

## **Governança pública e proteção integral: desafios jurídicos e administrativos na gestão de políticas para crianças e adolescentes**

Public governance and comprehensive protection: legal and administrative challenges in the management of policies for children and adolescents

Priscilla Kelly de Sousa Machado Piretti<sup>1</sup>

### **Resumo**

A efetivação dos direitos de crianças e adolescentes depende de arranjos públicos capazes de articular normas jurídicas, capacidades administrativas, coordenação interinstitucional e mecanismos de controle. Embora o Brasil disponha de marco normativo consolidado pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, a implementação de políticas de proteção ainda enfrenta fragmentação institucional, descontinuidade administrativa, insuficiência de protocolos e fragilidade na responsabilização pública. Este artigo analisa como a governança pública pode fortalecer a proteção integral por meio da coordenação entre órgãos, da padronização de fluxos decisórios, da accountability e da articulação intersetorial. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com revisão narrativa da literatura sobre governança pública, governança colaborativa, accountability, intersetorialidade e políticas de infância e juventude. A análise demonstra que a proteção integral não se realiza apenas pela existência de direitos formalmente reconhecidos, mas pela capacidade institucional de transformar deveres jurídicos em procedimentos estáveis, registros qualificados, decisões fundamentadas e responsabilidades identificáveis. Conclui-se que o gestor público com formação jurídica pode exercer papel relevante na mediação entre legalidade, eficiência e proteção de

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Goiás. Advogada e gestora pública com atuação em políticas socioeducativas e proteção de crianças e adolescentes.

direitos, desde que sua atuação se traduza em instrumentos permanentes de governança e não em respostas personalizadas ou improvisadas.

**Palavras-chave:** governança pública; proteção integral; criança e adolescente; intersetorialidade; accountability; políticas públicas.

## **Abstract**

The implementation of children's and adolescents' rights depends on public arrangements capable of connecting legal norms, administrative capacities, interinstitutional coordination, and accountability mechanisms. Although Brazil has a consolidated normative framework established by the 1988 Federal Constitution, the Child and Adolescent Statute, and the National Socio-Educational Assistance System, the implementation of protective policies still faces institutional fragmentation, administrative discontinuity, insufficient protocols, and weak public accountability. This article analyzes how public governance can strengthen comprehensive protection through coordination among public bodies, standardization of decision-making flows, accountability, and intersectoral articulation. The research adopts a qualitative, bibliographic, and documentary approach, based on a narrative review of the literature on public governance, collaborative governance, accountability, intersectorality, and child and youth policies. The analysis demonstrates that comprehensive protection is not achieved merely through the formal recognition of rights, but through the institutional capacity to transform legal duties into stable procedures, qualified records, reasoned decisions, and identifiable responsibilities. The article concludes that public managers with legal training may play a relevant role in mediating legality, administrative efficiency, and rights protection, provided that their work is translated into permanent governance instruments rather than personalized or improvised responses.

**Keywords:** public governance; comprehensive protection; children and adolescents; intersectorality; accountability; public policies.

## **1. Introdução**

A proteção de crianças e adolescentes ocupa lugar central no constitucionalismo brasileiro contemporâneo. O artigo 227 da Constituição Federal atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, direitos relacionados à vida, saúde, alimentação, educação, convivência familiar, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e proteção contra violência, exploração e negligência. O Estatuto da Criança e do Adolescente consolidou esse comando ao substituir a lógica tutelar da situação irregular por um paradigma fundado

na doutrina da proteção integral, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento.

Esse marco jurídico representou avanço decisivo, mas não resolveu, por si só, os problemas de implementação. Direitos previstos em lei dependem de instituições capazes de planejar, executar, registrar, monitorar e corrigir sua própria atuação. Em políticas de infância e juventude, essa exigência é particularmente complexa porque os problemas atendidos raramente se concentram em um único setor. Violência doméstica, evasão escolar, exploração sexual, sofrimento psíquico, negligência familiar, acolhimento institucional ou cumprimento de medida socioeducativa mobilizam assistência social, saúde, educação, segurança pública, sistema de justiça, conselhos, unidades executoras e organizações da sociedade civil.

