo de fazer política pública. Esse é o foco desse trabalho e, para tanto, com base numa leitura pragmatista (CEFAÏ, 2017) busca-se nesta sessão delimitar e relacionar as noções de “ação pública”, de “inovação social” e de “arenas públicas”, categorias analíticas centrais desse estudo.

### 2.1 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À AÇÃO PÚBLICA

Desde sua origem, com o trabalho seminal de Laswell (1936), o campo de estudo sobre as políticas públicas tem se colocado como uma ciência do governo em ação, caracterizando-se como um campo multidisciplinar e orientado para a resolução de problemas concretos (SOUZA, 2006; SECCHI, 2013). Assim, tradicionalmente, a análise das políticas públicas visa melhorar a ação governamental para torná-las mais racional e eficaz.

Com a consolidação do campo de estudo das políticas públicas, suas definições e abordagens se ampliaram e se diversificaram consideravelmente. De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012) a maioria dos modelos de análise das políticas públicas são influenciados pela sociedade de referência dos autores que os produzem e relacionam-se com os principais paradigmas das Ciências Sociais. Essa diversidade demonstra que o campo de políticas públicas não é um campo de conhecimento coeso, não havendo uma única definição con-

---

que são coerentes com os objetivos dos atores. Na *performance* se encontram, então, a estrutura, as relações e as intenções dos indivíduos que agem.

sensual sobre a mesma. Utilizando como base as revisões de literatura já realizadas por diferentes autores do campo (SOUZA, 2006; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2013) pode-se identificar três debates principais.

O primeiro deles diz respeito ao protagonismo no estabelecimento das políticas públicas, diferenciando-se em duas grandes correntes: (i) estadocêntrica, que considera as políticas públicas de responsabilidade estritamente de atores estatais (HECLO, 1972; DYE, 1976; BUCCI, 2002), e (ii) multicêntrica, que amplia a diversidade de atores, incluindo, para além do Estado, outros como organizações privadas, da sociedade civil, redes de políticas públicas, fóruns e conselhos e cidadãos, entre outros (DROR, 1971; KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997; REGONINI, 2001; HAJER, 2003).

O segundo debate versa sobre o que se considera política pública. Tradicionalmente se entendia que política pública estivesse ligada à ação governamental, resultando, portanto, de uma intencionalidade dos seus agentes. A partir do trabalho precursor de Dye (1976), que conceitua política pública como tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer, para os autores filiados a esta concepção (BACHARACH; BARATZ, 1962; SOUZA, 2006; FERNANDES, 2010), a política pública também pode significar omissão, negligência ou a decisão de não agir sobre determinado problema público (SECCHI, 2013). Em estudos mais recentes, a política pública vem sendo associada à ideia de ação pública (MILANI, 2008; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; BOULLOSA, 2013; ANDION et al, 2017) e seu protagonismo passa a ser atribuído também para outros atores além do Estado.

O terceiro debate refere-se à escala de análise das políticas públicas. Algumas correntes teóricas investigam as políticas públicas enquanto macro diretrizes estratégicas (COMPARATO, 1997; MASSA-ARZABE, 2002), sendo que outras consideram também outras escalas como as intermediárias e operacional (GIULIANI, 2005; SECCHI, 2013), levando em conta os paradoxos e as incoerências (STONE, 2002) entre o discurso oficial e a prática e entre as diferentes escalas de análise das políticas públicas.

Esta pluralidade de correntes configura, em termos epistemológicos, um campo com distintas matrizes epistêmicas e discursos teóricos (WESTWOOD; CLEGG, 2003; PAES DE PAULA, 2015), que oferece diferentes possibilidades de análise sobre as políticas públicas. Examinando sob esta ótica, Howlett, Ramesh e Perl (2013) identificam a existência de duas principais matrizes epistêmicas deste campo de estudos, sintetizada no Quadro 1 a seguir.

A primeira matriz, definida pelos autores como positivista, concentra os estudos mais tradicionais na perspectiva norte-americana de análise das políticas públicas (policy analysis) tendo entre seus autores representativos Dunn (1981) e Weimer e Vining (2011). Essa abordagem, com uma maior tradição na ciência econômica, defende que a política pública se expressa nos registros oficiais da tomada de decisão governamental tais como leis, atos, regulamentações e relatórios, resultando de uma perspectiva *top-down* ou hierárquica. Nesta visão, os estudos das políticas públicas devem ser capazes de avaliar os efeitos de uma política e compreender o seu porquê. Concentram-se mais na avaliação formal e neutra dos *outcomes*, do que nos processos da política e focalizam no *gap* entre o que é planejado e o que é implementado. Para tanto, utilizam prioritariamente metodologias quantitativas de coleta e interpretação de dados, além de abordagens racionalistas de análise que tratam

da relação custo/benefício, da avaliação ou do exame dos riscos de implementação das políticas.

**Quadro 1** - Matrizes epistêmicas no estudo das políticas públicas

CARACTERÍSTICAS	MATRIZ POSITIVISTA (Análise das Políticas)	MATRIZ ANTI-POSITIVISTA (Estudos das Políticas)
<b>Ontologia do social e Visão do interesse público</b>	Sociedade como soma de atores individuais autônomos e racionais. Interesse público como soma dos interesses individuais.	Sociedade como comunidade política. Interesse público é construído por meio da negociação dos diferentes interesses coletivos.
<b>Olhar sobre a política pública</b>	Política pública se expressa nos registros oficiais e é criada por meio de estágios sequenciais em uma lógica evolutiva.	Políticas públicas envolvem processos políticos, confrontos e articulação, entre diferentes atores para além do governo.
<b>Modo de tomada de decisão</b>	Tomada de decisão racional.	Decisão como processo político, permeada de paradoxos e de imprevisibilidade.
<b>Foco do estudo</b>	Explicar relação/coerência entre planejado e executado e consequências da política (ênfase nas causas e efeitos).	Busca compreender a política sendo feita (processo de construção da política).
<b>Direcionamento da política</b>	De cima para baixo	De baixo para cima
<b>Metodologias mais frequentes</b>	Quantitativas	Qualitativas
<b>Relação sujeito-objeto</b>	Pesquisador neutro que analisa e faz recomendações para a política.	Pesquisador como “ator”, influenciando os demais na formulação e expressão de seus argumentos.
<b>Autores representativos</b>	Dunn (1981); Weimer e Vining (2011).	Fischer e Forester (1993); Schneider e Ingran (1993); Stone, (2002).

**Fonte:** Elaboração própria com base em Howlett, Ramesh e Perl (2013); Stone (2002); Secchi (2016).

A segunda matriz, identificada por Howlett, Ramesh e Perl (2013) como *policy studies*, é mais ampla e envolve estudos cuja emergência é descrita por Secchi (2016) como “virada argumentativa”. Nesse conjunto de estudos, com uma tradição na Ciência Política, se inserem outras perspectivas analíticas “anti-positivistas” apoiadas em análises argumentativas, críticas ou construtivistas das políticas públicas (FISCHER; FORESTER, 1993; SCHNEIDER; INGRAN, 1993; STONE, 2002). Nestes estudos, leva-se em consideração o processo político e busca-se examinar não apenas os efeitos das políticas e programas públicos, mas também as suas pressuposições e seus processos, a partir de uma lógica *bottom-up*. Seus autores enfocam a relação das políticas públicas com os sistemas políticos, os determinantes ou condicionantes das políticas públicas ou ainda a análise do conteúdo da política e sua incidência nos sistemas políticos mais amplos.

No Brasil, a primeira matriz, centrada nos estudos de análise racional das políticas públicas permanece predominante, priorizando, portanto, uma orientação racional instrumental, que se deve, entre outros fatores, à forte influência da corrente norte-americana nas escolas de administração do país (FARAH, 2011; BOULLOSA, 2013). A matriz anti-positi-

vista também vem ganhando espaço nas últimas décadas nos debates científicos do campo (SECCHI, 2016).

Porém, apenas mais recentemente, começam a surgir novas abordagens que visam suplantar a dicotomia colocada pela oposição entre *Policy Analysis* e *Policy Studies* alargando o debate no campo de estudo das políticas públicas (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012; BOULLOSA, 2013). De uma maneira geral, tais abordagens se apoiam no trabalho seminal de John Dewey: *The Public and Its Problems*, publicado em 1927, no qual o autor coloca em discussão a noção pré-concebida de Estado, herdada da ciência política clássica. Ele enfatiza a importância dos públicos e de seu engajamento para a resolução dos problemas e formação do Estado Democrático (DEWEY, 1927).

