

## **Coprodução na Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente: quando a necessidade local é propulsora de envolvimento**

Protection of Child Rights coproduction: when local needs is a propulsion to engagement

**Adham Magno da Costa Braga**  
Graduado em Administração pela UFRA  
**E-mail:** [braga.amc@outlook.com](mailto:braga.amc@outlook.com)

**Ivanilde de Sousa do Espírito Santo**  
Graduada em Administração pela UFRA  
**E-mail:** [ivanildeivi@gmail.com](mailto:ivanildeivi@gmail.com)

**Resumo:** O estudo analisa o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente como espaço de coprodução de ações e serviços, nos eixos de promoção, defesa e controle. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas e observação dos atores do Estado e da sociedade do sistema no município de Capanema/PA. Observou-se que o envolvimento com coprodução no município varia de acordo com o tipo de ação (promoção, defesa ou controle) tratada. Apesar do envolvimento em debates públicos, como contra o trabalho infantil e violência sexual, ainda que influenciem o desenho de políticas públicas, tais ocasiões não levam ao fortalecimento da coprodução. Os atores do Estado falham em se articular em rede, e o conselho gestor municipal (de Direitos da Criança e do Adolescente), apesar de percebido como um espaço de debate democrático de políticas públicas, carece de envolvimento dos seus próprios membros.

**Palavras-chave:** Governança Pública; Coprodução; Sistema de Garantia de Direitos.

**Abstract:** The study analyses the System for Protection of Child Rights as a service coproduction space, specifically for social care, rights protection and policies control. We conducted semi structured interviews and direct observation of state and lay actors in Capanema (Para, North area in Brazil). It was observed that the engagement with coproduction in that municipality varies according the type of action (social care, rights protection and policies control). Despite the engagement with debates on child labor and sexual abuse, and influence policy design, it fails to enhance a coproduction environment. The state actors fail to operate as a network, and the child rights' municipal council, even perceived as a space for democratic policy debates, lacks on engagement of its own members.

**Keywords:** Public Governance; Coproduction; System of Guarantee of Rights.

### **1. Introdução**

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou por um processo de redemocratização, redefinindo conceitos da administração pública. A concepção da centralização do Estado e alta burocracia cedem espaço para a descentralização do poder.

Tal distribuição do poder fomenta processos de coprodução entre sociedade civil e Estado, que compartilham responsabilidades na produção de bens e serviços públicos (MATTIA e ZAPPELLINI, 2014). As políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, passam a ter a participação direta da sociedade em todas as etapas dessas políticas, desde o planejamento, execução e acompanhamento, até a avaliação das ações governamentais (BIER *et al.* 2010; RONCONI *et al.* 2011).

A coprodução como alternativa para produção de bens e serviços públicos (ROCHA *et al.* 2012), em uma das suas formas teria o Estado como indutor da criação das iniciativas e do envolvimento da sociedade, a ponto de conseguir concatenar ideais que consigam ultrapassar ações isoladas (BIER *et al.* 2010; RONCONI *et al.* 2011).

Um dos problemas sociais que podem ser alvo de coprodução são as questões relacionadas à proteção dos direitos da criança e do adolescente. No Brasil com a lei 8.069/1990, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) com o objetivo de proteger e garantir os direitos da criança e do adolescente. Com esse estatuto e a ênfase dada ao público infanto-juvenil no art. 227 da Constituição brasileira, as crianças e os adolescentes passaram a ser considerados sujeitos de direitos que devem receber proteção integral. Para assegurar que os direitos fundamentais de cada criança e do adolescente sejam garantidos, o ECA responsabiliza tanto a família, quanto a sociedade e o Estado como protetores dos interesses e direitos deste público. Nele, todas as instâncias públicas conjuntamente e atores não governamentais devem articular em rede sobre as políticas que tratam do público infanto-juvenil (BRASIL, 1990. Art. 86).

A sociedade então participaria nesta política pública como agente da coprodução, pelos canais diretos e institucionalizados entre atores governamentais e não governamentais, o que compreende a estrutura de governança pública que veio a ser chamada de ‘Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente’ (ou simplesmente Sistema de Garantia de Direitos). Entre os importantes canais institucionais que contribuem para o monitoramento das políticas públicas estão os conselhos municipais.

A experiência sobre conselhos municipais tem demonstrado a necessidade de avanço quanto efetividade da atuação. Por exemplo, Saliba *et al.* (2009) relata que os conselhos de saúde em alguns municípios de São de Paulo apresentam dificuldades em desenvolver seus trabalhos, principalmente pelos conselheiros terem pouco conhecimento sobre suas funções, por serem postos nesses cargos por meio de indicações (e não por eleições), não tendo a participação direta da sociedade que representariam. Outro relato é feito por Bronstein *et al.* (2017) sobre quatro conselhos no município do Rio de Janeiro: Saúde, Meio Ambiente, Cidade e Agricultura. Os autores apresentam que nestes conselhos não ocorre a participação e a confiança da sociedade. Especificamente sobre Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, Carneiro (2002) mostra que em alguns municípios de Minas Gerais a maioria opera com baixa autonomia e depende demasiadamente do executivo municipal.