A multiplicidade de atores, embora necessária, pode gerar dispersão quando não há mecanismos de coordenação. Encaminhamentos sem retorno, registros incompletos, sobreposição de competências, respostas tardias e ausência de protocolos transformam a rede de proteção em um circuito de circulação de demandas. O problema não está apenas na falta de normas, mas na dificuldade de converter o comando jurídico da proteção integral em rotinas administrativas consistentes.

Diante desse cenário, a governança pública oferece referencial adequado para examinar a gestão das políticas destinadas à infância e à adolescência. Em vez de compreender a ação estatal apenas como execução hierárquica, a governança enfatiza redes, interdependência institucional, coordenação, accountability e produção compartilhada de valor público. Essa perspectiva permite analisar como diferentes órgãos podem atuar de modo integrado sem perder suas competências próprias.

O problema de pesquisa que orienta este estudo consiste em compreender de que forma a governança pública pode enfrentar a fragmentação institucional, a baixa integração entre órgãos, a insuficiência de protocolos administrativos e a dificuldade de alinhar proteção de direitos, eficiência operacional e responsabilidade jurídica. O objetivo geral é analisar como a governança pública pode fortalecer a proteção integral de crianças e adolescentes por meio da coordenação institucional, da padronização administrativa, do controle jurídico e da articulação intersetorial.

Como objetivos específicos, pretende-se: examinar os fundamentos jurídicos e administrativos da proteção integral; discutir o papel da governança pública na integração entre órgãos, programas e níveis federativos; avaliar a importância de protocolos, fluxos decisórios e mecanismos de accountability; e identificar desafios práticos relacionados à continuidade administrativa e à atuação do gestor público com formação jurídica.

O artigo mantém enfoque impessoal e científico. A experiência de gestores públicos e profissionais do Direito que atuam em políticas de infância e juventude é considerada apenas como sensibilidade analítica para problemas reais da administração, sem conversão da trajetória profissional em objeto biográfico ou promocional. O eixo da análise permanece na política pública, em seus arranjos institucionais e nas condições necessárias para a efetivação de direitos.

## **2. Fundamentação teórica**

### **2.1. Proteção integral e dever administrativo do Estado**

A doutrina da proteção integral reorganizou a relação entre infância, adolescência e poder público. Seu núcleo não consiste apenas em reconhecer vulnerabilidades, mas em afirmar que crianças e adolescentes são titulares de direitos exigíveis. Essa mudança desloca a intervenção estatal de uma lógica discricionária, centrada na tutela do “menor”, para uma atuação vinculada à prioridade absoluta, à dignidade humana e à corresponsabilidade institucional.

A dimensão administrativa desse paradigma merece atenção. Sempre que o ordenamento impõe deveres de proteção, cria também obrigações de organização. Atendimento psicossocial, acesso escolar, proteção contra violência, execução de medidas socioeducativas, escuta especializada, acolhimento, convivência familiar e acompanhamento de vulnerabilidades dependem de serviços, equipes, orçamento, rotinas, critérios de decisão e mecanismos de controle. A proteção integral, portanto, não se sustenta apenas como princípio interpretativo; precisa operar como diretriz de gestão pública.

O artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente expressa essa lógica ao definir a política de atendimento como conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A norma indica que a proteção não se realiza por atuação isolada. Seu desenho pressupõe articulação federativa, cooperação institucional e integração entre políticas sociais. O desafio reside em transformar essa arquitetura legal em funcionamento concreto.

No campo socioeducativo, a Lei nº 12.594/2012 reforça a necessidade de parâmetros administrativos e jurídicos para a execução das medidas. Responsabilização, finalidade pedagógica, segurança, integridade física, escolarização, profissionalização e convivência familiar precisam ser compatibilizadas dentro de uma gestão controlável. Quando a administração atua sem protocolos claros, amplia-se o risco de improvisação, arbitrariedade e violação de direitos.

### **2.2. Governança pública e redes institucionais**

Osborne (2006) propõe a noção de New Public Governance como resposta aos limites dos modelos tradicionais de administração pública e da lógica gerencialista da New Public Management. A produção de políticas públicas passa a ser compreendida a partir de redes interorganizacionais, relações de interdependência e processos de cooperação entre atores públicos e não estatais. O Estado permanece central, mas sua capacidade de ação depende da articulação com diferentes instituições.