Para Dewey (1927), o Estado não tem uma existência *per se*, nem pode ser definido de maneira genérica e universal, pois ele depende da formação dos públicos, relacionados à apreensão pelos cidadãos das consequências concretas da vida associada. Essas consequências não se referem apenas àqueles que são diretamente afetados por essas consequências, mas a todos. Para ele, a formação do Estado é um processo experimental que envolve a emergência dos públicos, a aprendizagem de uma cultura cívica e a capacidade de buscar soluções para situações percebidas como problemáticas (CEFAÏ, 2012).

Nesse sentido, Dewey antecipa uma discussão bastante atual no campo da administração pública que se refere à reconfiguração do Estado contemporâneo, a qual ocorre, principalmente, após os anos de 1970, momento marcado pela crise do Estado-providência (THOENIG; DURAN, 1996; BERNIER; BOUCHARD; LÉVESQUE, 2003; DENHARDT; DENHARDT, 2003). Muitos são os fatores que vão contribuir para a perda de legitimidade do modelo clássico de Estado, que possuía como principais características a centralidade na provisão de bens e serviços públicos e a forte intervenção econômica. Recentemente, as políticas públicas vêm sofrendo um processo de profundas transformações, impulsionadas pela passagem de um modelo de Estado que unilateralmente controlava a elaboração e implementação de políticas públicas, para uma nova concepção de ação coletiva, que envolve uma pluralidade de atores na produção de bens e serviços públicos.

Consolida-se uma lógica de governança compartilhada (OSBORNE, 2006) e a esfera pública torna-se locus central da “ação pública”. Como define Cefaï (2002; 2017) a esfera pública passa a ser compreendida sob uma outra ótica, diferentemente daquela tradicionalmente concebida por Habermas (1984). Considerando que, atualmente, os espaços públicos são mais híbridos, dinâmicos e até mesmo virtuais, caracterizados por múltiplos atores em interação, o autor propõe compreendê-la a partir da noção de “arena pública”. Diferentemente da esfera pública, a arena pública pode ser interpretada como uma rede que se forma em torno de “*public issues*” (CEFAÏ, 2017, p. 196), um espaço de confrontação e também de cooperação, nos quais os problemas públicos são (re)significados e compartilhados e onde vários atores e instâncias, para além do aparelho do Estado, se articulam e se mobilizam.

Considerando o que foi discutido até aqui, propomos uma compreensão de política pública multicêntrica (que considera diversos atores como protagonistas), resultante de uma “ação pública”, que é performada em “arenas públicas” e pode ou não ser geradora de “inovações sociais”. Tal concepção busca relacionar os diversos elementos que compõe essa “trama de intercomunicação” na ação pública: práticas, sujeitos, instituições, dispositivos

técnicos e legais e compreender as suas consequências. A ação pública é, então, vista como resultante de uma ação coletiva, ou seja, da iniciativa de coletivos que buscam atingir um objetivo compartilhado em contextos de cooperação e de competição (CEFAÏ, 2009).

Mas como analisar e acompanhar essa ação pública? Mais do que um “novo conceito” é preciso forjar uma “outra forma de olhar” para as políticas públicas enquanto prática, o que será discutido a seguir.

## 2.2 ANÁLISE PRAGMÁTICA DA AÇÃO PÚBLICA COM ÊNFASE NOS PROCESSOS DE INOVAÇÃO SOCIAL

Uma análise pragmática das políticas públicas, se diferencia das abordagens anteriormente discutidas, pois visa acompanhar (*in vivo*) a experiência processual de múltiplos atores em diferentes escalas espaciais e temporais e em diferentes situações vivenciadas. Além disso, a análise também leva em conta os efeitos (consequências) das ações coletivas que abrem (ou não) novas oportunidades de ação e/ou de resolução dos problemas públicos (CHATEAURAYNAUD, 2011; 2012; CEFAI; TERZI, 2012).

A perspectiva pragmática parte de uma outra ontologia do social que não se baseia nem na metáfora do mercado (como nos estudos clássicos da *policy analysis*), nem apenas na metáfora do conflito (*policy studies*). Essa perspectiva, redefine o “social”, concebido não como um domínio especial ou uma esfera exclusiva, mas como um fluxo contínuo de associações (LATOURE, 2012). Evidencia-se que o processo de mudança do instituído (e as inovações sociais produzidas) não possui mais um centro, um mecanismo organizador único (DUBET, 2010), mas se redefine a partir de um movimento contínuo e peculiar de sucessivas associações e reassociações entre diversos atores-rede (humanos e não-humanos) (LATOURE, 2012).

Nesse sentido, o estudo sob a lente pragmatista propõe (re)ligar a observação das situações cotidianas enfrentadas pelos atores-rede envolvidos na política às considerações mais gerais relativas às configurações macrossociais. Para compreender essa dinâmica no âmbito da ação pública, torna-se importante relacionar escalas de análise consideradas muitas vezes dicotômicas na sociologia clássica. Primeiramente é importante compreender as macroestruturas de uma ação pública, análise fundamental para compreender os *frames* que configuram os problemas públicos ao longo do tempo. Para focalizar essa escala partimos dos fundamentos teóricos da Teoria Ator-Rede (LATOURE, 2012) e, mais particularmente, da Cartografia das Controvérsias (VENTURINI, 2010; 2012; VENTURINI et. al, 2015) e também da Balística dos Problemas Públicos (CHATEAURAYNAUD, 2009; 2012).

Os referidos autores – Latour (2012), Venturini (2010; 2012), Venturini et al. (2015) e Chateauraynaud (2009; 2012) –, argumentam que retrazar a trajetória (não linear) dos problemas públicos levando em conta os argumentos e o jogo de atores, em uma leitura longitudinal, é importante para compreender a configuração do “campo de forças”, ou seja, a arena pública, na qual a ação pública ocorre. Esta análise deve ser iniciada considerando as controvérsias geradas nos debates públicos, pois elas nos permitem evidenciar os argumentos, engajamentos e justificações e os atores-rede que se mobilizam em torno das situações percebidas como problemáticas.

Controvérsias referem-se aos debates que não estão estabilizados e que emergem em situações de prova, quando se questiona a atitude natural ou quadros instituídos. Quando as mesmas se estabilizam, por exemplo, por meio de novas legislações ou novos paradigmas culturais, ocorre o surgimento do que os autores chamam de “caixas-pretas” (CHATEAURAYNAUD, 2009; 2012; VENTURINI, 2010; LATOUR, 2012). A análise das controvérsias permite acessar e compreender melhor como os atores agem publicamente: expressam e discutem suas opiniões, localizam problemas, lançam sinais de alerta, entram em disputas e configuram temas de conflito. Esse debate aberto que estabelece situações de “problematização” e “publicização” (CEFAÏ, 2017) dos problemas públicos ao longo do tempo é a base para a formação da opinião pública. Esse processo ocorre em diferentes lócus, seja nos processos interativos ordinários, seja em espaços de articulação intermediários como fóruns, conselhos, seja em arenas mais amplas como os debates políticos, na mídia, as discussões jurídicas ou científicas (CHATEAURAYNAUD, 2011; LATOUR, 2014).

Já na Balística Sociológica, proposta por Chateauraynaud (2011), busca-se construir uma sociologia das transformações sociais religando os argumentos produzidos no debate público com o jogo de atores em arenas públicas. Segundo o autor, não se trata apenas de tipificar os argumentos, mas de “seguir a formação lenta e gradual de novos argumentos” e compreender como eles emergem, se projetam e se mantêm nas arenas públicas, atravessando sucessivas situações de prova. Para tanto, é importante identificar os atores que criam estes argumentos, aderem e dão suporte aos mesmos, contestam ou modificam tornando-os mais fortes e influenciando assim a forma de ver e de enfrentar os problemas públicos.

Para isso é necessário religar uma análise macroestrutural – que focaliza os debates e interações mais amplas e mais visíveis – com o acompanhamento e descrição do “campo de experiência” (CEFAÏ, 2014) dos públicos que buscam responder a situações problemáticas. Nesse sentido, a perspectiva teórica da Sociologia dos Problemas Públicos (CEFAÏ; TERZI, 2012; CEFAÏ, 2017) fornece subsídios para acompanhar e observar a ação pública situada e compreender melhor sua capacidade de promover ou não mudanças no instituído. A Sociologia dos Problemas Públicos (CEFAÏ, 2017) centra-se no estudo da “ecologia da experiência pública”<sup>3</sup> mostrando a importância da sua compreensão para o estudo da democracia.