A presente pesquisa tem como objetivo identificar a coprodução no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, observando uma necessidade latente na sociedade como propulsor do engajamento da população. Como estudo de caso, observou-se a atuação do referido conselho e dos atores associados no município de Capanema/Pará, onde drogas ilícitas é um tema recorrente de problemas sociais. Estudo de 2013 feito com 479 estudantes de 3 escolas públicas de Capanema mostra que 23,4% desses jovens usaram drogas pelo menos uma vez (ALCANTARA, *et al.*, 2017). O site do Ministério Público do Pará notícia sobre o aumento do uso de drogas e da criminalidade decorrente do tráfico por crianças e adolescente no município, o que levou a criação do projeto “MP e Artes Contra as Drogas” desenvolvido pela promotoria local.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 14 participantes, e participação em eventos promovidos pelo Ministério Público. Observou-se um efetivo envolvimento da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas através de audiências públicas. A análise considerou três eixos de atuação dos atores envolvidos: na promoção, na defesa e no controle das políticas públicas associadas à Crianças e Adolescentes.

## 2. Coprodução e os conselhos municipais

Coprodução conceitualmente corresponde ao interesse dos cidadãos em desempenhar um papel ativo na produção de bens e serviços públicos (OSTROM, 1996) gerando valor no final de um processo. O termo “co” denota que esse processo acontece em parceria entre duas ou mais partes. Coproduzir é um processo recíproco, pois exige tempo e esforços das partes envolvidas (ALFORD e YATES, 2015). A coprodução pode ser considerada uma vertente importante para a administração pública, pois contribui no desempenho dos serviços públicos (OSBORNE e STROKOSCH, 2013). Nas recentes definições na administração pública, coprodução ocorre quando o indivíduo tem participação no desenvolvimento de serviços com objetivo de alcançar melhorias (Osborne, *et al.* 2016). Essa cooperação do cidadão ocorre voluntariamente e não como uma obrigação (Brudney e England, 1983).

Para um maior entendimento sobre esta teoria de coprodução os autores Brudney e England (1983); e Salm e Menegasso (2010) abordam alguns modelos de coprodução onde a classificação desses modelos acontece mediante a forma como os cidadãos estão organizados. Para os autores Brudney e England (1983) os cidadãos estão organizados em três modelos de coprodução (Tabela 1).

**Tabela 1:** Modelos de coprodução definido por Brudney e England (1983).

Modelos de Coprodução	Conceito
Coprodução individual	Participação de um único indivíduo junto aos órgãos públicos, onde o principal beneficiado é o próprio cidadão solicitante do serviço.
Coprodução em grupo	Participação voluntária e ativa de um determinado grupo de cidadãos junto aos agentes públicos, na busca de melhorias na qualidade dos bens e serviços públicos. Nesse caso, o próprio grupo são os beneficiados.
Coprodução coletiva	Participação conjunta dos cidadãos e o poder público na prestação de bens ou serviços públicos, onde todos são beneficiados.

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base em Brudney e England (1983).

Enquanto na coprodução individual o benefício é captado por quem está envolvido no serviço coproduzido, na coprodução em grupo os benefícios limitam-se para uma parte da sociedade, e finalmente a coprodução coletiva gera bens coletivos que beneficiam uma parcela ampla da população (BRUDNEY e ENGLAND, 1983). A participação dos cidadãos nesses modelos é fundamental para que a coprodução aconteça, e, como contribuição para o debate da teoria de coprodução, Salm e Menegasso (2010) desenvolveram cinco modelos de coprodução de acordo com o nível de participação dos cidadãos (Tabela 2).

Pesquisadores de coprodução trazem resultados sobre dificuldades no desenvolvimento de iniciativas na sua prática, como em Bovaird (2007) e Osborne, *et al.* (2016). Estudos sobre esse fenômeno ainda estão em desenvolvimento, e há muitas controversas sobre seus vários conceitos, principalmente quando se trata dos tipos de coprodução (ALFORD e YATES, 2015). Klein Jr *et al.* (2012) fazem críticas à coprodução, e apresentam que na prática a coprodução não é executada corretamente pelos governantes. Em Bovaird (2007), entre as barreiras estão a resistência do compartilhamento do poder por parte dos agentes públicos, seja pela falta de confiança ou por não saberem trabalhar em coletividade. Outra dificuldade no desenvolvimento da coprodução, é a necessidade de ampliação e aprofundamento da emancipação social e a promoção da democracia (BIER *et al.* 2010).

Conselhos municipais abrem oportunidade de coprodução, pois envolvem diversos atores, incluindo a sociedade e seus representantes. Estes conselhos deliberativos permitem a articulação entre a sociedade e o Estado, nos quais seus membros exercem de forma corresponsável o monitoramento e avaliação de políticas públicas (CARNEIRO, 2002). O formato institucional dos conselhos visa diminuir as desigualdades e ter um alcance mais amplo para as políticas públicas. Tais conselhos seriam instrumentos de controle e de participação do cidadão nas políticas públicas (CARNEIRO, 2002; NAHRA, 2009), o que permite que o

*Coprodução na Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente: quando a necessidade local é propulsora de envolvimento*

processo de tomada de decisões governamentais seja mais efetivo, os problemas sejam identificados com rapidez e a resolução de ações alternativas mais ágil, bem como de aumentar a transparência administrativa e a pressão sobre ações governamentais integradas.