Políticas voltadas à infância e juventude revelam de maneira concreta essa interdependência. Um caso de violência contra criança pode envolver escola, conselho tutelar, unidade de saúde, assistência social, polícia, Ministério Público, Judiciário e serviço especializado de atendimento. Nenhum desses atores, isoladamente, domina todos os elementos necessários à proteção. A resposta qualificada depende da sequência de comunicação, da qualidade dos registros, da clareza dos papéis e da capacidade de acompanhamento.

A governança pública desloca, assim, a pergunta administrativa. Não basta identificar qual órgão possui competência formal; é necessário examinar como os órgãos competentes se conectam. Competência sem coordenação produz respostas parciais. Coordenação sem responsabilidade pode diluir deveres. O ponto de equilíbrio está em arranjos capazes de distribuir funções, preservar autonomia técnica e assegurar responsabilização.

Também se modifica a compreensão da eficiência. Em políticas protetivas, eficiência não equivale apenas à redução de custos ou à aceleração de atos. Uma resposta administrativamente eficiente deve ser tempestiva, juridicamente adequada, tecnicamente fundamentada e capaz de evitar retrabalho, revitimização ou perda de informações. A boa governança organiza recursos para produzir proteção com consistência e continuidade.

### **2.3. Governança colaborativa, confiança e desenho institucional**

Ansell e Gash (2008) tratam a governança colaborativa como processo estruturado de decisão coletiva, no qual atores relevantes participam de forma deliberativa da formulação ou implementação de políticas públicas. O modelo proposto pelos autores destaca quatro dimensões: condições iniciais, desenho institucional, liderança facilitadora e processo colaborativo. Esses elementos são úteis para compreender por que redes de proteção podem existir formalmente e, ainda assim, funcionar de modo precário.

A cooperação não surge automaticamente da presença de múltiplos órgãos. Assimetrias de poder, escassez de recursos, disputas de atribuição, histórico de desconfiança e ausência de incentivos podem comprometer a ação conjunta. Reuniões

intersectoriais sem capacidade decisória, sem registro e sem acompanhamento tendem a produzir diagnósticos repetidos, mas não soluções implementáveis.

O desenho institucional reduz essa fragilidade ao definir regras de participação, fluxos, responsabilidades, prazos, formas de comunicação e critérios de acompanhamento. Redes que dependem exclusivamente de relações pessoais são vulneráveis à rotatividade de equipes e às mudanças de gestão. A institucionalização dos processos preserva a política pública para além dos indivíduos que ocupam temporariamente funções de direção.

A liderança facilitadora, nesse contexto, não se confunde com centralização autoritária. Seu papel é organizar o diálogo, mediar conflitos, traduzir linguagens profissionais e manter a finalidade protetiva como referência comum. Em políticas de infância e juventude, a liderança qualificada evita que a rede se disperse entre justificativas defensivas de competência ou entre encaminhamentos sem retorno.

Resultados intermediários fortalecem a confiança entre atores. Um protocolo que reduz atrasos, um fluxo que melhora a comunicação com o Judiciário, um sistema de registro que preserva histórico do caso ou uma rotina de reuniões com decisões documentadas produz evidências práticas de que a colaboração vale o esforço institucional. A confiança, portanto, não decorre apenas de disposição subjetiva; consolida-se pela experiência reiterada de cooperação efetiva.

#### **2.4. Accountability e responsabilidade pública**

Bovens (2007) compreende accountability como relação social na qual um ator deve explicar e justificar sua conduta perante um fórum capaz de questionar, avaliar e produzir consequências. Essa definição confere precisão ao conceito, afastando-o de usos genéricos associados apenas à transparência. Prestar contas significa informar, justificar, submeter-se a julgamento e aceitar consequências institucionais.

Em políticas de proteção à infância e adolescência, essa noção possui relevância imediata. Decisões administrativas podem afetar liberdade, integridade física, convivência familiar, privacidade, escolarização, saúde e acesso a serviços. Por isso, precisam ser registradas, fundamentadas e passíveis de revisão. A ausência de rastreabilidade fragiliza os destinatários da política e expõe a administração a arbitrariedades, omissões ou responsabilizações sem base documental adequada.