Conforme Cefai e Terzi (2012) argumentam: é por meio das situações cotidianas de enfrentamento dos problemas públicos que a cultura democrática se constrói. Ao investigar, experimentar, discutir determinar as causas, os responsáveis, mobilizar, pensar alternativas de respostas e agir para solução dos problemas públicos, de forma coletiva, os públicos influenciam na configuração das arenas públicas em que se situam e promovem ou não inovação social (CEFAÏ, 2017; MORAES; ANDION, 2018). Tem-se aqui uma nova compreensão da mudança social e política que ocorre nas situações reais de “gestação dos fatos públicos” (CHATEAURAYNAUD, 2011).

---

3. Para Cefai (2017) os problemas públicos e seus públicos emergem de uma Ecologia, quer dizer, a experiência não é da ordem de uma “vivência subjetiva” e se constrói em rede, por meio de diversas articulações em um ambiente determinado. Por outro lado, consiste numa experiência pública, porque surge de situações de provas, afetivas, sensíveis ou avaliativas, nas quais a ordem natural das coisas passa a ser questionada e surge espaço para a co-construção de novas possibilidades.

Em síntese – e estabelecendo um diálogo com outros autores do campo como Cajaibe- Santana (2014), Lehtola e Stahle (2014) e Andion et al (2017) – entendemos que a ação coletiva (e não apenas individual) e as dinâmicas macroestruturais se influenciam mutuamente em processos de inovação social em arenas públicas. Esta última pode ser definida como uma “ação pública” situada que resulta da articulação entre diferentes coletivos que compõem as arenas públicas com vistas a responder a uma situação problemática. A inovação social é então percebida como um processo de “experimentação” diante dos problemas públicos (percebidos, interpretados, discutidos e confrontados); como dinâmicas de codificação e de codomínio de situações problemáticas em arenas públicas (ANDION et al, 2017).

Os pressupostos e categorias conceituais apresentadas fundamentaram a concepção do caminho analítico e metodológico que permitiu analisar as diferentes escalas da ação pública da garantia de direitos de crianças e adolescentes, com ênfase nos alcances e limites dessa política na promoção de inovações sociais. A aplicação desse enfoque e os resultados obtidos serão discutidos a seguir.

### **3. COMO O SGDCA É “PERFORMADO” EM FLORIANÓPOLIS? ALCANCES E LIMITES DA POLÍTICA EM TERMOS DE INOVAÇÃO SOCIAL**

Para investigar como os atores-rede “performam” o SGDCA em Florianópolis e suas consequências em termos de inovação social nas arenas públicas, foi concebido um caminho teórico-analítico para observar e analisar as três escalas da ação pública pesquisada: (i) escala macro: com o mapeamento da arena pública da garantia de direitos da criança e do adolescente no Brasil; (ii) escala meso: com pesquisa de campo realizada por meio da observação direta em diversos espaços de articulação do SGDCA; (iii) escala micro: acompanhamento das práticas ordinárias do Conselho Tutelar de Florianópolis. As técnicas e instrumentos adotados em cada uma dessas escalas e os principais resultados obtidos são discutidos abaixo.

#### **3.1 MAPEAMENTO DA ARENA PÚBLICA DA GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO BRASIL (ESCALA MACRO)**

Para compreender a configuração do debate na arena pública da garantia dos direitos da criança e do adolescente, no Brasil, foi feita a reconstrução da trajetória dos argumentos e do jogo de atores entre o período de 1985 (quando se inicia a reabertura democrática no país) até o ano de 2015. A estratégia de investigação adotada foi a análise documental (CELLARD, 2008). Como técnica de investigação, nos inspiramos na “Cartografia das Controvérsias” e na “Balística Sociológica” indicadas para descrever e interpretar debates sociais ou disputas públicas (VENTURINI, 2010; 2012; VENTURINI et al, 2015; LATOUR, 2014; MORAES; ANDION, 2018)<sup>4</sup>.

4. Venturini (2010) apresenta três cuidados principais que o pesquisador deve ter ao utilizar esta técnica: (1) o pesquisador não deve utilizar uma única fonte de coleta de dados, (2) deve utilizar o máximo de pontos de vista possíveis sobre o fenômeno pesquisado e (3) utilizar as próprias declarações e sentenças dos atores

O caminho metodológico para a cartografia foi realizado considerando-se três campos de argumentação: (i) político, utilizando notícias veiculadas no jornal impresso “O Globo”<sup>5</sup>, tendo sido analisadas 87 notícias<sup>6</sup>; (ii) científico, com análise de artigos acadêmicos encontrados nas bases de dados Ebsco®, Scielo® e Web of Science®, tendo sido examinados 123 artigos<sup>7</sup>; e (iii) legal, com levantamento e análise dos principais marcos legais sobre a matéria totalizando 65 documentos legais<sup>8</sup>.

A análise permitiu construir uma narrativa sobre a trajetória de configuração do problema público, com base nas principais “situações de prova” (CEFAÏ; TERZI, 2012; CHATEAURAYNAUD, 2011) enfrentadas pelos atores-rede na arena pública da garantia dos direitos da criança e do adolescente. Possibilitou também o mapeamento dos principais porta-vozes, suas declarações, temas de controvérsia e visões de mundo expressas sobre a questão (*issue*) (CEFAÏ, 2017) da garantia de direitos de crianças e adolescentes no Brasil. As Figuras 1 e 2 apresentam a comparação das mandalas que sintetizam a cartografia dos atores-rede principais e das controvérsias predominantes no debate nas décadas de 1980 e 2010.

As Figuras 1 e 2 retratam a síntese dos atores-rede que foram porta-vozes da discussão nos três campos e as Figuras 3 e 4 a paisagem da cartografia das controvérsias. Com o marcante contraste entre as duas décadas, percebe-se como há uma “especialização do debate” e um movimento de intensa regulação e judicialização para garantir os direitos da criança e do adolescente no Brasil.

Essa constatação se ancora na análise da trajetória do debate sobre o problema público. Nos anos 1980 o principal argumento presente no debate público era a de reconhecer formalmente os direitos das crianças e dos adolescentes. O argumento que ressalta no período é de que a institucionalização dos direitos e a criação de dispositivos para sua efe-

---

para interpretar e contextualizar as situações. A utilização da Cartografia das Controvérsias é um exercício de artesanato de diferentes fontes de dados que visa ajudar os pesquisadores a enriquecer suas perspectivas de observação (VENTURINI, 2010; 2012; VENTURINI et al, 2015; LATOUR, 2014).

5. A escolha desta mídia foi realizada porque o Jornal O Globo, juntamente com os jornais Folha de São Paulo, Correio Brasiliense e O Estado de São Paulo, é um dos jornais impressos com maior influência, tiragens e circulação no Brasil (ANJ, 2014), além de possuir uma plataforma online de busca muito bem estruturada e com diversas opções para filtrar as pesquisas realizadas.

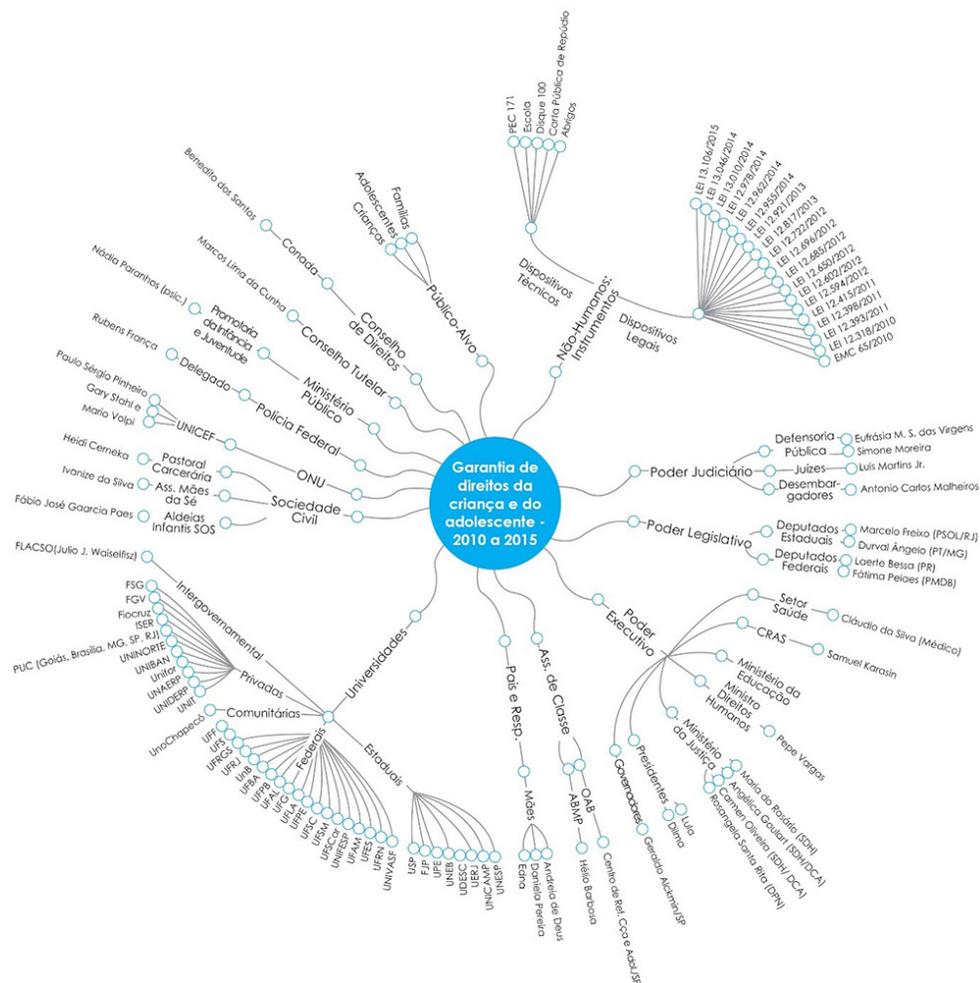
6. Para a coleta dos dados foi realizado um recenseamento das notícias veiculadas na base digital do Jornal O Globo. A pesquisa de notícias foi realizada duas vezes com a expressão exata “direitos da criança” e “direitos da criança e do adolescente”. Para filtrar os resultados encontrados foram consideradas as notícias veiculadas na sessão “O país” entre o período de 1985 a julho de 2015. Excluindo-se os resultados repetidos, a busca totalizou 283 notícias. Foram então priorizadas e agrupadas as notícias mais relevantes que envolviam controvérsias de destaque para a construção do texto final, sendo utilizadas na análise final 87 notícias.