**Tabela 2:** Modelos de coprodução definido por Salm e Menegasso (2010).

Modelos de coprodução	Conceito
Coprodução nominal	É uma estratégia para que a produção dos serviços públicos aconteça por meio da corresponsabilidade e voluntarismo entre os cidadãos e o Governo, com o objetivo de alcançar a eficiência nesses serviços. No entanto, este modelo limita-se à eficiência, pois não dá ênfase à participação efetiva dos cidadãos na prestação de serviços com o governo.
Coprodução simbólica	A participação do cidadão é manipulada, pois apenas figura uma descentralização por parte do poder público, mas na realidade os cidadãos são apenas ouvintes e telespectadores das ações públicas, não influenciam diretamente nas decisões governamentais.
Coprodução funcional	A participação acontece mediante a solicitação do serviço ao governo, esta solicitação pode ser individual, grupal ou coletiva. O modelo enfatiza a produção eficiente e eficaz dos serviços públicos.
Coprodução representativa com sustentabilidade	Essa coprodução ocorre pela sinergia do cidadão com o governo, de forma a promover engajamento da sociedade que, por sua vez, exige <i>accountability</i> do Estado.
Coprodução para a mobilização comunitária	Por esta, a coprodução acontece com a participação da sociedade na busca do bem coletivo, tendo como base a ética, a democracia, a corresponsabilidade e a confiança. Por este modelo há empoderamento permanente da sociedade em prol do coletivo.

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base em Salm e Menegasso (2010).

Entretanto o conceito e a realidade se difundem quanto à razão da existência dos conselhos. Seu papel de controle é limitado por dificuldades como ressaltado em Carneiro (2002) para Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social de alguns municípios de Minas Gerais. Entre tais dificuldades encontradas estão: falta de recursos, estruturas físicas, baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias e dificuldades de executar ações deliberativas. Carneiro (2002) mostra que o funcionamento desses conselhos analisados ocorre em condições mínimas, com baixa autonomia e alta dependência do executivo municipal.

Já Magalhães e Souza (2015) discutem o Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis, e mostram que a gestão da política é centralizada pela administração pública, enquanto a sociedade e o conselho exercem pouca influência. Acrescentam que entre os desafios existentes no conselho estão a necessidade de comunicação entre o órgão e a sociedade e uma maior participação dos conselheiros nos processos de articulação e deliberação.

### 3. Contexto histórico e o Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente

A conquista de direitos da criança e do adolescente decorre de um processo histórico amplo, podendo ser destacado a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança em 1989 (SAUT, 2007; NOGUEIRA NETO, 2009), nesta foi estabelecido à doutrina de proteção integral, que assegura prioridade absoluta a criança.

No Brasil as normas desta convenção foram aceitas a partir do decreto nº 99.710 de 1990. Mas foi a criação do ECA que consagrou a possibilidade de melhorar a ação do governo em ofertar serviços que visam a proteção de direitos da criança e do adolescente (SAUT, 2007). O ECA visa a proteção integral da criança e do adolescente (Art. 4). Esse Estatuto modificou a forma de ver a criança e ao adolescente, passando a configurá-los como sujeitos de direitos (BRASIL, 1990). A condição de sujeito de direito em situação de desenvolvimento, que possuem as crianças e dos adolescentes, influencia as políticas públicas, cujas ações devem

focar no atendimento prioritário desse público (CONANDA, 2006), assegurando-lhes a promoção, defesa e controle dos direitos humanos.

A partir do ECA foram criados o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), que zelam pela defesa e proteção do público infanto-juvenil. Além desses atores, o Estatuto (Art. 86) informa que a proteção da criança e do adolescente se dará conjuntamente por atores governamentais e não governamentais, o que sugere um meio estrutural para articulação. Nesse sentido, a relação entre os atores públicos, sociais e do terceiro setor (NATALI e PAULA, 2008), ocorre através da governança pública que é identificada como o ‘Sistema de Garantia de Direitos’.

O Sistema de Garantia de Direitos corresponde a atuação de diversos atores públicos, sociais e do setor privado articulados em redes e parcerias. Esse sistema contém três eixos: (i) Promoção, que envolve atores articulados através da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente; (ii) Defesa, que envolve o acesso à justiça, compreende o âmbito jurídico, ocorre na articulação dos atores ligados a justiça; e (iii) Controle, que trata da participação da sociedade nas políticas públicas em parceria com atores governamentais para controle e efetivação de direitos.

No eixo de promoção, atores públicos e da sociedade articulariam serviços, programas e/ ou decisões sobre as reais necessidades do público infanto-juvenil (CALS *et al.*, 2007; DIGIÁCOMO, 2014). Os principais serviços ofertados nesse eixo abrangem áreas da: assistência social, saúde, educação, atendimento socioeducativo e serviços de acolhimento institucional (DIGIÁCOMO, 2014). Destaca-se o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) que atua na promoção da política pública de assistência social em casos de violação de direitos ou de pessoa em situação de risco social (MDS, 2015). Outro ator importante do eixo promoção é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), focando a proteção social básica das famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social (PASINI e MERIGO, 2005; CARMO *et al.*, 2010).