Diversos fóruns incidem sobre esse campo. Conselhos de direitos acompanham diretrizes e prioridades; órgãos de controle examinam legalidade, regularidade e eficiência; Ministério Público e Judiciário atuam na defesa de direitos; comunidades profissionais estabelecem parâmetros técnicos; sociedade civil e imprensa exercem

vigilância pública. Essa pluralidade exige que a gestão seja capaz de demonstrar coerência decisória.

A accountability possui função preventiva. Protocolos, registros, fundamentações e mecanismos de revisão reduzem a probabilidade de abuso e omissão. Em unidades socioeducativas, por exemplo, procedimentos de revista, deslocamento, visitação, comunicação de incidentes, gerenciamento de crise e uso excepcional da força devem estar documentados e juridicamente justificados. O controle, nesse caso, não é obstáculo à gestão; é condição de legitimidade.

## **2.5. Intersetorialidade e Sistema de Garantia de Direitos**

Bidarra e Dourado (2020) analisam a articulação em redes de políticas públicas como requisito para consolidar o Sistema de Garantia de Direitos após três décadas de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente. A proteção integral exige que políticas especializadas dialoguem entre si sem perder suas competências próprias. Educação, saúde, assistência social, justiça, segurança, conselhos e entidades da sociedade civil precisam atuar de forma complementar.

A dificuldade reside em evitar que a articulação se reduza ao simples encaminhamento. Transferir uma demanda para outro órgão, sem retorno, sem acompanhamento e sem responsabilização, não configura ação em rede. Para que a proteção seja efetiva, é necessário estabelecer critérios de risco, prazos de resposta, documentos mínimos, responsáveis pelo seguimento e mecanismos de reavaliação.

Também se impõe a construção de linguagem comum. Termos como vulnerabilidade, risco, ameaça, violação, responsabilização, cuidado e acompanhamento podem receber sentidos distintos em cada política. Sem alinhamento conceitual mínimo, a comunicação institucional se torna ambígua e as decisões perdem precisão. Protocolos intersetoriais ajudam a reduzir esse ruído, sem eliminar a autonomia técnica dos profissionais.

O Sistema de Garantia de Direitos deve ser compreendido como arquitetura dinâmica. Sua efetividade depende de coordenação, financiamento, informação, participação social e accountability. Muitos órgãos envolvidos não significam, por si só, proteção mais forte. A qualidade da rede está na capacidade de transformar especializações institucionais em resposta comum a sujeitos que vivenciam problemas indivisíveis.

## **3. Metodologia**

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com revisão narrativa da literatura. A escolha metodológica decorre da amplitude do objeto, situado na interface entre Direito, administração pública, políticas sociais e gestão

institucional. O objetivo não é mensurar empiricamente o desempenho de programa específico, mas construir análise teórico-normativa sobre a contribuição da governança pública para a proteção integral de crianças e adolescentes.

A revisão bibliográfica foi organizada em quatro eixos. O primeiro trata da governança pública, com base em Osborne (2006), especialmente quanto à centralidade das redes interorganizacionais. O segundo examina a governança colaborativa a partir de Ansell e Gash (2008), com ênfase em desenho institucional, liderança e confiança. O terceiro aborda a accountability segundo Bovens (2007), compreendida como dever de explicação, justificação e responsabilização. O quarto contempla a literatura brasileira sobre articulação de políticas públicas, proteção integral e Sistema de Garantia de Direitos, com destaque para Bidarra e Dourado (2020).

A pesquisa documental considerou normas jurídicas e atos institucionais diretamente relacionados ao tema, em especial a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei nº 12.594/2012, a Lei nº 13.431/2017 e resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esses documentos foram analisados como fontes normativas capazes de revelar deveres públicos, parâmetros de atendimento e estruturas de coordenação.

Foram incluídas fontes com relevância temática, reconhecimento acadêmico ou institucional, verificabilidade e contribuição conceitual para os objetivos do estudo. Excluíram-se materiais opinativos, referências não verificáveis, textos sem autoria definida e documentos com relação apenas periférica ao objeto. A análise seguiu leitura interpretativa e categorização temática, concentrando-se em fragmentação institucional, coordenação, protocolos, registros, accountability, continuidade administrativa e papel do gestor público.

Como limitação, reconhece-se a ausência de pesquisa de campo. Ainda assim, a revisão permite construir matriz analítica aplicável a investigações futuras e a práticas de gestão, especialmente em contextos nos quais a rede de proteção necessita transformar normas protetivas em procedimentos administrativos estáveis.

## **4. Desenvolvimento analítico**

### **4.1. Da fragmentação à coordenação institucional**

A distância entre a organização setorial do Estado e a natureza multidimensional das violações de direitos constitui uma das principais barreiras à proteção integral. A administração divide competências para ordenar orçamento, especialização e controle, mas a realidade vivida por crianças e adolescentes combina fatores familiares, escolares, sociais, territoriais, psicológicos, jurídicos e econômicos.

Quando cada serviço atua apenas dentro de seu recorte, a resposta tende a ser incompleta. A escola pode identificar evasão ou sinais de violência; a saúde registra lesões ou sofrimento psíquico; a assistência social acompanha vulnerabilidades familiares; o conselho tutelar requisita providências; o sistema de justiça decide medidas; a unidade socioeducativa executa rotinas de responsabilização e cuidado. Sem integração mínima, essas informações permanecem dispersas e o caso perde inteligibilidade.

A fragmentação também produz efeitos institucionais: retrabalho, duplicidade de encaminhamentos, perda de histórico, demora na resposta e indefinição de responsáveis. Em situações de violência, pode gerar revitimização; no atendimento socioeducativo, compromete o plano individual; em casos de acolhimento, prejudica decisões sobre reintegração familiar ou colocação em família substituta.

Governança pública não elimina a complexidade, mas cria meios para administrá-la. Canais formais de comunicação, fluxos pactuados, registros padronizados, comitês com capacidade decisória e mecanismos de retorno reduzem a dispersão. A rede deixa de ser apenas um conjunto de órgãos e passa a funcionar como arranjo de proteção.

#### **4.2. Protocolos, registros e rastreabilidade decisória**

Protocolos administrativos são instrumentos de proteção quando orientam a ação pública sem anular a análise do caso concreto. Sua função é estabelecer um piso de previsibilidade: quem age, quando age, como registra, a quem comunica, com quais critérios e em que prazo. Essa clareza reduz arbitrariedades, fortalece a segurança jurídica e permite acompanhamento posterior.

Em políticas de infância e juventude, fluxos padronizados devem abranger identificação da demanda, avaliação de risco, encaminhamento, acompanhamento e encerramento. Situações graves exigem critérios específicos de urgência e comunicação. No sistema socioeducativo, rotinas de visitação, deslocamento, revista, controle de materiais, resposta a crises e comunicação de incidentes precisam ser compatíveis com legalidade, proporcionalidade e dignidade.

Registros qualificados completam esse arranjo. Atas, relatórios, prontuários, planos individualizados, livros de ocorrência e comunicações formais constituem memória institucional. Sem documentação adequada, torna-se difícil reconstruir decisões, verificar omissões ou corrigir falhas. A administração perde capacidade de aprender com sua própria prática.

A rastreabilidade decisória tem valor tanto protetivo quanto gerencial. Permite saber quando a demanda surgiu, quem recebeu a informação, qual providência foi adotada e

que resultado foi obtido. Também possibilita identificar padrões: falta de vagas, atrasos recorrentes, sobrecarga de equipes, ausência de retorno de determinados órgãos ou falhas de comunicação. Dados administrativos bem organizados transformam casos isolados em diagnóstico de gestão.

O cuidado com registros deve observar sigilo, finalidade e proteção de dados. Crianças e adolescentes não podem ser expostos por circulação indevida de informações. Governança informacional significa preservar a memória necessária à continuidade do atendimento sem violar privacidade ou produzir estigmatização institucional.