7. A busca foi feita usando como filtro os termos “direitos” and “crianças e adolescentes”. Esta etapa totalizou 379 artigos. Para análise dos artigos encontrados, foi utilizado o software EndNote® para refinar as referências encontradas, excluindo artigos repetidos e selecionando os artigos das áreas das Ciências Sociais, Saúde e Educação, referentes a realidade brasileira. Assim na interpretação dos dados foram considerados 123 artigos.

8. A coleta de dados foi realizada a partir de um levantamento das principais leis que regem a matéria sobre os direitos da criança e do adolescente no Brasil, efetuada em setembro de 2015, no Portal da Legislação do Governo Federal, com o termo “criança or adolescente”, também entre o período de 1985 a 2015. A busca resultou em 262 atos legais, dentre eles: 01 Constituição Federal, 01 Estatuto da Criança e do Adolescente, 184 decretos, 13 medidas provisórias, 02 emendas constitucionais e 61 leis ordinárias. Foram utilizadas na pesquisa a Constituição Federal, o ECA, as emendas constitucionais e as leis, totalizando 65 documentos legais.



adolescentes submetidas ao trabalho infantil, fora da escola ou vítimas de abuso e exploração sexual e de maus-tratos. Destacam-se também os casos de investigação e a atuação dos órgãos de segurança e de controle como Ministério Público, a Política Federal e as Comissões de Investigação do Legislativo e do Conselho Nacional de Direitos das Crianças e Adolescentes (Conanda). Como forma também de enfrentar tais violações, além da atuação governamental (voltada sobretudo para o público mais vulnerável), observa-se a atuação de empresas, institutos e fundações empresariais, por meio do Investimento Social Privado (ISP), direcionando também recursos a organizações da sociedade civil através dos fundos da criança instituídos pelo ECA.

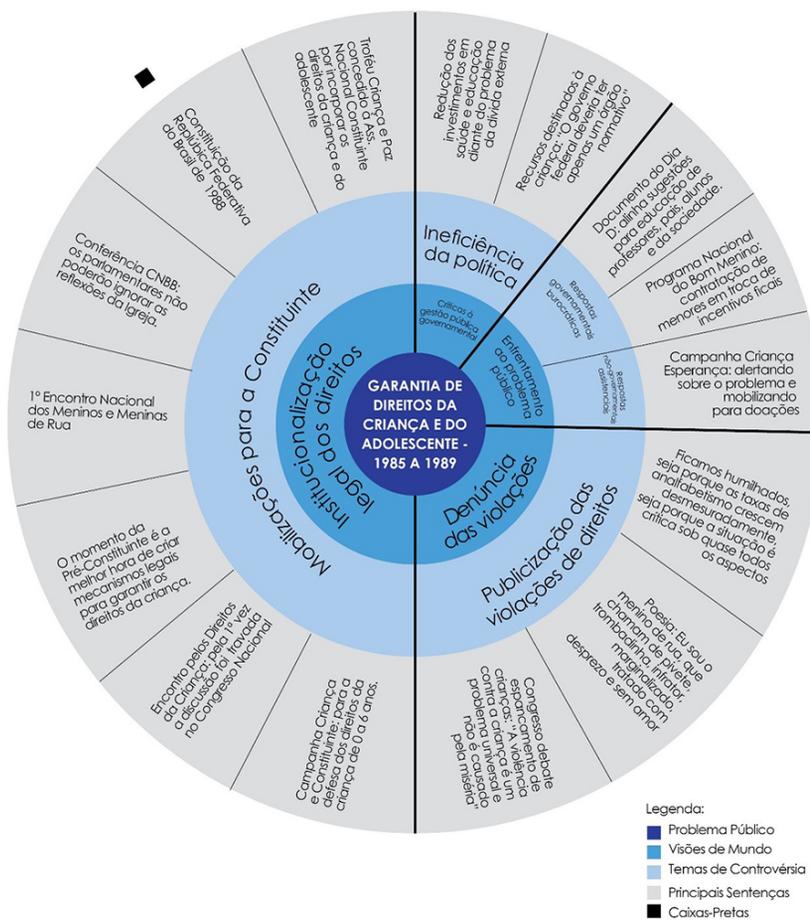


**Figura 2** - Representação dos principais atores-rede no debate na arena pública da criança e adolescente – década de 2010. Atores-rede mapeados – 2010.

Fonte: Elaboração própria.

Posteriormente, na década de 2000, observa-se uma maior especialização do debate e do tratamento dos problemas ligados às crianças e adolescentes (ainda associados sobretudo aos casos de violação). Evidencia-se nos três campos (científico, técnico-legal e

político) um esforço de identificar, mensurar e compreender mais profundamente por meio de experimentações e pesquisas sistemáticas as causas e consequências da violação de direitos no país. Há uma maior preocupação dos atores para a responsabilização penal dos agressores e violadores de direitos. Diversas campanhas contra as violações são realizadas e é feita pressão contra o Poder Judiciário para agilizar os processos de punição. Além disso, são criadas diversas leis, definindo novos crimes e intensificando as penas sobre diversos tipos de violências cometidas contra crianças e adolescentes.

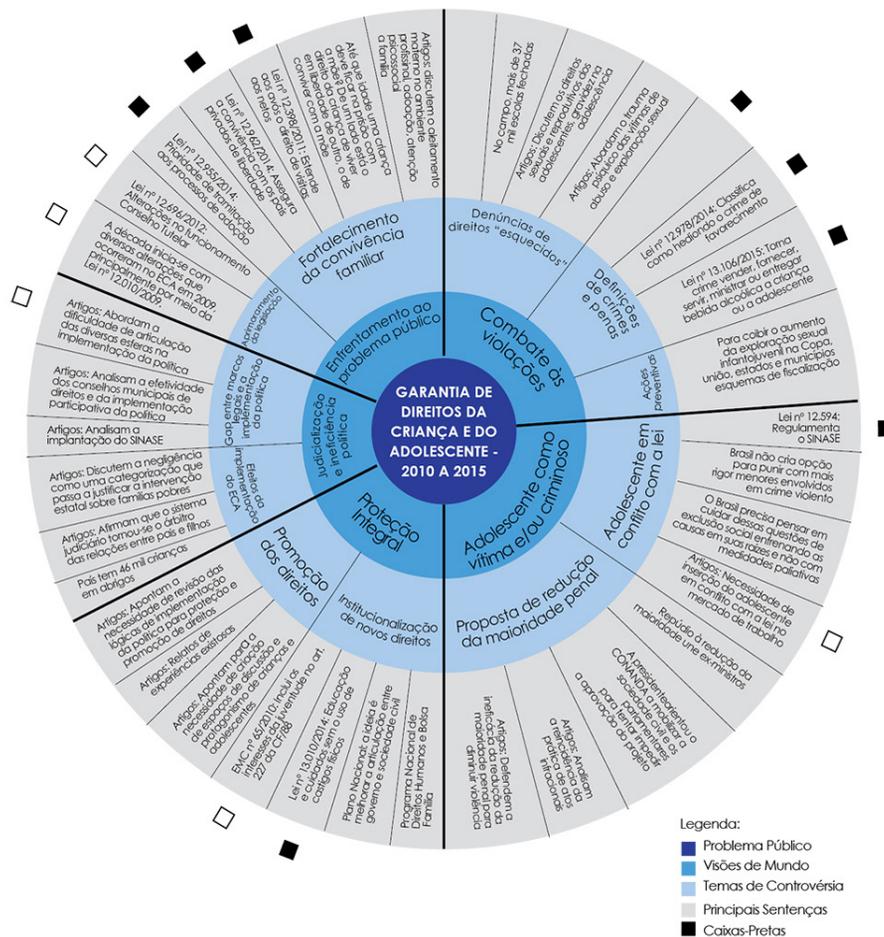


**Figura 3** - Representação das principais controvérsias no debate da arena pública da garantia de direitos – década de 1980. Principais controvérsias mapeadas – 1980.