No eixo de defesa, são assegurados direitos infanto-juvenis, com recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção humana. Na visão de Cals *et al.* (2007), a articulação dos atores desse eixo visa combater as violações dos direitos da criança e do adolescente tanto na questão prevenção, quanto a proteção. Seu objetivo é extinguir qualquer violação de direito, devolver os direitos perdidos e atuar na responsabilização do autor da violação. Entre os órgãos que fazem parte deste eixo estão: o Conselho Tutelar, Ministério Público, Defensoria Pública e Vara da Infância e Juventude, entre outros. O Ministério Público desenvolve um papel fundamental na defesa dos direitos infanto-juvenis, atuando na defesa dos interesses da sociedade (SILVA e SOUZA, 2005). A Defensoria Pública é responsável em prestar serviço gratuito aos cidadãos que não obtém poder aquisitivo para contratar um advogado (TEIXEIRA, 2010) é um mecanismo de acesso e inclusão. A Vara da Infância e Juventude por sua vez, é um órgão que trabalha na defesa da criança e do adolescente para que estes tenham seus direitos garantidos (SILVA e SOUZA, 2005), atua em dois segmentos, sendo eles: processos judiciais, relacionado ao atendimento de crianças ou jovens que cometeram ato infracional, e com aqueles que estão em situação de vulnerabilidade social ou tiveram algum direito violado (COSTA, 2006).

No eixo de Defesa também podem ser encontrados a atuação de entidades sociais voltadas a defesa dos direitos humanos, com a função de dar proteção jurídico-social ao público infanto-juvenil, cumprindo os termos estabelecidos pelo ECA, em especial conforme o art. 87 do Estatuto (CONANDA, 2006).

No eixo de controle, se dá a participação da sociedade nas políticas públicas nos conselhos deliberativos. Em destaque o CMDCA é um órgão deliberativo e controlador das ações governamentais, nesse órgão à participação da sociedade é fundamental, principalmente

na avaliação das políticas públicas que tratam dos direitos da criança e do adolescente (NATALI e PAULA, 2008; LOPES, SILVA e MARTINS, 2016).

A tabela 3 resume os eixos mencionados, seus objetivos, a como a participação da sociedade pode ocorrer.

**Tabela 3:** Eixos do SGD, seus objetivos e a participação da sociedade.

<b>Eixos</b>	<b>Definição – Resolução 113 CONANDA (2006)</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Participação da Sociedade</b>
<b>Promoção</b>	Desenvolvimento da política de Atendimento da Criança e do Adolescente (Estatuto, Art 86).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Executar a Política de Atendimento da Criança e do Atendimento.</li> <li>• Ofertar serviços nas áreas da: assistência social, saúde, educação, atendimento socioeducativo e serviços de acolhimento institucional.</li> <li>• Satisfação do público infanto-juvenil através das políticas públicas.</li> </ul>	Ocorre através da representação social nas organizações representativas, participam na formulação e controle das políticas públicas.
<b>Defesa</b>	Garantia do acesso à justiça.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso à justiça.</li> <li>• Recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção humana.</li> <li>• Proteção e Prevenção dos direitos.</li> <li>• Responsabilização sobre violação de direitos.</li> </ul>	Ocorre através de entidades sociais voltadas a defesa dos direitos humanos, com a função de dar proteção jurídico-social ao público infanto-juvenil.
<b>Controle</b>	Assegura a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, deliberando previamente a respeito, através de normas, recomendações e orientações sobre as políticas públicas.</li> </ul>	Ocorre em especial por meio a inclusão da sociedade nas políticas públicas com a representação social por meio dos conselhos deliberativos e do CMDCA.

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir da Resolução 113 do CONANDA (2006).

Nota-se que a estrutura de governança pública do Sistema de Garantia de Direitos sugere uma variedade de interesses e ações para produção de bens e serviços públicos, dessa forma, a coprodução pode ser usada como uma alternativa para melhor atuação governamental, isto quando sua influência provocar mudanças reais nas políticas públicas, mediante a articulação da sociedade com o Estado na produção do bem público. Em coprodução, a relação entre atores visa a superação das ações isoladas que limitam a governança pública, pois através de parceiras e compartilhamento de responsabilidades, aumentam-se as chances de sucesso e alcance das políticas públicas, bem como através do controle social sobre as ações governamentais no Sistema de Garantia de Direitos, aumentam-se as chances de que crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados.

#### **4. Metodologia e o caso de Capanema**

Adotou-se uma abordagem descritiva e qualitativa para análise de caso único. O caso em questão ocorreu no Sistema de Garantia de Direito da Criança e Adolescente no município de Capanema, na região do salgado, nordeste do estado do Pará. Capanema hoje com 66 mil

habitantes está localizado a 3 horas da capital Belém, às margens da rodovia federal que conecta a capital a outros estados do Nordeste do país. O município foi o primeiro de cinco municípios a realizar o Fórum Comunitário da Agenda da Criança Amazônia em 2008, quando a *Unicef* em parceria com a Universidade da Amazônia reuniu 123 cidadãos para avaliação das políticas públicas voltadas para criança e ao adolescente (CRIANÇA AMAZÔNIA, 2008). Já em 2016, o município implantou o “Pacto pela Infância e Adolescência” com o objetivo de zelar, defender, preservar e tomar todas as medidas necessárias para assegurar os direitos infanto-juvenil.

A coleta de dados aconteceu entre setembro de 2015 a maio de 2017, por meio de entrevistas e participação de eventos públicos. Foram entrevistados os atores envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente, incluindo conselhos municipais, a Vara da Infância e Juventude e a Defensoria Pública (Tabela 4). As 14 entrevistas semiestruturadas procuraram captar a atuação desses atores nos eixos de promoção, defesa e controle.