#### **4.3. Accountability como condição de legitimidade**

A gestão de políticas protetivas exige decisões explicáveis. A accountability, nesse sentido, orienta a administração antes mesmo da atuação dos órgãos de controle. Quando um gestor sabe que suas decisões precisam ser justificadas perante conselhos, controladorias, Ministério Público, Judiciário, tribunais de contas e sociedade civil, tende a organizar melhor critérios, registros e fundamentos.

Esse dever de justificação é decisivo em áreas sensíveis. Restrição de visitas, alteração de rotina socioeducativa, comunicação de violação grave, aplicação de procedimento de segurança, acolhimento emergencial ou encaminhamento ao sistema de justiça não podem depender apenas da percepção momentânea do agente público. A decisão pode ser rápida, quando a urgência exige, mas deve ser posteriormente documentada e tecnicamente explicável.

A responsabilização pública também impede que a atuação em rede dilua obrigações. Em arranjos intersetoriais, todos participam da proteção, mas cada ator deve saber exatamente o que lhe compete. Responsabilidade compartilhada não equivale a responsabilidade indefinida. Uma rede madura identifica deveres, prazos e consequências de omissões.

Controle e eficiência, portanto, não são dimensões opostas. Mecanismos de accountability bem desenhados evitam improvisações, reduzem riscos jurídicos e fortalecem a confiança na política pública. O excesso de formalismo pode prejudicar respostas urgentes, mas a ausência de controle favorece arbitrariedade. A governança adequada busca proporcionalidade entre agilidade, fundamentação e supervisão.

#### **4.4. Gestão jurídica e continuidade administrativa**

Gestores públicos com formação jurídica podem contribuir para políticas de infância e juventude quando transformam normas em instrumentos de organização. Sua contribuição não consiste em substituir saberes técnicos da psicologia, pedagogia,

serviço social, saúde ou segurança institucional, mas em integrar esses saberes a uma moldura de legalidade, devido processo, proporcionalidade e responsabilidade pública.

A relevância dessa mediação aparece em situações nas quais valores legítimos entram em tensão: sigilo e compartilhamento de informações; urgência e fundamentação; segurança e dignidade; padronização e individualização; autonomia técnica e controle jurídico. A formação jurídica auxilia na delimitação de competências, na fundamentação de decisões e na prevenção de práticas incompatíveis com direitos fundamentais.

Sua atuação é mais consistente quando produz capacidade institucional. Portarias, manuais, fluxos, modelos de registro, termos de cooperação, regulamentos internos e rotinas de controle preservam conhecimento para além da presença individual do gestor. A política pública ganha estabilidade quando a experiência prática se converte em procedimento institucional.

A continuidade administrativa é indispensável nesse campo. Mudanças de governo, substituição de equipes, perda de arquivos e interrupção de programas podem comprometer acompanhamentos sensíveis. Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade não podem depender da permanência eventual de pessoas específicas em funções de chefia. Governança significa criar processos capazes de atravessar ciclos administrativos.

Improvisações são especialmente perigosas em crises. Motins, ameaças, tentativas de suicídio, violência grave, denúncias de abuso ou necessidade de acolhimento emergencial exigem resposta rápida e tecnicamente orientada. A preparação prévia permite decidir melhor quando o tempo é escasso. Por isso, continuidade, protocolo e formação não são burocracia excedente; constituem infraestrutura de proteção.

## **5. Discussão**

A análise permite compreender a proteção integral como problema de governança pública. O Brasil dispõe de base jurídica consistente, mas a distância entre norma e realidade permanece condicionada pela capacidade administrativa de coordenar atores, organizar procedimentos, registrar decisões e responsabilizar instituições. A qualidade da política não pode ser medida apenas pela existência formal de conselhos, órgãos ou programas; deve ser avaliada pela efetividade das conexões entre eles.

O referencial de Osborne contribui para situar a infância e a adolescência em um campo de governança em rede. A atuação estatal continua indispensável, mas a produção da proteção depende de múltiplas instituições. Essa pluralidade exige coordenação e não simples coexistência. Sem arranjos estáveis, a multiplicidade de órgãos aumenta a complexidade sem necessariamente ampliar a efetividade.

Ansell e Gash ajudam a compreender que colaboração precisa de desenho institucional. Redes de proteção não se consolidam apenas por compromisso ético dos profissionais. Elas exigem regras, liderança, confiança construída, objetivos comuns e resultados verificáveis. Quando esses elementos faltam, a cooperação tende a permanecer no nível discursivo.

Bovens permite acrescentar a dimensão da accountability. Políticas de proteção lidam com direitos sensíveis e, por isso, precisam produzir decisões justificáveis. Registros, protocolos e fluxos não devem ser vistos como formalidades neutras, mas como garantias de rastreabilidade, controle e aprendizado institucional. A ausência desses elementos compromete tanto a proteção do usuário quanto a legitimidade da administração.

A literatura brasileira sobre Sistema de Garantia de Direitos reforça que a articulação entre políticas é condição de efetividade. Entretanto, articulação não significa mera reunião de atores. É necessário definir como a informação circula, quem responde por cada etapa, quais prazos orientam a resposta e como os resultados serão avaliados. A rede deve ser capaz de agir, não apenas de reconhecer problemas.

O papel do gestor público com formação jurídica insere-se nesse ponto. Legalidade, eficiência e proteção de direitos não precisam ser compreendidas como valores concorrentes. Uma política juridicamente bem estruturada tende a ser mais previsível, controlável e sustentável. O desafio está em evitar tanto o formalismo estéril quanto a informalidade arriscada. A contribuição jurídica relevante é aquela que converte normas em governança operacional.

## **6. Considerações finais**

A governança pública fortalece a proteção integral de crianças e adolescentes ao oferecer meios para transformar direitos em respostas administrativas coordenadas. O estudo demonstrou que a efetividade das políticas de infância e juventude depende da articulação entre normas, capacidades institucionais, protocolos, registros, accountability e continuidade administrativa.

A principal conclusão é que a proteção integral não pode ser tratada apenas como dever jurídico abstrato. Sua realização exige desenho institucional capaz de enfrentar a fragmentação entre políticas setoriais. Redes de proteção precisam de fluxos pactuados, responsabilidades identificáveis, comunicação qualificada e mecanismos de retorno. Caso contrário, a articulação permanece nominal e os sujeitos de direitos continuam expostos à descontinuidade estatal.

Protocolos e registros revelam-se instrumentos centrais. Quando elaborados com base legal e técnica, reduzem improvisações, preservam memória, orientam equipes e permitem avaliação. Em áreas de maior sensibilidade, como o sistema socioeducativo, esses instrumentos ajudam a compatibilizar segurança, responsabilização e dignidade.

A accountability deve integrar o funcionamento ordinário da política pública. O dever de explicar e justificar decisões contribui para prevenir abusos, omissões e responsabilidades difusas. Controle institucional, quando proporcional e bem estruturado, não paralisa a gestão; fortalece sua legitimidade.

A atuação de gestores públicos com formação jurídica pode qualificar esse processo ao mediar legalidade, eficiência e proteção de direitos. Seu valor não está na personalização da política, mas na capacidade de construir instrumentos permanentes: fluxos, regulamentos, protocolos, modelos de registro e rotinas de controle. Assim, a experiência administrativa deixa de depender de indivíduos e passa a integrar a memória institucional.

Como limite, este artigo não realiza estudo empírico de rede específica. Pesquisas futuras podem comparar modelos estaduais e municipais de governança, avaliar protocolos socioeducativos, examinar fluxos de atendimento a vítimas de violência e investigar a relação entre qualidade dos registros e efetividade da proteção. Ainda assim, a análise permite afirmar que legislação robusta é apenas ponto de partida. A proteção integral exige governança pública capaz de coordenar instituições em torno de direitos concretos.

## Referências

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008. DOI: 10.1093/jopart/mum032.

BIDARRA, Zelimar Soares; DOURADO, Ana Lucia. Intersetorialidade em redes de políticas públicas para consolidar o Sistema de Garantia dos Direitos: o que aprendemos nesses 30 anos de Estatuto da Criança e do Adolescente? *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 20, p. 1-22, 2020. DOI: 10.5212/Emancipacao.v.20.2016308.018.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: CONANDA, 2006.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Brasília, DF: CONANDA, 2006.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006. DOI: 10.1080/14719030600853022.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.