Fonte: Elaboração própria.

Um importante debate que emerge nos anos 2000, e se intensifica em 2010, traz uma crítica à distância entre aquilo que foi instituído na legislação e os instrumentos para a operacionalização da política e os seus efeitos. Percebemos então, mais recentemente, uma discussão sobre o formalismo, a ineficiência e a incapacidade da política para responder aos inúmeros casos de violação, bem como as consequências não desejáveis da opção pela

institucionalização e judicialização como soluções. Apesar da legislação ter instituído novos princípios orientadores como a proteção integral, bem como novas formas de fazer, incentivando a articulação e a descentralização político-administrativa, com a municipalização da política, o debate denuncia a permanência de visões de mundo, de práticas e instrumentos, que parecem apenas “mudar de nome” após a promulgação do ECA.



**Figura 4** - Representação das principais controvérsias no debate da arena pública da garantia de direitos – década de 2010. Principais controvérsias mapeadas – 2010.

Fonte: Elaboração própria.

Essa visão de “fracasso da política” se intensifica em 2010 sobre os efeitos da implementação do ECA, após seus 20 anos de promulgação, reabrindo diversas “caixas-pretas” e trazendo reflexões sobre a baixa efetividade da política, suas estratégias e instrumentos. Nesse sentido, destaca-se o debate sobre outras formas de garantir direitos, para além da institucionalização como o fortalecimento da convivência familiar e comunitária ou ainda a revalorização de uma visão de proteção integral, a partir de uma lógica preventiva e de universalização de direitos e não apenas punitiva e de combate à violação. Quanto a esses

aspectos, o debate acadêmico recente parece assumir uma importante função de “lançador de alerta” (CHATEAUREYNAUD, 2009). Por outro lado, o retorno sobre as discussões da maioria penal em 2015 e 2016 traz para o centro do debate “antigas” visões ou concepções do problema que já pareciam superadas ou estabilizadas, como a noção do “menorismo” ainda bastante presente em alguns argumentos. A “hegemonia cultural” parece nesse caso ainda exercer influência sobre a ecologia da experiência pública (CEFAÏ, 2017).

Em síntese, essa trajetória indica que ocorre um processo de “avaliação pública” da questão da garantia de direitos, organizando uma “explicação” sobre o problema público suas causas, responsáveis, bem como um “julgamento” sobre suas consequências e os meios que devem ser adotados para evitá-las (CEFAÏ, 2017). Nessa avaliação pública a tríade institucionalização, regulação e judicialização parece ser o principal caminho adotado para fazer face aos problemas públicos enfrentados e promover a garantia de direitos de crianças e adolescentes. Os efeitos dessa escolha levaram a inúmeras distorções que hoje estão sendo questionadas no debate público, reabrindo as caixas-pretas e gerando novas controvérsias sobre temas antes estabilizados (LATOURE, 2012). Dentre essas destacam-se: (i) uma hipervalorização dos aparatos institucionais-legais no enfrentamento ao problema público, especialmente aqueles ligados à violação de direitos; (ii) um tratamento das crianças e dos adolescentes como “beneficiários” da política, vistos ora como vítimas, ora como culpados, mas estando longe do debate público; (iii) uma desvalorização do papel central da família e das comunidades, como estabelecido na Constituição de 1988; e (iv) um olhar para a garantia de direitos ligada, especialmente, ao combate às violações, em uma concepção mais punitiva do que preventiva ou de promoção.

### 3.2 SEGUINDO OS ATORES-REDE QUE “PERFORMAM” O SGDCA EM FLORIANÓPOLIS (ESCALA MESO)

O momento da pesquisa de campo objetivou compreender como os principais atores-rede “performam” o SGDCA em Florianópolis e quais as consequências em termos de inovação social na arena pública do município. Como estratégia principal de investigação foi utilizada a observação direta com postura etnográfica (ANDION; SERVA, 2006). A pesquisa de campo foi iniciada no mês de julho de 2014 e finalizada em agosto de 2015, totalizando um ano e um mês de imersão no campo.

O processo de observação da escala meso ocorreu especialmente durante a realização do Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI), programa de extensão da Universidade realizado em parceria com uma OSC local. O objetivo era de promover o desenvolvimento institucional de 15 OSCs registradas no CMDCA de Florianópolis e fortalecer a rede do SGDCA do município. Encontros e oficinas foram desenvolvidas com 30 gestores dessas OSCs, durante um ano, entre julho de 2014 e julho de 2015. O processo de formação de mais de 100 horas, além de tratar de aspectos organizacionais, proporcionou aos participantes uma reflexão sobre sua participação no SGDCA. Para tanto, foram promovidos quatro seminários e uma oficina com a participação de outros atores de organizações públicas e privadas envolvidos com a política. Esse processo resultou na co-construção da *Agenda Colaborativa para o Fortalecimento do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis*, contendo um diagnóstico sobre a garantia de direitos na cidade, além de propostas de soluções. Essa agenda foi construída de forma participativa

com mais de 80 gestores da política<sup>9</sup> e também cerca de 130 crianças e adolescentes<sup>10</sup> de escolas públicas e privadas do município.

Além da participação no PDI, foram acompanhados sistematicamente, entre novembro de 2014 e agosto de 2015, 08 reuniões do CMDCA, 06 da Comissão de Políticas Públicas do CMDCA e 03 reuniões do Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis. Estes se configuram como importantes espaços de articulação e discussão da política de garantia de direitos das crianças e adolescentes do município.

O trabalho de campo permitiu identificar os principais atores-rede e suas relações no processo de garantia de direitos da criança e do adolescente da cidade, sintetizados na Figura 5. Além disso, mais do que identificar esses atores, o acompanhamento das cenas de pesquisa permitiu captar e identificar as controvérsias em torno das quais se mobilizavam e engajavam os gestores, as crianças e os adolescentes.

Os resultados evidenciam que a coprodução de soluções para os problemas não se dá apenas pelo compartilhamento de opiniões convergentes e colaborativas. Ela se produz numa arena de argumentação e de disputas. Essa arena pública no município não é um simples espaço de sobreposição e reprodução das preocupações discutidas em escala macro e traz à tona aspectos distintos daqueles que aparecem no plano nacional.

Embora se perceba a mesma tendência que na esfera nacional, de maior atenção no controle e proteção do que na promoção dos direitos, denotando uma postura mais reativa, os atores municipais demonstram uma grande preocupação com os meios de operacionalização da política. Nas preocupações e argumentos desses atores há uma ênfase nas formas de organização, nos processos e nos recursos para colocar a política em prática.

Dentre as principais controvérsias levantadas pelos gestores da política destacam-se:

1. A frágil participação do poder público municipal junto ao CMDCA;
2. A falta de articulação entre os atores da rede e entre as políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes do município;
3. A fraca mobilização e engajamento dos atores com o Plano Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes do Município, pouco divulgado e conhecido;
4. A assimetria na relação entre a Prefeitura e as oscs que são vistas como entidades prestadoras de serviços, sobretudo de assistência social às crianças e adolescentes;
5. A ausência de diagnósticos precisos sobre a situação da criança e do adolescente do município;
6. A relação conflituosa entre o CMDCA e o Conselho Tutelar;
7. A falta de transparência do Fundo para Infância e Adolescência;

9. Entre eles representantes das secretarias da prefeitura, do sistema judiciário, além dos conselhos de direitos, conselho tutelar, fóruns de políticas públicas e diversas organizações da sociedade civil.

10. As crianças e adolescentes construíram um pré-diagnóstico por meio do *Facebook* através da *fanpage* do CMDCA e participaram da construção da agenda por meio de encontro presencial realizado na Pré-Conferência Municipal.