Além das entrevistas os autores participaram de três eventos promovidos pelo Ministério Público. Primeiro, uma audiência pública sobre o “Pacto pela Infância e Adolescência”, reuniu diversos atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e a sociedade civil. O ponto principal do evento foi à assinatura do pacto por vereadores eleitos em 2016, onde se comprometeram a zelar, defender e preservar com prioridade absoluta os direitos da criança e do adolescente no município em destaque. Em um segundo momento o prefeito eleito assinou o mesmo pacto em um evento que ocorreu o lançamento de uma revista sobre o diagnóstico da Rede de Atendimento da Criança e do Adolescente de Capanema, ocasião que também houve o lançamento do projeto “MP e Artes contra as Drogas”.

Já a audiência pública sobre as “Políticas Públicas sobre Tráfico, Consumo e Prevenção às Drogas, envolvendo Crianças e Adolescentes”, aconteceu na Câmara Municipal, com o objetivo de coletar dados, para identificar os problemas do município de Capanema em relação à infância e adolescência. Neste evento foram realizados cadastros de entidades e pessoas da sociedade civil para serem voluntários no projeto “MP e Artes contra as Drogas”.

Por fim, o evento “Ministério Público Contra as Drogas” da Promotoria de Capanema ofereceu um ciclo de palestras debatendo o combate as drogas no município, e contou com parcerias de representantes da Polícia Militar, Associação Fazenda Embrião (Centro de Tratamento de usuário de Drogas), Consultoria e Assessoria Educacional, atores do Sistema de Garantia de Direitos entre outros. O objetivo era conscientizar sobre o uso de drogas ilícitas e reduzir os casos que envolvem crianças e adolescentes.

Infelizmente, as tentativas de participar das reuniões do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente em 08 de março de 2016 e 10 de maio de 2016 foram frustradas. As reuniões do CMDCA formalmente ocorreriam mensalmente, mas naquelas datas a reunião não ocorreram, devido os conselheiros não comparecerem à reunião.

## **5. A Coprodução nas Ações Públicas de Promoção, Defesa e Controle para Proteção e Garantia dos Direitos da Criança e Adolescente no Município de Capanema/PA.**

No decorrer do ano de 2016 e 2017 várias ações foram desenvolvidas em parcerias com outros atores públicos e com a participação da sociedade. Esta parceria é compreendida na coprodução, a partir da corresponsabilidade e confiança entre os atores envolvidos, com o objetivo de alcançar melhorias nas políticas públicas que favoreçam a coletividade (SALM, MENEGASSO e RIBEIRO, 2007; SILVA *et al*, 2008; KLEIN JUNIOR *et al*, 2012).

No eixo de Promoção do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, a participação da sociedade ocorre através da **corresponsabilidade e voluntarismo**, um modelo de **coprodução nominal**, no entanto essa participação é temporária e esporádica.

**Tabela 4: Atores, suas funções e principais perguntas de acordo com os eixos.**

<b>Eixo</b>	<b>Atores</b>	<b>Quantidade de entrevistas</b>	<b>Função do respondente</b>	<b>Principais perguntas</b>
<b>Promoção</b>	CREAS	1	Coordenadora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual o papel e responsabilidade do órgão no SGD?</li> <li>• Como a sociedade está inserida na questão dos direitos das crianças e dos adolescentes?</li> <li>• Quais dificuldades que este órgão enfrenta?</li> <li>• Existem parcerias com outros órgãos públicos, representantes da sociedade ou do mercado?</li> <li>• Quais ações são feitas para combater as violações de direitos da criança e do adolescente?</li> <li>• Como este órgão atua dentro das redes?</li> <li>• Quais violações de direitos têm maior incidência no município?</li> </ul>
	CRAS	2	Coordenadoras	
		2	Orientadores	
		1	Técnica de Referência	
		1	Assistente Social	
<b>Defesa</b>	Conselho Tutelar	4	Conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual o papel e responsabilidade do órgão no SGD?</li> <li>• Acontece ação preventiva ou de conscientização junto com os outros atores da rede de proteção ou com a sociedade?</li> <li>• Do seu ponto de vista, como a sociedade pode contribuir para proteção dos direitos da criança e do adolescente?</li> <li>• Existe algum envolvimento da sociedade com os órgãos?</li> <li>• Como você avalia a relação da sua instituição com os o Conselho Tutelar, CREAS, MP e demais atores da rede de proteção à criança e ao adolescente no que concerne às demandas recebidas?</li> <li>• Comente sobre as dificuldades e desafios com os demais atores da rede de proteção local.</li> </ul>
	Vara da Infância e Juventude	1	Assessor do Juiz	
	Defensoria Pública	1	Defensor Público	
<b>Controle</b>	CMDCA	1	Presidente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual a importância desse conselho?</li> <li>• Que responsabilidade cabe ao órgão enquanto proteção dos direitos da criança e do adolescente?</li> <li>• Quais as dificuldades de executar as atribuições do órgão?</li> <li>• Em que a sociedade pode contribuir para o trabalho do órgão?</li> <li>• Como ocorre o compartilhamento de responsabilidade da rede em relação à proteção das crianças e dos adolescentes?</li> <li>• Qual o papel da sociedade quanto à garantia de direitos?</li> <li>• Qual a maior dificuldade em combater as violações dos direitos da criança e do adolescente?</li> </ul>

Fonte: Elaborada pelos autores.