8. O baixo grau de envolvimento do Poder Legislativo local e;
9. A pouca representatividade e engajamento dos atores do campo da criança e do adolescente nos fóruns e espaços de articulação.

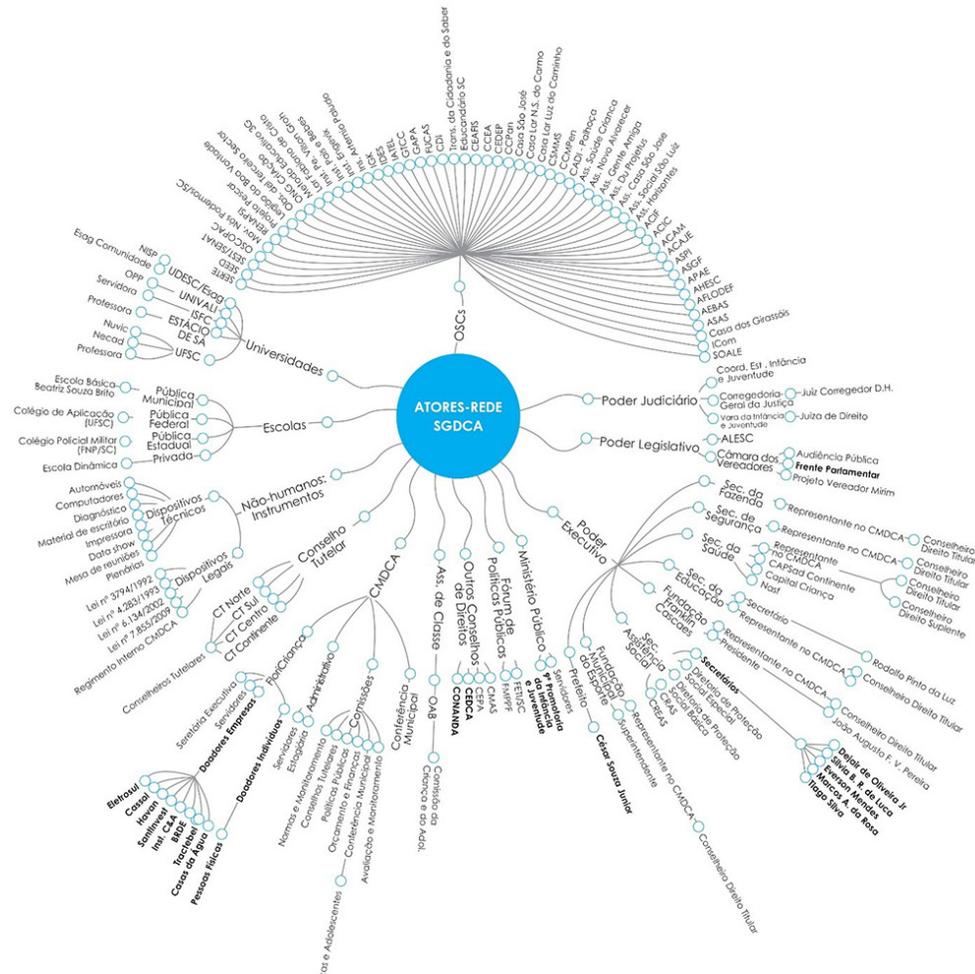


Figura 5 - Representação dos principais atores-rede na arena pública da criança e do adolescente de Florianópolis.

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se que as questões públicas que mobilizam os gestores se distanciam das preocupações das crianças e dos adolescentes, os quais nos seus argumentos defenderam uma política que lhes dessem mais voz e respondessem às situações problemáticas que eles enfrentavam no dia a dia: como o *bullying* e a violência nas escolas, aulas maçantes e pouco atraentes, falta de oportunidades de inserção no mercado de trabalho e na vida adulta, falta de espaços de diálogo com professores e diretores na escola, ausência de espaços e opções de cultura e lazer na cidade, violência policial, saúde pouco sensibilizada para questões específicas dos jovens. Na pesquisa também ficou evidente que crianças e adolescentes querem ser vistos e atuar como sujeitos e não beneficiários da política.

A dissonância não aparece apenas entre discurso e prática dos gestores e jovens, mas também no âmbito na própria gestão pública (entre secretarias da Prefeitura e entre poderes) e entre gestores públicos e gestores de OSCs. Há uma grande pluralidade de atores, instituições e interesses (nem sempre compatíveis) que incidem no âmbito da ação pública municipal e há uma evidente dificuldade de coordenação coletiva e ação articulada entre eles. O ECA e a legislação que regulamenta o SGDCA (Conanda nº 116/2006) incumbem o CMDCA como ator chave pela articulação das políticas públicas do campo, porém, conforme observado, esse não consegue na prática cumprir esse papel.

A análise na escala meso (do município) evidencia um claro descompasso entre os dispositivos institucionais e legais e a regulação da política, suas práticas e suas consequências reais na vida das crianças, adolescentes e suas famílias. Mas como os atores fazem face a isso no seu cotidiano? Para responder a essa pergunta foi feita uma etnografia junto ao Conselho Tutelar do município. Os resultados dessa etapa são discutidos a seguir.

### 3.3 ACOMPANHANDO A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO TUTELAR (ESCALA MICRO)

O terceiro momento da pesquisa ocorreu a partir do acompanhamento sistemático de atividades do Conselho Tutelar (CT) da região Norte de Florianópolis. O Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, acionado sempre que ocorre uma violação de direitos ou sob ameaça disso acontecer. Uma das principais funções do Conselho Tutelar é a desjurisdicionalização do atendimento. Criado a partir do ECA, seu objetivo era retirar do poder judiciário os casos que não exigiam, *a priori*, uma decisão judicial, para possibilitar sua resolução no âmbito das relações comunitárias e administrativas.

No início de 2015, foram realizadas quatro visitas de sensibilização e apresentação da proposta de estudo. A partir de então, o acompanhamento sistemático das atividades do Conselho Tutelar foi iniciado em fevereiro de 2015 e ocorreu até junho de 2015, realizadas no mínimo três vezes por semana, por meio da participação nas atividades regulares na sede administrativa do Conselho Tutelar da Região Norte e também em reuniões externas.

O CT Norte é um dos quatro conselhos de Florianópolis que são responsáveis para atender a criança ou o adolescente em situação de risco no município, realiza atendimento diário das 8h às 18h e plantão de 24 horas para os casos emergenciais, por meio de aparelho telefônico celular que fica sob responsabilidade do conselheiro de plantão escalado para assumir a função. Integram a equipe do CT Norte, cinco conselheiros tutelares, dos quais quatro são do sexo feminino e um do sexo masculino. Dois possuem formação superior completa em Serviço Social, dois estão finalizando a graduação, um em Pedagogia e outro em Serviço Social e um deles não possui formação de nível superior. Eles possuem suporte de uma equipe administrativa vinculada à Semas, formada por uma técnica administrava, uma notificadora, um estagiário, dois motoristas, uma recepcionista e uma auxiliar de serviços gerais.

Como resultado do processo, foi possível acompanhar e descrever o “campo da experiência” dos conselheiros tutelares, marcado por uma profunda precariedade de meios de atuação e de resolução dos problemas enfrentados. A realidade do Conselho Tutelar se caracteriza por uma grande demanda e uma baixa capacidade de atendimento e resolutivida-

de, o que gera frustração nos conselheiros e também nas crianças e adolescentes e famílias atendidos. Há demanda reprimida no acompanhamento de diversas famílias e demora no acesso ao serviço. Por exemplo, uma criança que sofreu abuso sexual, só poderia realizar acompanhamento psicológico regular após mais de seis meses do ocorrido, pela falta de profissionais que realizavam esse acompanhamento. Aproximadamente 35 novos casos por mês eram distribuídos para acompanhamento. Cada caso deveria ser acompanhado por um conselheiro tutelar que se responsabilizava sozinho pelo atendimento até a sua resolução e também por promover as articulações necessárias para isso.

Diante desse quadro, embora tenha como papel ser uma instância de negociação e resolução de conflitos, evitando a judicialização para a garantia dos direitos, os conselheiros tutelares acabavam atuando, na prática, como um dos agentes promotores de judicialização. Isso porque a principal estratégia que “restava” como alternativa de resolução (diante da completa falta de meios para uma ação mais preventiva) acabava sendo o litígio encaminhado para ser resolvido pelo Poder Judiciário e/ou Ministério Público. Essa prática fazia com que o Conselho Tutelar fosse percebido pelos demais atores do SGDCA como um órgão essencialmente punitivo e fiscalizador. Isso porque sua ação concentra-se essencialmente nos efeitos das violações – sem dar conta de promover ações de enfrentamento das suas causas – o que resultava muitas vezes na estigmatização das crianças e adolescentes atendidos que sofriam duas vezes o efeito da precarização da política.

O acompanhamento das práticas junto ao Conselho Tutelar, possibilitou compreender melhor aquilo que é vivido e sentido pelos atores envolvidos diretamente com as “situações problemáticas” que a ação pública pretende responder. Evidenciou-se aqui a profunda distância entre os dispositivos legais e institucionais e as consequências dessa ação que parece resultar no contrário do que se pretende: que é uma ação em rede articulada que promova a proteção integral de crianças e adolescentes.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: INTERRELACIONANDO ESCALAS PARA COMPREENDER A “PERFORMANCE” DO SGDCA E SUAS CONSEQUÊNCIAS**

Esse trabalho pretende oferecer duas contribuições principais para o debate sobre políticas públicas voltadas para a garantia das crianças e adolescentes no Brasil. Primeiramente, propõe um enfoque teórico analítico particular para compreensão dessa política pública e suas consequências, inspirando-se na sociologia pragmática. Tal enfoque possibilitou acessar e fazer uma leitura das diferentes arenas públicas no qual a “ação pública” se “performa” e inter-relacioná-las, buscando compreender os seus efeitos em termos de inovação social. Assim, a segunda contribuição refere-se aos resultados e às conclusões do estudo de caso junto ao SGDCA de Florianópolis que ajudam a refletir sobre os alcances e limites da política junto às crianças e adolescentes do município. Nesse sentido, finalizamos esse artigo (re)ligando as escalas de análise e ressaltando as conclusões do estudo.

A análise da *performance* do SGDCA de Florianópolis evidencia que o governo não é o único responsável e protagonista pela garantia de direitos da criança e do adolescente e pela formulação e implementação de políticas públicas. O caso ilustra bem os argumentos teóricos explicitados neste artigo que afirmam que as políticas públicas na atualidade abrangem uma multiplicidade de atores que se engajam em “experiências dos problemas

públicos” (CEFAI; TERZI, 2012) em diferentes momentos e escalas espaciais, o que exige reposicionar o olhar analítico para percebê-las enquanto “ações públicas”.

Múltiplos atores-redes se encontram e também conflitam nas arenas públicas que compõem o SGDCA, que são, ao mesmo tempo, espaços de argumentação, de controvérsias e de construção de acordos (CHATEAURAYNAUD, 2009). Quando analisamos as três escalas em interação, percebemos que no município e nas práticas cotidianas os atores-rede se apoiam em algumas referências do debate público da arena macro (CHATEAURAYNAUD, 2009). Observa-se uma mesma tendência no município que na esfera nacional, de focalização nas linhas do controle e da assistência e proteção especial a crianças e adolescentes, denotando uma concepção reativa, preocupando-se mais em investigar e imputar responsabilidades nos casos de violação (controle) do que na proteção e promoção de direitos.

Por outro lado, a arena local não é um simples espaço de sobreposição e reprodução das preocupações nacionais. Enquanto na arena nacional são evidentes os debates sobre o combate a violação de direitos, por meio de denúncias, investigação e punição, os temas mais quentes do debate na arena local são a necessidade de mobilização de recursos (sobretudo financeiros), o déficit administrativo/institucional e a garantia da manutenção dos serviços. Em suma, há uma evidente preocupação com os “meios de operacionalização da política”.

Do que foi exposto, constata-se: (i) primeiro que o que mobiliza os atores locais ou os operadores da política são as questões mais emergenciais que afetam o seu dia a dia e que estão relacionados com a gestão da política; e (ii) segundo, que essa concentração na emergência e nas questões “meio” deixam de lado o debate sobre outros importantes aspectos da ação pública, especialmente aqueles ligados à garantia de direitos numa perspectiva de universalização e proteção integral.

Destaca-se que essas questões que mobilizam e engajam os gestores e profissionais, como mencionado, se distanciam daquilo que parece preocupar as crianças e os adolescentes, pouco presentes nos espaços de debate seja em âmbito nacional ou local. Estes nos seus argumentos defenderam uma política que lhes dê mais voz e responda às situações problemáticas que eles enfrentam no dia a dia. Desse modo, as crianças e adolescentes do município também se colocam como um “público” e se posicionam, com ocorreu na pré-conferência do CMDCA, deixando claro que querem ser ouvidos enquanto sujeitos da política.

Do lado dos operadores da política, observa-se uma grande frustração pela incapacidade de atender às demandas e pela baixa resolutividade nos casos mais graves. Isso porque há grande dificuldade prática em trabalhar a intersetorialidade e a transversalidade entre as secretarias municipais, agravando-se ainda mais se considerar a integração e cooperação entre poder público e OSCs. Mesmo estas últimas ocupando posição central nos espaços de articulação, suas agendas não são compartilhadas e há pouca atuação interorganizacional para resolver problemas públicos e demandas transversais das crianças, adolescentes e das famílias. Em muitas situações a manutenção das organizações, das estruturas e dos processos administrativos parece se tornar um fim em si mesmo, desfocando o olhar, o objetivo e motivação da ação pública de garantir os direitos da criança e do adolescente.

Esta tendência se fortalece pela maneira como o poder público se relaciona com as OSCs – essas últimas responsáveis por grande parte dos serviços de promoção de direitos oferecidos no município – predominando uma perspectiva de “terceirização” da política pública que se estabelece principalmente por meio do instrumento de convênio. Essa perspectiva parece mais agravada frente a problemática do contexto atual de crise econômica, com crescente corte de repasse de verbas e investimentos em serviços públicos. Nesse sentido, percebe-se que a maioria dos esforços de mobilização são empreendidos pelos atores-rede do município para garantir condições mínimas de funcionamento para o SGDCA.

Ao que parece, quanto mais a lógica do debate público e da mobilização vai no sentido de garantir as condições de sobrevivência e de manutenção dos serviços, menos os atores-rede conseguem investir em processos de “problematização” e “publicização” necessários para que o problema saia de seu círculo restrito, fazendo emergir um “processo político” (CEFAÏ, 2017). Como consequência percebe-se que a questão dos direitos das crianças e adolescentes torna-se um tema de interesse, principalmente, entre aqueles que já atuam no campo e que, diante do quadro de fragilidade institucional e política, se sentem cada vez mais impotentes em fazer face às situações problemáticas enfrentadas.

Diante desse quadro, observa-se muito mais regularidade e reprodução do que inovação social na *performance* do SGDCA, o que se evidencia em todas as escalas de análise. Mudar esse quadro, ao nosso ver, implica necessariamente ampliar o debate e o engajamento (para além de questões operacionais e de gestão). Isso porque inovação social – enquanto coprodução de soluções duráveis para os problemas públicos (ANDION et al, 2017) – não ocorre em qualquer situação. Enfrentar situações problemáticas (diferentemente de sofrer ou ainda de se compadecer dessas situações) pressupõe uma “capacidade crítica” (CHATEAUREYNAUD, 2011) dos coletivos envolvidos, ou seja, um questionamento da atitude natural, essencial para emergência de processos de pesquisa pública (QUÉRÉ; TERZI, 2015; CEFAÏ, 2017). Tais processos – impulsionadores de co-construção e a difusão do conhecimento sobre o problema público e importantes vetores de inovação social – parecem ainda escassos nas arenas da garantia de direitos de crianças e adolescentes seja em âmbito nacional, seja em âmbito local.

Parafrazeando Dewey (1927) pode-se concluir que para fazer avançar a proteção integral de crianças e adolescentes na prática é importante reforçar pesquisas sistemáticas, contínuas e articuladas, envolvendo os próprios atores-rede dessa arena pública – em especial as crianças, os adolescentes e suas famílias – de forma a construir uma opinião e uma ação públicas mais efetivas.

## REFERÊNCIAS

- ANDION, C. et al. Civil society and social innovation in the public sphere: A pragmatic perspective. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 3, p.369-387, 2017.
- ANDION, C; SERVA, M. A etnografia e os estudos organizacionais. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA DE MELO, R.; SILVA, A. B. (org.) **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JORNAIS – ANJ. Os jornais do Brasil com maior circulação. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BACHARACH, P.; BARATZ, M.S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, 1962, p. 947-952.

BARTHÉ, Y. et al. Sociologie pragmatique: mode d'emploi. **Politix**, v. 103, p. 175-204, 2013.

BERNIER, L.; BOUCHARD, M.; LÉVESQUE, B. Attending to the general interest: New mechanisms for mediating between the individual, collective and general interest in Quebec. **Annals of Public and Cooperative economics**, v. 74, n. 3, p. 321-348, 2003.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. **On justification: economies of worth**. Oxford: Princeton University Press, 2006.