O CREAS no ano de 2016 desenvolveu ações e campanhas de conscientização, a fim de influenciar os cidadãos capanemenses a ser mais conscientes dos problemas municipais relacionados à criança e ao adolescente. Entre as ações desenvolvidas, estão palestras nas escolas, campanhas contra drogas na adolescência, trabalho infantil, abuso sexual, entre outros. Nessas ações as dificuldades encontradas foram: ações esporádicas e atores ausentes. Essas ações correspondem à coprodução nominal, pois a participação do cidadão é limitada, não influenciando diretamente nos serviços prestados.

*“Temos várias ações que juntamente com os demais órgãos nós articulamos, esse ano fizemos o combate contra o abuso sexual que é o maior índice em Capanema, também fizemos recentemente em relação ao trabalho infantil, a violência contra a mulher, além das palestras nas escolas socioeducativo. O CREAS trabalha com atendimento, que são os serviços de informação, orientação e apoio” (Coordenadora do CREAS, 2016).*

As principais ações do CRAS se resumem a oferta de serviços, entre eles o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. Entre elas não foram identificadas nenhum modelo de coprodução, pois a dificuldade apresentada é a falta de interesse por parte dos beneficiários.

*“As dificuldades encontradas pelos colaboradores estão nas famílias, pois os mesmos não têm um compromisso em acompanhamento dos filhos no CRAS, quando marcam as reuniões, são poucos pais que participam” (Coordenadora do CRAS SPSP, 2015).*

*“Encontra-se dificuldades em relação às famílias, pois os mesmos só dão importância quando é algo relacionado ao bolsa família, muitas vezes os colaboradores do CRAS utilizam-se dessa tática para atrair as famílias, para as atividades do CRAS” (Orientador do CRAS SPSP, 2015).*

No eixo de Defesa foram identificados o modelo de **coprodução coletivo** e o modelo de **coprodução para a mobilização comunitária**, a participação da sociedade nas audiências contribui para o desenvolvimento de políticas públicas e ações que visam o bem coletivo. Essas audiências reuniram atores públicos e sociais, para empreender melhorias nos serviços públicos e fortalecimento de ações integradas.

O Ministério Público promoveu no final do ano de 2016 a audiência sobre o “Pacto pela Infância e Adolescência” que determinou 30 ações a serem implementadas em conjunto com o executivo e o legislativo municipal, ao qual se comprometeram a realizar ações integradas, entre atores públicos e sociais, com o objetivo de garantir, mediante a devida previsão nas Leis Orçamentárias, recursos suficientes ao desenvolvimento de políticas públicas adequadas na garantia dos direitos da criança e adolescente.

No ano de 2017 novas ações foram desenvolvidas pelo Ministério Público, entre elas, audiência pública sobre a “Políticas Públicas sobre Tráfico, Consumo e Prevenção às Drogas” e o ciclo de palestra “Ministério Público Contra as Drogas”. Essas ações fazem parte do projeto MP e Artes contra as drogas, que é desenvolvido pela Promotoria de Justiça de Capanema. O projeto tem desencadeado a discussão e envolvimento da sociedade nos debates nos mais diversos temas voltados para ações que envolvem as crianças e os adolescentes, incluindo a responsabilidade de todos. Isso configuraria um tipo de coprodução no desenho das políticas públicas, ao participar da discussão dos problemas e de possíveis soluções.

*“O lado bom de uma audiência pública é a participação de todos para resolver essa situação dos direitos das crianças e dos adolescentes” (Defensor Público, 2016).*

*“A sociedade tem um valor muito importante, porque tem vezes que acontece muitas coisas aqui e a sociedade não fica sabendo, e tem muitas pessoas que tem a proatividade de querer ajudar, de fazer campanha, porque a gente sempre espera pelo poder público, no entanto o poder público tem a sua parcela de culpa, mas a sociedade também tem a sua responsabilidade. Temos que ser responsáveis pelas coisas que acontecem, não é só chegar e dizer que ‘está tendo muito crime aqui em Capanema, mas isso não é problema meu, é do Poder Público, do Ministério Público, do Judiciário, da Defensoria, da Delegacia, enfim de todos menos meu’. Mas pelo contrário a sociedade deve participar dos problemas sociais que acontecem no município” (Defensor Público, 2016).*

O último eixo é o de Controle, observamos dificuldades na atuação dos conselhos municipais. Idealmente este eixo contaria com o modelo de **coprodução representativa com sustentabilidade** e a **coprodução do controle**, pois neste eixo a sociedade faz parte do processo de acompanhamento, avaliação e monitoramento das políticas públicas.

Observou-se no CMDCA a falta de articulação e comprometimento entre os seus membros. Duas reuniões programadas não aconteceram por ausência de conselheiros. Bem como se notou a carência da participação da sociedade como coprodutora de políticas públicas através desses conselhos, uma vez que a própria desconhece a existência desse conselho.

A falta de articulação em rede restringiu a coprodução, visto que os principais atores envolvidos não interagiam para o desenvolvimento do Sistema de Garantia de Direitos. Entretanto, notou-se a presença de ações de controle desenvolvidas pela Vara da Infância e Juventude.

*“Tudo começa com a apresentação do CMDCA para a população, mostrando que o CMDCA dentro da cidade é interessante por que ele ajuda a combater problemas da criança e do adolescente” (Presidente do CMDCA, 2016).*

*“Até hoje nunca recebemos, nem de ONGs, nem grupo comunitário, questionamentos ou visitas, nunca teve uma manifestação social nesse sentido, já estou aqui um ano, é muito interessante a participação de todos. Porque assim poderíamos mensurar de uma maneira mais precisa para resguardar as crianças e adolescentes dos possíveis riscos” (Assessor da 1ª Vara da Infância e Juventude, 2016).*

*“A dificuldade é que a Defensoria não está tendo o acesso à rede, não estamos tendo reuniões. Além de poucos defensores para atender as demandas, principalmente para ser um exclusivo só para a criança e adolescente” (Defensor Público, 2016).*

*“Costumamos fazer visitas no abrigo, nas escolas, existem algumas entidades que são fiscalizadas pelo judiciário, como conselho tutelar, CREAS, abrigo e outros. Então existe toda uma conexão entre essas entidades para atender da melhor forma as crianças e adolescentes” (Assessor da 1ª vara da Infância e Juventude, 2016).*

As ações desenvolvidas pelo Ministério Público em 2017 contribuíram para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos, entre elas as ações de controle. As audiências públicas oportunizaram a participação do cidadão em coproduzir políticas públicas. Bem como os eventos promovidos pelo Ministério Público conduziram novas perspectivas de parcerias e a necessidade de trabalhar em rede, a fim de avaliar e melhorar o serviço público.

## **6. Conclusão**

O estudo analisou o caso do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente, no município de Capanema/PA como um caso de coprodução na promoção do bem público. Foram analisados os atores, como agentes de controle, atuando na promoção, defesa e controle da política pública nesse município. No decorrer da própria pesquisa, houve uma mudança no envolvimento da sociedade decorrente das audiências públicas e de outros eventos promovidos pelo Ministério Público.

Cada eixo apresentou diferentes níveis de envolvimento da sociedade em coprodução. No eixo de Promoção a atuação da sociedade estava restrita a ações esporádicas, sem alcançar uma participação efetiva sobre as políticas públicas. Já no eixo de defesa, foram observadas coprodução coletiva e coprodução para a mobilização comunitária. As audiências públicas desenvolvidas pelo Ministério Público local deram oportunidade para que atores sociais também participassem mais assiduamente no debate das políticas públicas. Tal participação pode ser um grande diferencial quando a sociedade se empodera desses mecanismos para melhorias governamentais.

Por fim, no eixo de controle, o CMDCA apresentou limitações pela falta de comprometimento de seus membros. Sua importância estaria na participação da sociedade pelo acompanhamento, avaliação e monitoramento das políticas públicas. Contudo, destaca-se a necessidade de um modelo de coprodução representativa que tenha sustentabilidade, assim como coprodução do controle.

Diferentes resultados de desenvolvimento de coprodução em cada eixo do Sistema de Garantia de Direitos podem estar associados às estratégias adotadas pelos mesmos, portanto, aos atores e suas capacidades de ação, às atividades envolvidas em cada eixo, e, assim, a atratividade e habilidades do cidadão para seu o engajamento naquelas ações.

Apesar das iniciativas e do movimento de autoridades, cabe à sociedade participar e estar presentes nas audiências e outros fóruns abertos. Dessa forma sua participação influenciaria as decisões a serem tomadas nas questões envolvendo o público infante-juvenil, com a exposição de questionamentos, experiências e opiniões.

## Referências

- ALCANTARA, R. M.; *et al.* **Aspectos epidemiológicos do uso de drogas ilícitas por estudantes adolescentes no município de Capanema, Pará.** Revista Adolescente & Saúde. [online], Adolesc. Saude, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 47-57, abr./jun. 2017.
- ALFORD, J.; YATES, S. **Co-Production of Public Services in Australia: The Roles of Government Organisations and Co-Producers.** Australian Journal of Public Administration. [online], V. 75, nº 2, págs. 159–175, 2015.
- BIER, C. A. *et al.* **Sociedade, empresa e governo: uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa.** Cadernos EBAPE. [online], Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 580-599. Dez. 2010.
- BOVAIRD, T. **Beyond Engagement and Participation: user and community (eds) Managing Complex Networks.** [online], London: Sage, 1998.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). Emenda constitucional nº 91, de 2016. Presidência da República, Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 de ago. 2016.
- \_\_\_\_\_. CONVENÇÃO SOBRE DIREITOS DAS CRIANÇAS. Decreto Nº 99.710 de 1990. Presidência da República, Brasília, 1990. Disponível em: <[https://www.unicef.pt/docs/pdf\\_publicacoes/convencao\\_direitos\\_crianca2004.pdf](https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf)>. Acesso em: 28 de out. 2015.
- \_\_\_\_\_. Estatuto da Criança e Adolescente (1990). Presidência da República. Pag. 63, Brasília, jul. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>. Acesso em: 28 de out. 2015.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/creas>> Acesso em: 15 de ago. 2016.

- BRONSTEIN, M. M. *et al.* **Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil.** INTERAÇÕES. [online], Campo Grande/MS, v. 18, nº 1, págs 89-102, jan./mar. 2017.
- BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. **Toward a definition of the coproduction concept.** Public Administration Review. [online], v. 43, n. 1, p. 59-65, 1983.
- CALS, C. R. *et al.* **Direitos de Crianças e Adolescentes: Guia de Atendimento.** In: \_\_\_\_\_. Direitos de Crianças e Adolescentes. 1 ed. Fortaleza/CE, 2007. Cap. 2, pag. 12-15.
- CARMO, A. S. *et al.* **CRAS um espaço de formação e capacitação dos jovens.** Revista Toledo: Seminário integrado. [online] Presidente Prudente/SP, v. 4, pg. 49-58, 2010.
- CARNEIRO, C. B. L. **Conselhos de políticas públicas, desafios para sua institucionalização.** Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro, v.36, n. 2, p. 227-292, mar./abr. 2002.
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucoes-1>>. Acesso em: 18 de dez. 2016.
- COSTA, S. G. **Terceira Vara da Infância e da Juventude de Porto Alegre: um estudo da aplicação da análise administrativa na modernização do Estado.** Revista de Administração Pública – RAP. [online] Rio de Janeiro, v. 40, nº 1, pg. 7-25 Jan./Fev. 2006.
- CRIANÇA AMAZÔNIA. **Capanema é o primeiro município a realizar o fórum comunitário.** Jornal online o Liberal. Belém/PA, 27 de Out. 2008.
- DIGIÁCOMO, M. J. **O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o Desafio do Trabalho em Rede.** <Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=390>>. Acesso em: 20 de abril de 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/BHN>>. Acesso em: 01 de Jan. 2017.
- KLEIN JR, V. H. *et al.* **Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC.** Revista de Administração Pública. [online] Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 25-48, Jan./Fev. 2012.
- LOPES, B. J.; SILVA, E. A.; MARTINS, S. **Conselho de políticas e participação – Aspectos de funcionamento do conselho municipal de saúde de Belo Horizonte.** Revista Unijuí. [online] Belo Horizonte/MG, v. 14, nº. 35, pg. 207-242, 2016.
- MAGALHÃES, T. G.; SOUZA, V. B. **O Controle Social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social.** Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, p. 149-164, dez. 2015.
- MATTIA, C. A.; ZAPPELLINI, M. B. **Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas.** Cadernos EBAPE. [online], Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 573-589. Jul./Set. 2014.
- Ministério Público do Pará. Disponível em: <http://www.mppa.mp.br/index.php?action=Menu.interna&id=7637&class=N>. Acesso em: 06/01/2018.
- NAHRA, C. M. L. **Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares.** Revista Digital da Capacitação de Candidatos a Conselheiro (a) Tutelar. Porto Alegre, p. 6-12, mar. 2009.
- NATALI, P. M.; PAULA, E. M. A. T. **A relação do estado com o terceiro setor no atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco social: necessidade de reflexões e participação popular.** In: Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 07. 2008, Itajaí/SC. Anais. VII ANPEDSUL. [online] Itajaí/SC: ANPEDSUL, Jun. 2008.

- NOGUEIRA NETO, W. **Dezenove anos do estatuto da criança e do adolescente: duas décadas de direitos da criança e do adolescente.** In: Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores – INESC. [online], Setembro. 2009.
- OSBORNE, S. *et al.* **Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?.** *Public Management Review.* [online], V. 18, nº 5, págs.639-653, 2016.
- OSBORNE, S., STROKOSCH, K. **It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives.** *British Journal of Management.* [online], Vol. 24, Págs.31–S47, 2013.
- OSTROM, E. (1996). **Crossing the great divide: coproduction, synergy and development.** *World Development.* [online], V. 24, Nº. 6, págs. 1073-1087.1996.
- PASINI, R. C. G.; MERIGO, J. **O processo de implantação do centro de referência de assistência social no município de Forquilha.** Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Social de Políticas Públicas da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), como requisito parcial para obtenção do título de especialista, [online] Santa Catarina, 2005.
- ROCHA, A. C. *et al.* **A coprodução do controle do bem público essencial à accountability.** In: Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ, 35. 2012. Anais: XXXVI EnANPAD. [online], Rio de Janeiro/RJ, set. 2012.
- RONCONI, L. F. A. *et al.* **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos.** *Revista de Contabilidade, Gestão e Governança.* [online], Brasília, v. 14, n. 3, p. 46-59. Set/Out. 2011.
- SALIBA, N. A. *et al.* **Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde.** *Revista de Administração Pública – RAP.* [online], Rio de Janeiro / SP, V. 43, nº 6, págs. 1369-1378, nov./dez. 2009.
- SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E.; RIBEIRO, R. de M. **Coprodução do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do PROERD em Santa Catarina.** *Revista Alcance.* [online], v. 14, n. 2, p. 231-246, Mai./ago. 2007.
- \_\_\_\_\_. **Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público a partir das Tipologias de Participação.** In: Encontro da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 34. 2010, Rio de Janeiro/RJ. Anais: XXXIV ENANPAD. [online], Rio de Janeiro: ANPAD, Set. 2010.
- SAUT, R. D. **O direito da criança e do adolescente e sua proteção pela rede de garantias.** *Revista Jurídica Universidade Regional de Blumenau – FURB.* [online], Blumenau/SC, v. 11, nº 21, pg. 45 - 73, jan./jun. 2007.
- SILVA, F. R. S.; SOUZA, W. A. **Atuação do Ministério Público Junto à Vara de Infância e Juventude da Capital.** In: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – FEMPERJ. [online], Rio de Janeiro/ RJ, Ago. 2005.
- SILVA, T. E. *et al.* **A Co-produção na Implementação da Política Pública de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil: o Projeto Cata-vento.** In: Encontro de Administração Pública e Governança. 2008, Salvador/BA. Anais: ENAPG. [online] Salvador/BA: ANPAD, 2008.
- TEIXEIRA, E. M. **Criança e adolescente e o sistema de garantia de direitos.** In: Universidade de Fortaleza – UNIFOR. [online], Fortaleza/CE, 2010.