BOULLOSA, R. de F. Mirando ao Revés nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 3, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: versão atualizada até a Emenda n. 30/2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 10 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: Senado Federal. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 10 out. 2014.

BUCCI, M.P.D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M.P.D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAJAIBE-SANTANA, G. Social innovation: moving the field forward. A conceptual framework. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 82, p. 42-51, 2014.

CALLON, M.; LATOUR, B. Unscrewing the big leviathan: how actors macrostructure reality and how sociologists help them do so. In: KNORR-CETINA, K.; CICOUREL, A.V. (org.). **Toward an integration of micro and macro sociologies**. Londres: Routledge, 1981.

CEFAÏ, D. Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield. Prefácio. In: GUSFIELD, J. R. **La cultura de los problemas públicos los conductores alcoholizados y el orden simbólico**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014.

\_\_\_\_\_. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, 2009.

\_\_\_\_\_. Públicos, Problemas Públicos, Arenas Públicas. O que nos ensina o Pragmatismo (Parte 1). **Novos Estudos**. CEBRAP. v. 36, p. 187-213, 2007.

\_\_\_\_\_. ¿Qué es una arena pública? Algunas pautas para un acercamiento pragmático. In: CEFAÏ, D.; JOSEPH, I. (org.). **La herencia del pragmatismo. Conflictos de urbanidad y pruebas de civismo**. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, p. 51-81, 2012.

CEFAÏ, D.; TERZI, C. **L'expérience des problèmes publics**. Paris: Perspectives Pragmatistes, 2012.

- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, v. 295, p. 2010-2013, 2008.
- CHATEURAYNAUD, F. Pragmatique des transformations et sociologie des controverses. In: CHATEURAYNAUD, F.; COHEN, Y. **Histoires pragmatiques. Raisons Pratiques**. Paris: Editions de l'EHESS, 2016. p. 349-385.
- \_\_\_\_\_. Das disputas comuns à violência política: a análise das controvérsias e a sociologia dos conflitos. **Enfoques**, v. 11, n. 1, 2012.
- \_\_\_\_\_. Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique. Paris: Petra, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Public controversies and the pragmatics of protest. Towards a ballistics of collective action**. Paris: EHESS, 2009.
- COMPARATO, F.K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: BANDEIRA DE MELLO, C.A. (org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. v. 2. São Paulo: Malheiros, 1997.
- CONANDA. Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006. **Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes**. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-Conanda/res-113.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2015.
- DENHARDT, J.; DENHARDT, R. **The new public service: Steering, not serving**. New York: Sharpe, 2003.
- DEWEY, J. **The Public and Its Problems**. Chicago: Swallow Press, 1927.
- DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I de A. **ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado**. 2. ed. São Paulo: FDT, 2011.
- DROR, Y. **Design for policy sciences**. Nova York: American Elsevier Pub. Co., 1971.
- DUBET, F. **L'expérience sociologique**. Paris: Seuil, 2010. p. 89-97.
- DUNN, W. **Public Policy Analysis: an Introduction**. Englewood Cliff: Prentice Hall, 1981.
- DYE, T. **Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. University of Alabama, 1976.
- FARAH, M. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-36, 2011.
- FERNANDES, M.M.A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.
- FISCHER, F.; FORESTER, J. (org.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1993.
- FREGA, R. Quést-ce qu' une pratique? In: CHATEURAYNAUD, F.; COHEN, Y. **Histoires pragmatiques. Raisons pratiques**. Paris: Editions de l'EHESS, 2016. p. 321-347.
- GIULIANI, M. Livello del gioco. In: CAPANO, G.; GIULIANI, M. **Dizionario di Politiche Pubbliche**. Roma: Carocci, 2005.
- GOFFMAN, E. **The presentation of self in everyday life**. 1959.

- HABERMAS, J. **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HAJER, M. Policy, without polity? Policy analysis and the institutional void. **Policy Sciences**, n. 36, 2003, p 175-95.
- HECLO, H. Policy analysis. **British Journal of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 83-108, 1972.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- INSTITUTO COMUNITÁRIO GRANDE FLORIANÓPOLIS – ICOM. **Sinais Vitais: Crianças e Adolescentes em Florianópolis**. Florianópolis: 2017.
- KOOIMAN, J. **Modern governance: new government-society interactions**. Londres/Califórnia: Newbury Park/Sage, 1993.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.
- LASWELL, H. **Politics: who gets what, when and how**. Cleveland: Meridian Books, 1936.
- LATOUR, B. **Course: Scientific Humanities**. Paris. – Sciences Po. – MOOC from the FUN-2014. Disponível em: <<https://www.sciencespo.fr/en>>. Acesso 01 mai. 2014.
- LATOUR, B. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Salvador: EDU-FBA, 2012.
- \_\_\_\_\_. On recalling ANT. In: LAW, J.; HASSARD, J. **Actor-network theory and after**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Jamais fomos modernos: um ensaio sobre antropologia simétrica**. São Paulo: Editora 34, 1994.
- LAW, J. After ANT: complexity, naming and topology. In: LAW, J; HASSARD, J. **Actor-network theory and after**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999.
- LEHTOLA, V.; STAHLÉ, P. Societal innovation at the interface of the state and civil society. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**, v. 27, n. 2, p. 152-174, 2014.
- LIVET, P.; THÉVENOT, L. **Les catégories de l'action collective. Analyse économique des conventions**. Paris: Presses Universitaires de France, 1994.
- MASSA-ARZABE, P.H. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, M.P.D. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- MEAD, G. H. **Mind, self and society form the standpoint of a social behaviourist**. Chicago: University of Chicago Press, 1934.
- MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MORAES, R.L.; ANDION, C. Civil Society and Social Innovation in Public Arenas in Brazil: Trajectory and Experience of the Movement Against Electoral Corruption (MCCE). **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, 2018, v. 29, n. 4, p. 801-818.

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

PAES DE PAULA, A.P. **Repensando os estudos organizacionais**: para uma nova teoria do conhecimento. São Paulo: FGV, 2015.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013>>. Acesso em: 01 set. 2016.

QUÉRÉ, L.; TERZI, C. Pour une sociologie pragmatiste de l'expérience publique. Quelques apports mutuels de la philosophie pragmatiste et de l'ethnométhodologie. **SociologieS**. [en ligne]. Dossiers. Pragmatisme et sciences sociales: explorations, enquêtes, expérimentations, p. 1-18, 2015.

REGONINI, G. **Capire le politique publique**. Bologna: Il Mulino, 2001.

RHODES, R.A.W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, 1996, p. 652-667, 1997.

SALAI, R.; THEVENOT, L. **Le Travail**: marchés, règles et conventions. Paris: Economica-INSEE, 1986.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social construction of target populations: Implications for politics and policy. **American political science review**, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993.

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas. Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 1. ed., 2016.

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

SOUZA, C. et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STONE, D. **Policy Paradox. The Art of Political Decision Making**. New York: W.W. Norton & Company, 2002.

THOENIG, J.-C.; DURAN, P. L'Etat et la gestion publique territoriale. **Revue française de science politique**, v. 46, n. 4, p. 580-623, 1996.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Brasil ainda tem 2,5 milhões de crianças e jovens fora da escola, a maioria entre 15 e 17 anos**. Abril, 2017. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/41690/brasil-ainda-tem-25-milhoes-de-criancas-e-jovens-fora-da-escola-a-maioria-entre-15-e-17-anos/?pag=ultima>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

UNICEF. **A agenda pela infância 2015-2018. Desafios e propostas eleições**. Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2014. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/UNICEF\\_agenda2014.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/UNICEF_agenda2014.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2015.

UNICEF. **Infância e adolescência no Brasil**. Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2014. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/activities.html>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

VENTURINI, T. Diving in magma: How to explore controversies with actor-network theory. **Public understanding of science**, v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010.

\_\_\_\_\_. Building on faults: how to represent controversies with digital methods. **Public Understanding of Science**, v. 21, n. 7, p. 796-812, 2012.

VENTURINI, T. et al. Designing Controversies and their Publics. **Design Issues**, v. 31, n. 3, p. 74-87, 2015.

WEIMER, D.; VINING, A.R. **Policy Analysis: Concept and Practice**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2011.

WESTWOOD, R.; CLEGG, S. The Discourse of Organization Studies: Dissensus, Politics and Paradigms. In: WESTWOOD, R.; CLEGG, S. **Debating Organization. Point-Counterpoint in Organization Studies**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.

---

Data de Submissão: 22/09/2016.

Data de Aprovação: 28/09/2017.



*Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional*