

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO-
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E GESTÃO INSTITUCIONAL**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E CONSELHOS SOCIAIS:
facilidades e ameaças à missão dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança
e do Adolescente em Santa Catarina**

HÉLIO ABREU FILHO

**FLORIANÓPOLIS
2000**

Hélio de Abreu Filho

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E CONSELHOS SOCIAIS:
facilidades e ameaças à missão dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança
e do Adolescente em Santa Catarina**

Graduação em Administração da Universidade
Federal de Santa Catarina como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Administração

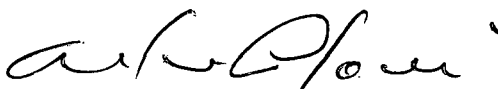
Orientador: Nelson Colossi, Dr.

Florianópolis, Agosto de 2000

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E CONSELHOS SOCIAIS:
facilidades e ameaças à missão dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança
e do Adolescente em Santa Catarina**

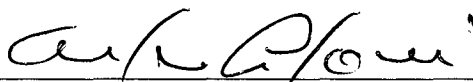
Hélio Abreu Filho

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Administração (Área de concentração: Políticas e Gestão Institucional) e aprovada, na sua forma final, pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina

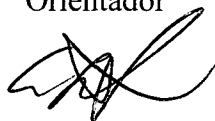


Prof. Dr. Nelson Colossi
Coordenador

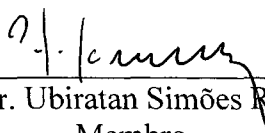
Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelos Professores:



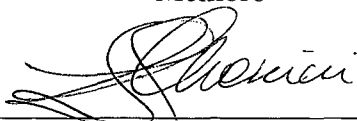
Prof. Dr. Nelson Colossi
Orientador



Prof. Dr. Alcides Abreu
Membro



Prof. Dr. Ubiratan Simões Resende
Membro



Prof. Dr. Pedro Carlos Schenini
Membro

AGRADECIMENTOS

Aos Familiares

- Regine Abreu
- Beatriz M. R. Evangelista
- Ghislaine Maria Lobo

Aos Prefeitos Municipais do Estado de Santa Catarina

Aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

Ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

Ao Professor Guaraci José de Almeida

À Direção do Programa de Pós Graduação em Administração da UFSC e a seus servidores

In memoriam: Helio Abreu (1927/1976)

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	vii
LISTA DE GRÁFICOS	viii
LISTA DE QUADROS	ix
LISTA DE TABELAS.....	x
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	xi
RESUMO.....	xii
ABSTRACT	xiii
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 ANTECEDENTES E CONTEXTO DO ESTUDO	1
1.2 JUSTIFICATIVA E LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	4
1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA	6
1.4 VISÃO GERAL DO ESTUDO	7
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	9
2.1 A MUDANÇA NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL.....	9
2.1.1 A Administração Pública e o interesse social	9
2.1.2 Mudança organizacional na Administração Pública brasileira	12
2.1.3 O planejamento da mudança	16
2.2 A MUDANÇA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	19
2.2.1 Modelos organizacionais para sucesso da mudança	20
2.2.2 Uma visão para o sucesso com mudanças	26
→ 2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	34
2.3.1 A proposta estatutária do reordenamento institucional	34
2.3.2 Dificuldades na implantação das mudanças.....	39
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
3 METODOLOGIA.....	46
3.1 PERGUNTAS DA PESQUISA	46
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	47
3.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA DA PESQUISA	49
3.4 DEFINIÇÃO DE TERMOS	49
3.5 INSTRUMENTO DE PESQUISA E COLETA DOS DADOS.....	57
3.6 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	59
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	64
→ 4.1 PERCEPÇÃO SOBRE A MISSÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CMDCA.....	64
→ 4.1.1 Percepção dos Conselheiros Municipais.....	64
4.1.2 Percepção dos Prefeitos Municipais	65
4.2 INFLUENCIADORES DA MISSÃO DOS CMDCA	67
4.2.1 Percepção dos Conselheiros Municipais.....	67
4.2.2 Percepção dos Prefeitos Municipais	70
→ 4.3 FATORES FACILITADORES E DIFICULTADORES QUE INFLUEM NA MISSÃO DOS CMDCA	74
→ 4.3.1 Percepção dos Conselheiros Municipais.....	75
→ 4.3.2 Percepção dos Prefeitos Municipais	81
4.3.3 Congruências e diferenças entre o Modelo e a percepção dos entrevistados	88
→ 4.4 INTER-RELAÇÃO DE CAUSALIDADE DE FATORES PARA ACEITAÇÃO DOS CMDCA.....	93
→ 4.5 QUESTÃO INTERCORRENTE: VONTADE POLÍTICA DOS PREFEITOS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO À ACEITAÇÃO DA MISSÃO DO CMDCA	100
4.6 SÍNTESE DA ANÁLISE	105

5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	107
5.1	CONCLUSÕES	107
5.2	SÍNTESE DAS CONCLUSÕES.....	110
5.3	RECOMENDAÇÕES	112
5.4	RECOMENDAÇÕES FINAIS	115
6	ANEXOS.....	117
6.1	ANEXO I – INSTRUMENTOS DE COLETA DOS DADOS	117
6.2	ANEXO II – ALGUNS DEPOIMENTOS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS	122
6.3	ANEXO III – ELEMENTOS QUE COMPÕE A ‘MISSÃO’ DOS CMDCA, NA PERCEPÇÃO DE PREFEITOS MUNICIPAIS	125
↳ 6.4	ANEXO IV – FATORES FACILITADORES E DIFICULTADORES DA ACEITAÇÃO DOS CMDCA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA PERCEPÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS	126
6.5	ANEXO V – FATORES FACILITADORES E DIFICULTADORES DA ACEITAÇÃO DOS CMDCA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA PERCEPÇÃO DE PREFEITOS MUNICIPAIS	135
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Grupos de influência do ambiente externo, na percepção dos Conselheiros Municipais	69
Figura 2 – Grupos de influência do ambiente interno, na percepção dos Conselheiros Municipais.....	70
Figura 3 – Grupos de Influência do ambiente externo, na percepção dos Prefeitos Municipais	73
Figura 4 – Grupos de influência do ambiente interno, na percepção dos Prefeitos Municipais	73
Figura 5 –Rede de Causalidade: Categorias de fatores influenciadores da aceitação do CMDCA, na percepção dos Prefeitos e Conselheiros	97
Figura 6 –Rede de Causalidade Sobredeterminante: Categorias de fatores influenciadores da aceitação do CMDCA, na percepção dos Prefeitos e Conselheiros	98

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Conhecimento da missão dos CMDCA, na percepção dos Conselheiros e Prefeitos Municipais	67
Gráfico 2 - Principais grupos de influência, na percepção dos Prefeitos Municipais	72
Gráfico 3 - Principais grupos de influência, segundo a afinidade, na percepção dos Prefeitos Municipais	72
Gráfico 4 – Distribuição dos fatores facilitadores segundo os modelos organizacionais para sucesso com mudanças, na percepção dos Conselheiros Municipais	76
Gráfico 5 - Distribuição dos fatores dificultadores segundo os modelos organizacionais para sucesso com mudanças, na percepção dos Conselheiros Municipais	76
Gráfico 6 Distribuição dos fatores facilitadores segundo os modelos organizacionais para sucesso com mudanças, na percepção dos Prefeitos Municipais	82
Gráfico 7 - Distribuição dos fatores facilitadores segundo os modelos organizacionais para sucesso com mudanças, na percepção dos Prefeitos Municipais	82
Gráfico 8 - Congruências entre a percepção dos entrevistados sobre os fatores facilitadores e o Modelo organizacional adotado	88
Gráfico 9 - Congruências entre a percepção dos entrevistados sobre os fatores dificultadores e o Modelo organizacional adotado	91
Gráfico 10 - Vontade política dos Prefeitos Municipais par a aceitação do CMDCA	101
Gráfico 11 – Contribuição do fator Articulação Interinstitucional para a aceitação do CMDCA	101
Gráfico 12 – Contribuição do fator Trabalho Integrado para a aceitação do CMDCA	102
Gráfico 13 – Contribuição do nível de capacitação dos atores sociais para a aceitação do CMDCA	103
Gráfico 14 – Contribuição dos recursos disponibilizados para a aceitação do CMDCA	103
Gráfico 15 – Contribuição do fator Acompanhamento e Avaliação para a aceitação do CMDCA	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fatores influentes da aceitação do CMDCA segundo a categoria Vontade Política, na percepção de Conselheiros Municipais.....	78
Quadro 2 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Capacitação, na percepção de Conselheiros Municipais.....	78
Quadro 3 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA, segundo a categoria Trabalho Integrado, na percepção de Conselheiros Municipais	79
Quadro 4 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Articulação Interinstitucional, na percepção de Conselheiros Municipais	80
Quadro 5 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Recursos, na percepção dos Conselheiros Municipais.....	80
Quadro 6 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA na categoria Mecanismos de Acompanhamento e Avaliação, na percepção de Conselheiros Municipais	81
Quadro 7 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Vontade Política, na percepção de Prefeitos Municipais.....	84
Quadro 8 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Capacitação na percepção dos Prefeitos Municipais	85
Quadro 9 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Trabalho Integrado, na percepção dos Prefeitos Municipais	85
Quadro 10 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Articulação Interinstitucional, na percepção dos Prefeitos Municipais	86
Quadro 11 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA na categoria Recursos na percepção dos Prefeitos Municipais.....	87
Quadro 12 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA na categoria Mecanismos de Acompanhamento e Avaliação na percepção dos Prefeitos Municipais	88
Quadro 13 - Fatores facilitadores da aceitação do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais e Conselheiros Municipais, identificadas no Modelo proposto por COSTA	89
Quadro 14 - Fatores facilitadores da aceitação do CMDCA, na percepção de Prefeitos Municipais e Conselheiros Municipais, não identificadas no Modelo proposto por COSTA	90
Quadro 15 - Fatores facilitadores para sucesso da aceitação do CMDCA, na percepção de Prefeitos e Conselheiros Municipais.....	90
Quadro 16 - Fatores dificultadores da aceitação do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais e Conselheiros Municipais, identificadas no Modelo proposto por COSTA	91
Quadro 17 - Fatores dificultadores da aceitação do CMDCA, na percepção de Prefeitos Municipais e Conselheiros Municipais, não identificadas no Modelo proposto por COSTA	92
Quadro 18 - Fatores dificultadores para sucesso da aceitação do CMDCA, na percepção de Prefeitos e Conselheiros Municipais.....	92
Quadro 19 – Matriz inter-relacional de causalidade das categorias de fatores influenciadores da aceitação do CMDCA, na percepção dos Prefeitos e Conselheiros	96
Quadro 20 – Grau de importância atribuído pelos Prefeitos e Conselheiros Municipais às diversas categorias facilitadoras e dificultadoras da aceitação do CMDCA	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Características da missão do CMDCA, na percepção dos Conselheiros Municipais	65
Tabela 2 - Características da missão do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais	65
Tabela 3 - Características da missão do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais que assinaram suas respostas.....	66
Tabela 4 - Grupos de influência que podem interferir na aceitação do CMDCA, na percepção dos Conselheiros.....	68
Tabela 5 – Interferência da Administração Pública Municipal na atuação do CMDCA, na percepção dos Conselheiros Municipais.....	69
Tabela 6 – Grupos de influência que podem interferir na aceitação da missão do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais	71
Tabela 7 - Categorias facilitadoras e dificultadoras da aceitação dos CMDCA, na percepção dos Conselheiros Municipais.....	76
Tabela 8 - Categorias facilitadoras e dificultadoras da aceitação da missão do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais	82

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMFRI - Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí
AMMVI - Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí
AMUNESC - Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina
AMOSC - Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
AMPLA - Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense
AMREC - Associação dos Municípios da Região Carbonífera
AMAUC - Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense
AMUREL - Associação dos Municípios da Região de Laguna
AMURES - Associação dos Municípios da Região Serrana
AMARP - Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe
AMAVI - Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí
AMMOC - Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense
AMESC - Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense
AMURC - Associação dos Municípios da Região do Contestado
AMERIOS - Associação dos Municípios do Entre-Rios
AMEOSC - Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina
AMAI - Associação dos Municípios do Alto Irani
AMVALI - Associação dos Municípios do Vale do Itapocu
AMNOROESTE - Associação dos Municípios do Nordeste Catarinense
AMPLASC - Associação dos Municípios do Planalto Sul Catarinense
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CEDCA - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CT – Conselho Tutelar
GRANFPOLIS - Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOS – Lei Orgânica da Saúde
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
OG' - Organizações Governamentais
ONG's - Organizações Não Governamentais
MP – Ministério Público Estadual
RT – Revista dos Tribunais
SDF – Secretaria de Estado da Família
SSP – Secretaria Estadual de Segurança Pública

RESUMO

O tema da pesquisa envolveu o estudo da articulação entre a Administração Pública Municipal e o órgão público municipal denominado Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. O CMDCA tem por competência básica a formulação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, e o controle e a articulação das ações delas decorrentes. Esta competência era, antes da edição da Lei Federal n.º 8.069, de 13 de junho de 1990, exclusiva dos órgãos de Administração Pública municipal. A pesquisa foi desenvolvida em dois momentos e contou com públicos-alvo diferentes. O primeiro compreendeu conselheiros, categoria integrada pelos próprios conselheiros do CMDCA, autoridades e técnicos com atuação na área. Estes agentes foram entrevistados quando participaram dos eventos patrocinados pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA, denominados Seminários Regionais, realizados em número de 10 (dez) no final do ano de 1998. O segundo, envolveu os Prefeitos Municipais de Santa Catarina, entrevistados no início do ano de 1999. Sendo o desenvolvimento das atividades do CMDCA um imperativo legal e constitucional, necessário se faz a aceitação e o efetivo apoio institucional à missão do CMDCA por parte da Administração Pública Municipal. Assim, dentre os objetivos da pesquisa destacaram-se : (a) conhecer as principais facilidades e dificuldades para cumprimento da missão dos CMDCA, na percepção de conselheiros e do prefeito municipal e, (b) conhecer e analisar o elenco de fatores contribuintes para redução/aumento de intensidade dos fatores dificultadores/facilitadores do cumprimento da missão pelos CMDCA. A pesquisa possui caráter quantitativo-qualitativo e se classifica como teórico-empírica. Em termos gerais pode-se afirmar que a literatura ampara as conclusões levantadas pela análise. Os dados da pesquisa permitiram inferir que estão ocorrendo mudanças na cultura da Administração Pública com consequência da implantação do CMDCA e, dentro do processo dinâmico das interações, estas mudanças vêm produzindo alteração no padrão de comportamento do prefeito municipal, dos conselheiros e das organizações. Para uma melhor aceitabilidade da missão dos CMDCA as recomendações da pesquisa foram-se dirigidas aos órgãos responsáveis pela deliberação e pela coordenação da política estadual; órgãos deliberativos e de coordenação/execução municipais; Prefeitos Municipais; e instituições com interface na área, em especial as Universidades.

ABSTRACT

This research engages the study of the link between the municipal public administration and the municipal public organization named as Municipal Council of Child and Teenager Law – CMDCA. The CMDCA has as basic competence the formulation of heeding politics for the child and the teenager, and as consequence, control and link up them. This competence was, before the edition of the Federal Law number 8069 of June, 13, 1990, exclusivity of the municipal public organizations. The research was developed in two moments, and with two different publics. The first includes the commandants (changing agents) of the municipal councils of child and teenager law and is compound by municipal counsellors of CMDCA, authorities and technicians with experience in the area. These commandants were interviewed when they joined in the events sponsored by the state council of the child and teenager law – CEDCA, named as regional seminars, realised in number of (10) ten, at the ending of the year of 1998. The second, involves the municipal mayors of Santa Catarina State, interviewed in the beginning of the year of 1999. Being the development of the activities of CMDCA an constitutional and legal imperative, it's necessary the acceptance and the effective institutional support to the mission of the CMDCA by the municipal public administration. So, out of the objectives of the research we detach: (a) know the principal facilities and difficulties for the realisation of the mission of the CMDCA, in the perception of the commandants (changing agents) and of the municipal mayor; and (b) know and analyse the cast of factors that contributes for the difficulty and facility factors reduction and increasement, for the performance of the mission by the CMDCA. The research has an quantitative-qualitative character and is classified as theoretical-empirical. In general terms, we can affirm that the literature give basis for the conclusions of the analysis. The research data allow us to deduce that is occurring changes into the public administration culture with the introduction of the CMDCA and, inside of the dynamic process of the interactions, these changes produce alteration in the municipal mayor, changing agents, and organizations standard comportment. For an better acceptability of the CMDCA mission, the research regards are destined to the responsible organizations for deliberation and co-ordination of the state politics; municipal deliberative, coordinative, and executive organizations; municipal mayors; and institutions with interface in the area, in special, the Universities.

1 INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação envolve o estudo da articulação entre a Administração Pública Municipal e o órgão público municipal de caráter deliberativo denominado Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. Este Conselho, criado por lei municipal em decorrência de imposição de lei federal (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), é formado por representantes de organizações governamentais (OG's) e organizações não governamentais (ONG's), paritariamente. As organizações não governamentais, conforme dispõe o artigo 214 da Constituição Federal, são responsáveis pela representação do povo brasileiro.

O CMDCA compõe, junto com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA, o conjunto de órgãos deliberativos e controladores das ações de atendimento voltadas a infanto-adolescência, nos três níveis de governo.

Assim, deste processo de articulação que se estabelece entre as Administrações Públicas Municipais e os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, a pesquisa pretende conhecer e analisar os fatores institucionais influenciadores da missão destes Conselhos Municipais em Santa Catarina.

1.1 ANTECEDENTES E CONTEXTO DO ESTUDO

A primeira experiência de que se tem notícia a respeito de conselhos populares que contaram com a presença de segmentos sociais representativos, ocorreu na França, em 1871, e trata-se de uma experiência de autogestão operária. Seguiram-se as experiências dos Sovietes russos em 1905; a experiência alemã dos Conselhos de Fábricas em 1918 e dos italianos, com suas Comissões Internas de Fábricas, as quais evoluíram para a formação de conselhos sob a influência do pensador Antonio Gramsci.

Na América do Norte a primeira experiência ocorreu na década de 60, com o programa de ação direta da 'Frontier' em Nova York, mas cuja intencionalidade era a

integração social e não propriamente a emancipação, no sentido de proporcionar formas próprias para instalação de um poder com característica popular.

Nesta década de 60 ocorreu também a primeira experiência brasileira com conselhos de participação popular. Surgia, no mundo jurídico, o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei Federal n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962) que instituiu o Conselho Nacional de Telecomunicações. Este Conselho era representado por órgãos governamentais e partidos políticos e tinha por atribuição orientar, fiscalizar e emitir parecer. Um outro conselho, criado em 1965, o Conselho do Planejamento, possuía a função meramente opinativa, a ser exercida quando solicitada pelo Ministério do Planejamento.

Já na década de 80, a experiência brasileira vivenciou os conselhos populares e os conselhos comunitários. Os primeiros surgiram de lutas populares e os segundos foram instituídos pelo próprio Poder Público para mediar suas relações com os movimentos sociais e com as organizações populares. Estas e outras participações populares ocorridas no Brasil no período 1960-1980 facilitaram o acesso do povo à Administração Pública. Contudo, a participação estava limitada a uma condição consultiva, não incorporando o poder decisório.

O avanço brasileiro na área da participação popular tem como marco os movimentos sociais na área da saúde. A crise financeira da Previdência Social e do setor saúde fizeram a Administração Pública experimentar novas práticas, nascendo o CONASP - Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária, órgão de caráter opinativo, que contava com a participação da classe trabalhadora.

Este esforço dos movimentos sociais brasileiros pela participação popular nas deliberações sobre políticas públicas veio a ocorrer apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este princípio constitucional está sedimentado nos artigos 204, inciso II (quanto à área social) e artigo 198 (área da saúde). Deles decorreram as leis ordinárias que regulamentaram esta participação, criando os conselhos sociais.

Dentre as leis ordinárias que criaram estes instrumentos de participação popular temos o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, nascido de debates públicos em defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Esta lei, em especial, revolucionou o modo de olhar a criança e o adolescente e de pensar a participação social na gestão das políticas voltadas à infância-adolescência. Estas mudanças implicam na revisão de conteúdo, métodos e gestão das políticas públicas, no que a lei denominou de reordenamento institucional. Este o objeto do presente estudo.

Assim, este estudo, preocupado com a melhoria do relacionamento entre a Administração Pública Municipal e os órgãos deliberativos em geral e mais especificamente com os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente, analisa os principais fatores que interferem nesse relacionamento.

O contexto mais amplo em que se insere esta pesquisa pertence ao campo de estudos das organizações. A Ciência da Administração define organização como sistemas sociais, devidamente organizados, com a finalidade de atingir objetivos. No exercício de sua missão, determinada no ato constitutivo, a organização estabelece trocas internas e externas, convivendo assim com a mudança, o que vai determinar sua sobrevivência, crescimento, transformação ou extinção. Estas alterações tem sido objeto de estudo de filósofos e cientistas sociais e abrangem todas as áreas de conhecimento humano. A previsibilidade de eventos que possam interferir no ambiente organizacional passa a ser matéria de estudo permanente das organizações, como forma de prever e antecipar-se às demandas futuras, garantindo sua própria sobrevivência no ambiente econômico, social e tecnológico em constante transformação. As mudanças fazem parte de qualquer organização, de caráter público ou privado. Nesse sentido, as organizações devem preparar-se para enfrentar as ameaças ou aproveitar as oportunidades criadas pelas mudanças.

Neste estudo, pretende-se descrever as mudanças organizacionais na Administração Pública Municipal decorrentes da introdução dos CMDCA, nos quais a população, por intermédio de entidades representativas, participa da formulação das políticas públicas e do controle das ações de atendimento à infância e adolescência.

Assim, a pesquisa encontra-se inserida no campo da ciência da Administração, no que concerne à mudança organizacional decorrente da transferência do poder decisório e do controle das ações de atendimento. Encontram-se também envolvidos os ramos do Direito Constitucional e Direito Administrativo, uma vez que os conselhos sociais são frutos de inspiração constitucional, materializados em instrumentos de gestão democrática.

A existência de Conselhos na Administração Pública não é recente, contudo o seu caráter deliberativo (antes, eminentemente consultivo) e paritário (representação governamental e não governamental) só foi incluído na legislação federal a partir da Constituição Federal de 1988.

A partir de subsídios constitucionais, legais e da ciência da Administração que possam dar sustentabilidade aos conselhos municipais, instrumentos da democracia

participativa, a pesquisa pretende identificar alguns indicativos que facilitam ou dificultam a aceitação destes conselhos pela Administração Pública Municipal, com as características já descritas.

Nossa vivência, desde o ano de 1990, como partícipe dos movimentos sociais em Santa Catarina, pró-implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90) e, a partir de 1991, como Conselheiro do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, cuja presidência assumimos em três oportunidades, representa nosso interesse de ordem pessoal em ver implementado este novo conceito de ‘administração do Estado’ em matéria de políticas para a infanto-adolescência.

Dessa forma, o problema de pesquisa desta dissertação encontra-se assim definido: “

- **que fatores, na percepção dos conselheiros e prefeitos municipais, interferem na missão dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente ?**

1.2 JUSTIFICATIVA E LIMITAÇÕES DO ESTUDO

A formulação de políticas se traduz num pronunciamento dos conselhos sociais sobre como determinada situação-problema será atendida no âmbito da Administração Pública, respeitado o ordenamento legal, ou seja, os princípios da legalidade e legitimidade. Este pronunciamento dos conselhos sociais compreende a definição de diretrizes, princípios, estratégias e linhas de ação para nortear a solução da situação-problema identificada. À esta deliberação se obrigam as organizações governamentais, ou seja, Administração Pública.

Além de sua competência deliberativa, o CMDCA exerce também o controle das ações de atendimento de organizações não governamentais e da Administração Pública Municipal. Este controle envolve o acompanhamento de indicadores sociais de qualidade de vida e de resolutividade das ações de atendimento.

Apesar destas determinações legais, no sentido de garantir direitos às crianças e adolescentes, percebe-se, em depoimentos pessoais de conselheiros ou mesmo em estudos realizados, uma ausência de redes de serviços e programas de retaguarda para atendimento

das omissões da família, da sociedade e do Estado para com a criança e o adolescente. Este assunto tem merecido também apreciação na imprensa.

Esta dificuldade dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente em articular e propor a criação de programas para atendimento de crianças e adolescentes decorre de alguns fatores de ordem operacional e/ou; financeira; desconhecimento da legislação; falta de clareza dos papéis; falta de apoio governamental e vontade política; entre outras.

Estes fatores comprometem a formação de um Plano Integrado para atenção integral à criança e ao adolescente. O plano municipal é básico para a implementação das ações do Conselho Tutelar - órgão encarregado do atendimento das situações de violação de direitos (art. 136, da Lei Federal n.º 8.069/90).

Diante deste processo de mudança organizacional que se instalou a partir de 1990 e que implica em modificações na Administração Pública Municipal, desenvolveu-se este estudo que pretende identificar fatores facilitadores e dificultadores desta mudança no subsistema gerencial da Administração Pública, em consequência da transferência do poder deliberativo aos conselhos sociais então criados.

Os obstáculos à implementação destes conselhos sociais comprometem o modelo de democracia participativa e pode implicar, no futuro, em perda desta conquista constitucional da participação da sociedade nas decisões de seu interesse, o que, por si só, reforça a importância do estudo.

Nesse sentido, a Administração Pública também deve executar e primar pelo pleno reordenamento de suas instituições, visando a aplicação das diretrizes, princípios e determinações estatutárias (artigo 259, ECA), reformulando métodos, gestão e conteúdos. O reordenamento implica no aceite, pela Administração Pública Municipal, do caráter deliberativo, controlador e articulador dos CMDCA.

Assim, longe de querer abraçar toda a problemática relacionada à Administração Pública Municipal no gerenciamento de seus órgãos e instituições, a pesquisa pretende fixar-se nos fatores que influenciam a assimilação dos Conselhos pela Administração Pública Municipal, dada a sua condição de ente deliberativo, controlador de ações e articulador das organizações governamentais e não governamentais.

A relevância teórica deste trabalho de investigação se deve à carência de literatura sobre mudança organizacional em organizações públicas brasileiras, especialmente no que se

refere a órgãos deliberativos (conselhos), que se caracterizam como norteadores das ações de atendimento executadas e/ou coordenadas pelo Poder Executivo, com a participação de organizações não governamentais.

Centrado na questão da mudança organizacional na Administração Pública Municipal, imposta pelo reordenamento institucional, o estudo preocupa-se especificamente com a gestão, pois nela se insere a missão dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Quanto a modelos para fundamentação teórica, o estudo é considerado parcial porque está pautada apenas em alguns dos estudos científicos publicados e nas experiências vivenciadas pelo pesquisador. Contudo, esta fundamentação permite constituir um arcabouço teórico suficiente a subsidiar a pesquisa e possibilitar as análises desejadas. Isto porque a Ciência da Administração ainda não possui modelos conceituais sólidos sobre fatores de sucesso em processos de mudança organizacional.

As limitações quanto ao instrumento de pesquisa (questionário), no que tange aos conselheiros, praticamente inexistiram. A principal limitação da pesquisa está associada à confiabilidade das respostas obtidas. Nesse sentido, é importante ressaltar que os questionários aplicados aos Prefeitos Municipais não foram identificados, o que representa uma garantia para maior confiabilidade nas respostas. Admite-se, contudo, a possibilidade de alguns questionários terem sido respondidos pela assessoria, pois é conhecida a prática da delegação de tarefas pelos dirigentes públicos.

Com referência ao questionário aplicado a conselheiros, os mesmos tinham conhecimento de que suas respostas individuais seriam tabuladas em grupos de trabalho, tornando-se um documento não nominado, o que neste caso também empresta segurança quanto a confiabilidade de seu conteúdo.

Após definido o objeto da pesquisa e estabelecida uma base para a fundamentação teórica, construídos os instrumentos de pesquisa e delimitado o espaço a ser investigado, iniciou-se a fase exploratória visando o trabalho de campo.

1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA

Esta pesquisa estabelece como pressuposto o fato de que a sociedade, ao participar dos conselhos sociais, contribui com a identificação de suas necessidades e prioridades locais.

Isto leva ao entendimento de que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será tão efetivo quanto suas decisões forem cumpridas ou, quanto mais sua competência deliberativa for assimilada pela Administração Pública Municipal. Assim esta pesquisa tem como objetivo geral identificar e analisar os fatores institucionais influenciadores da missão dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de Santa Catarina.

Em termos específicos, os objetivos são os seguintes:

- conhecer e analisar a missão do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, a partir da percepção dos conselheiros e do Prefeito Municipal;
- identificar os grupos de influência, assim considerados as pessoas ou organizações/instituições que podem interferir facilitando ou dificultando a missão dos CMDCA.
- conhecer as principais facilidades e dificuldades para cumprimento da missão dos CMDCA;
- estabelecer e analisar a inter-relação de causalidade entre os fatores que podem contribuir para reduzir ou aumentar de intensidade de aceitação da missão dos CMDCA pela Administração Pública Municipal.

1.4 VISÃO GERAL DO ESTUDO

Este estudo, que pretende apresentar a percepção de Prefeitos Municipais e conselheiros sobre fatores influenciadores da missão dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA em relação à Administração Pública Municipal, é perpassado por inúmeras citações de autores que se alinham com os resultados obtidos pela pesquisa.

A partir de um breve resgate histórico, o estudo busca demonstra os ainda tímidos avanços da construção da democracia participativa no Brasil, tendo por referencial a implantação dos conselhos sociais, em específico o de direitos da criança e do adolescente. Percebe-se que foi a partir dos anos 90, com o engajamento da sociedade civil organizada e do

Ministério Público Estadual, que se delinearam possibilidades mais concretas de inserção do povo nas decisões sobre políticas públicas, por uma via alternativa à da representação popular.

Por intermédio de uma metodologia descritiva e de levantamento, a pesquisa evidencia a percepção das pessoas engajadas neste processo de construção social da democracia participativa, que tem em sua base a figura dos conselhos municipais, como fonte de um poder local que se instala com a missão de assumir e direcionar as políticas públicas municipais.

As experiências das pessoas entrevistadas, que alimentam as respostas obtidas pela presente pesquisa, situam-se no espaço/tempo que se estende do final da década de 80, com a inserção das idéias da Constituição Federal de 1988 (artigo 204) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990), até final dos anos 90, período no qual ocorreu um grande engajamento social para implementação dos conselhos municipais. A escolha dos entrevistados tem a ver com o fato de poderem ser considerados as pessoas que mais diretamente participaram do processo de construção dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente nos municípios catarinenses. Apesar das diversas possibilidades de tratamento dos temas que as respostas do questionário permitem, retirou-se delas as questões pertinentes ao desvendamento do objeto do estudo.

O presente trabalho está composto por quatro capítulos. O primeiro, apresenta os antecedentes e contexto do estudo, a justificativa e limitações da pesquisa, finalizando com a identificação dos seus objetivos. No capítulo da Fundamentação Teórica, o estudo procura evidenciar a caracterização da mudança organizacional, as implicações do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n.º 8.069/90) no reordenamento da Administração Pública, por intermédio das organizações que atuam na área da infanto-adolescência e, em específico, as implicações na gestão das políticas públicas. No terceiro, apresenta-se a metodologia empregada, destacando as perguntas da pesquisa, a compreensão de alguns termos utilizados, os dados e a caracterização da pesquisa. Por último, o quarto capítulo traz a apresentação e análise dos resultados, tabulados com base na percepção dos conselheiros e dos Prefeitos Municipais, permitindo efetuar as conclusões e recomendações voltadas às diversas organizações/instituições envolvidas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta fundamentação teórica está centrada nas principais abordagens da mudança organizacional do campo de estudo da Ciência da Administração, compreendendo três aspectos. O primeiro trata dos aspectos da mudança e aborda conteúdos referentes ao Estado contemporâneo, envolvendo aspectos relativos ao processo de modernização da administração pública, da mudança planejada e dos fatores que envolvem as atitudes dos indivíduos frente à mudança, procurando relacionar estes conceitos com o reordenamento institucional, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente. No segundo aspecto, este capítulo identifica alguns Modelos Teóricos que buscam o sucesso frente às mudanças, e a seguir a Fundamentação Teórica apresenta o Modelo adotado para esta investigação, ou seja o modelo proposto por Antonio Carlos Gomes da Costa, proeminente mentor do Estatuto da Criança e do Adolescente. No último aspecto, apresenta uma análise crítica ao Estatuto da Criança e do Adolescente, discorrendo-se sobre a política de atendimento direcionada à criança e ao adolescente e suas diretrizes, bem como as determinantes do reordenamento institucional e as dificuldades para sua implementação.

2.1 A MUDANÇA NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL

Neste item serão abordados aspectos relacionados com a mudança organizacional envolvendo aspectos relativos ao processo de modernização da administração pública, da mudança planejada e dos fatores que envolvem as atitudes dos indivíduos frente à mudança, procurando relacionar estes conceitos com o reordenamento institucional, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.1.1 A Administração Pública e o interesse social

O Estado Contemporâneo é aquele que “assume formalmente na sua *Lex Fundamental*is um compromisso com a Sociedade toda e, em virtude disto, disciplina a Ordem Econômica e Social, além de expressar os direitos e garantias fundamentais e

organizar os poderes públicos, de modo a realizar o interesse coletivo” (PASOLD, 1995, p.17). Assim, de acordo com o autor, pode-se concluir que, em sua função básica, o Estado Contemporâneo “tem que estar comprometido com o exercício de uma Função Social cuja destinação hodierna é a Justiça Social”, o que faz prevalecer as normas sociais e os valores éticos sobre os valores do mercado impessoal.

Para cumprir este objetivo, a Administração Pública, que “em sentido operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade”, busca a efetividade¹ de suas ações baseada no interesse e necessidades dos governados (PASOLD, 1995, p.18).

A busca da aproximação do interesse dos governados com o interesse da Administração Pública envolve a questão de como se processa o ‘poder social’.

O ‘poder social’, segundo Dubin, citado por ETZIONI (1978, p. 282), “é o controle da tomada de decisões sobre a política social. O poder social pode ser medido pela exclusividade com que são executadas funções sociais essenciais.” É por isso que os grupos dirigem sua tática para o controle das funções de tomada de decisões que digam respeito aos objetivos que perseguem.

Esta influência do controle, de acordo com ETZIONI (1978), pode dar-se de forma direta ou indireta. A forma direta tem a ver com o domínio das decisões legais de política social, por meio do controle dos governos ou de partidos políticos; ao passo que a indireta está presente nos cidadãos eleitores que pretendem influenciar os legisladores individuais, os executivos e os juizes.

Hoje, entretanto, tem-se desenvolvido uma terceira alternativa para se buscar aproximar os interesses da Administração Pública aos dos governados, permitindo-se a estes exercerem influência nas decisões da política social. Esta alternativa compreende os conselhos sociais.

Estes conselhos sociais, classificados como órgãos da Administração Pública² destituídos de personalidade jurídica cujos membros não são remunerados, constituem-se em

¹ Este estudo entende a ‘efetividade’, que se manifesta em forma de tendências, como sendo a busca de congruência dos ‘fatores considerados prioritários pelos Prefeitos Municipais para aceitação da missão dos CMDCA’ em relação a ‘atitude da Administração Pública quanto a esta aceitação, conforme é captada pelos agentes de mudança’.

² O estudo não busca caracterizar os Conselhos enquanto organizações por dois motivos: (a) seus membros não são remunerados e; (b) não possuem personalidade jurídica, encontrando-se vinculados a órgão governamental que lhe dá suporte administrativo. Os autores consultados, que ensaiam classificar as organizações, o fazem de diversas maneiras (burocrática e coletivista-democrática; organizações por ‘setor’ societário; pela reação dos participantes subordinados aos sistema de autoridade; a questão de quem se beneficia; em razão das várias

espaço público para busca de consensos entre a população e o governo, com intuito de formular políticas públicas, as quais, se executadas, irão atender necessidades sociais cujo resultado, presume-se, apresentará tendências de alta positividade.

Estudar os conselhos sociais mensurando o seu ‘poder’ de fixar a política social em sintonia com os desejos de realizações e conquistas da população se torna um grande desafio. Existem diversas dificuldades que impedem se estabeleça uma consonância entre a decisão e o desejo da comunidade. Uma delas, possivelmente, é a dificuldade da população em expressar suas necessidades, quando não, a própria ausência de conhecimento da população sobre suas próprias necessidades.

Diversos autores já trataram de analisar a relação entre o desejo da população e a sua assunção pela Administração Pública. Uma destas pesquisas foi realizada por Jamowitzj e colaboradores que, de acordo com ETZIONI (1978, p. 273), teve por objetivo descrever o contato público com os órgãos governamentais, investigar o conhecimento público e avaliar o processo administrativo. Na análise dos resultados afirmam os autores que “administradores públicos, líderes de assuntos públicos e especialistas de comunicações terão de encarar a realidade de uma população relativamente mal informada. A maioria da população acha que é difícil traduzir o seu interesse próprio em um nível adequado de compreensão de programas importantes de bem-estar social, tais como a segurança social”.

No Brasil, anteriormente à Constituição Federal de 1988, o Poder Público exercia o papel de formulador de políticas públicas sendo o único intérprete dos desejos da sociedade. Nesse sentido, sua atuação tinha a pretensão de perpetuar os grupos políticos que se encontravam no exercício do poder do Estado, uma vez que, como afirma Dubin, de acordo com ETZIONI (1978), os grupos interessados em obter o poder procuravam convencer a sociedade como um todo de que o seu bem-estar dependia da política social do grupo de poder. Hoje, entretanto, com a implantação dos conselhos sociais que também buscam interpretar o desejo da sociedade transformando-o em diretrizes para a ação institucional, uma nova e crucial indagação deve ser resolvida. Tal questão relaciona-se à forma como deve ser partilhada a formulação das políticas públicas a partir do alçamento dos conselhos sociais à condição de intérpretes do bem-estar social, especialmente quando os grupos sociais ainda

contingências que enfrentam), contudo, de acordo com Hall (1984, p.34) estas análises são “orientadas para as organizações com membros remunerados”. Nesse sentido, em termos de Administração, se poderia buscar os ensaios que analisam as ‘organizações voluntárias’, as quais, segundo Hall (1984, p.34), compõe um conjunto de organizações que “confunde os interesses tipológicos e teóricos gerais”.

lutam pelo domínio das decisões legais nas política social, utilizando-se como meio o controle dos governos ou de partidos políticos.

Nesse sentido, desperta interesse a busca de uma resposta para o comportamento que deva adotar este novo instrumento de transformação social, detentor do poder deliberativo de ‘políticas sociais’.

Para tanto o estudo deve voltar-se para a avaliação do atendimento de objetivos constitucionais e legais destes instrumentos da democracia participativa. E os objetivos, conforme D. Thompson, de acordo com ETZIONI (1978), determinam a espécie de bens e de serviços que se produz e se oferece à sociedade. No caso específico dos conselhos sociais, o que se busca é a melhoria da qualidade de vida da população por intermédio de decisões sobre políticas sociais mais aproximadas dos interesses da sociedade.

2.1.2 Mudança organizacional na Administração Pública brasileira

Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, em razão de sua condição de instrumento da democracia participativa, deslocaram e trouxeram para si o centro decisor, ou seja, o poder de formular as políticas públicas para infanto-adolescência. Além disto, a Constituição Federal transferiu competências exclusivas da União para os Estados e destes para o Município. Assim, o processo de descentralização das políticas públicas provocou, também, um deslocamento do centro decisor no âmbito do Estado (Administração Pública). Por via de consequência isto afeta também os conselhos sociais, nos três níveis, o que implica em mudanças.

Estudar a mudança importa aceitar que está ainda por se construir um corpo coerente de idéias, ao que WOOD (1995, p.15), denomina de “universo teórico e prático multifacetado, que evolui de forma turbulenta”. Aliada a esta dificuldade, no caso específico do Brasil, o autor identifica ser discutível enfocar a ‘mudança organizacional’ sob o mesmo prisma dos países desenvolvidos, os quais contribuem com a maioria dos estudos e pesquisas.

No caso brasileiro, a mudança organizacional toma a denominação de Modernização Administrativa. Esta mudança organizacional implica, segundo Araújo, citado por WOOD (1995), em uma alteração significativa, articulada, planejada e operacionalizada por pessoal interno ou externo à organização, que tenha o apoio e a supervisão da administração superior e atinja, integradamente, os componentes de cunho comportamental,

tecnológico e estratégico. Este tipo de mudança, no caso da Administração Pública brasileira, pelo que se percebe, não é do tipo de ocorrência mais freqüente. Aliás, a própria mudança provocada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente também não responde a estes requisitos, sendo esta situação denominada por CHAMPION (1985, p. 231) de ‘mudança natural’.

Assim, uma vez que as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente se refletem de forma não planejada para os campos administrativo, organizacional e funcional das organizações governamentais municipais, pode-se afirmar que os CMDCA originaram-se de uma influência do ambiente externo (legislação). Ora, qualquer mudança que se queira impor à organização, de origem interna ou externa, afeta pelo menos dois subsistemas interdependentes e interligados (teoria de sistemas): o subsistema social e o subsistema gerencial.

No subsistema social afeta as pessoas e grupos, bem como seus relacionamentos, e no subsistema gerencial, aspectos da estrutura organizacional, da gestão financeira, dos recursos humanos e estratégias gerenciais, tais como capacitação, instrumentos de medida, sistema de avaliação. E em razão da interdependência, a adaptação de um subsistema provoca mudanças no outro subsistema, bem como em muitas, senão em todas, variáveis que os compõe. Esta é uma lógica do sistema.

Esta situação da inovação e mudança em administração pública tem atraído a atenção dos estudiosos deste tema para resolver os problemas da administração face às demandas e necessidades do meio ambiente. Contudo, os teóricos da Administração Pública descrevem das próprias teorias e a teoria da “mudança administrativa”, de acordo com Dwight Waldo, segundo MOTTA (1979, p. 153), “ainda se encontra na Terra *paena icognita*”.

Mas, como estratégia de inovação em administração pública, principalmente no que se refere a seus aspectos organizacionais, a reforma administrativa ganhou aceitação universal (MOTTA, 1979). E o objetivo do autor, em seu artigo ‘Doutrinas de Inovação em Administração Pública’ é o de examinar as dimensões valorativas da reforma administrativa como doutrina e prática de inovação em administração pública e estabelecer novas direções para definição de valores em programas de modernização institucional. Para o autor (1979, p. 155), os conteúdos valorativos da reforma administrativa “estão refletidos principalmente nas concepções organizacionais e sociais que se tentam implantar nas instituições públicas”, uma vez que, de um lado, “os valores organizacionais vão guiar a natureza das mudanças internas e de outro, os valores sociais vão definir as formas de comportamento que a organização deverá

assumir face a ambiência externa”. E esta dissociação, entretanto, segundo informa o autor, só deve ser feita a nível de categorização teórica, porque intimamente relacionados.

No que se refere às concepções organizacionais, no âmbito interno das organizações públicas, os modelos conceptuais encontrados na teoria administrativa e descritos por MOTTA (1979, p. 155-161), são os seguintes: (a) **a organização como uma estrutura de funções especializadas**. Este modelo trata das relações estruturais entre produção, pessoal e outras unidades da organização. Como padrão de inferência com relação à mudança se tem: - “para mudar uma organização, é preciso alterar sua especialização de funções e as formas de produção”; (b) **a organização como uma estrutura de autoridade**. O modelo percebe a organização como um conjunto de normas e regulamentos que controlam os seres humanos empenhados numa tarefa comum. O padrão de inferência com relação à mudança, de acordo com MOTTA, pode ser definido como: “para mudar a organização é necessário alterar a estrutura de poder e influência”; (c) **a organização como uma estrutura de relações interpessoais e intergrupais**. Para este modelo conceptual o importante são as dimensões da organização informal, a liderança e o comportamento grupal, os objetivos individuais e a auto realização pessoal e profissional dos membros da organização. O padrão de inferência com relação à mudança, de acordo com MOTTA, pode ser definido como: “para se mudar uma organização é necessário mudar atitudes e padrões de participação dos indivíduos na organização”; (d) **a organização como estrutura para a tomada de decisões**. Para este modelo a tomada de decisão é o ponto central da organização. O padrão de inferência de mudança neste modelo, para o autor, pode ser definido como: “para mudar uma organização é necessário mudar os meios pelos quais a organização seleciona alternativas para alcançar seus fins”.

Com relação aos valores sociais nas mudanças administrativas, MOTTA (1979, p. 162), identifica que a importância dos “valores sociais externos no comportamento administrativo era negada, com base na argumentação de que a racionalidade da burocracia naturalmente eliminaria qualquer possibilidade de incorporação de valores e interesses dos administradores públicos no processo decisório governamental”. Assim, conclui o autor, o comportamento administrativo depende do conteúdo de valores da ambiência interna e externa da organização.

Ainda de acordo com o mesmo autor, os valores gerencialistas internos têm sido os mais enfatizados nos programas de reforma de organizações públicas. Estes programas encontram-se embasados na doutrina da competência neutra dos funcionários públicos, que

encontra-se encimada no comprometimento da cúpula administrativa da instituição para com os objetivos organizacionais. Esta competência generalista neutra “pode conter valores sociais que nem sempre garantem o caráter de representatividade e de equidade de articulação e processamento de interesses da clientela que se espera da organização pública” (MOTTA, 1979, p. 163).

Entende o autor que os obstáculos relativos às perspectivas organizacionais da reforma e dos valores sociais da administração pública só serão removidos com a inclusão de uma nova unidade conceptual de análise para a administração pública, a qual define a organização pública como “uma estrutura de alocação de valores sociais à ambiência na qual está inserida” (MOTTA, 1979, p. 163).

Nesse sentido, segundo MOTTA (1979, p. 164), para mudar uma organização pública seria necessário “mudar os valores sociais ³ que prevalecem na organização”, bem como os processos organizacionais implícitos nos quatro modelos conceptuais descritos. E conclui o autor: “a reforma administrativa seria também direcionada para a **efetividade**, ou seja, para a mudança de valores externos captados e alocados à ambiência organizacional, e não somente para os valores de eficiência, definidos pela cultura organizacional interna.”(grifo nosso)

Estas mudanças, ainda de acordo com MOTTA, envolvem alteração nos valores e nas normas que constituem a cultura organizacional, o que implica num processo lento, pois as pessoas e grupos demoram para alterar seus comportamentos, que estão ligados ao seu próprio modo de agir. Sob este aspecto, é importante atentar para o que alerta CHAMPION (1985, p. 216), quando afirma que o “planejamento da mudança organizacional tem de ser avaliado não apenas em termos das implicações de curto alcance, como também das de alcance mais longo”.

Finalmente, é importante ressaltar que a reforma administrativa como doutrina, de acordo com MOTTA (1979, p. 165), deve possuir uma dupla preocupação, isto é, deve envolver além da mudança organizacional planejada, também a mudança ambiental planejada.

³ O entendimento de ‘valores sociais’, de acordo como MOTTA (1979, p.162) dizem respeito à possibilidade de incorporação de valores e interesses dos administradores públicos no processo decisório governamental. Isto é, as decisões da administração pública, que implicam na produção de bens, serviços ou alocação de valores são definidos não só como consequência do processo organizacional interno, mas também dos recursos e valores que são captados na ambiência social. E, infere-se da crítica que o autor faz à doutrina da ‘competência generalista neutra’ que os ‘valores sociais’ tem a ver com o “caráter de representatividade e de equidade de articulação e processamento de interesses da clientela que se espera da organização pública”.

Isto permitirá, na concepção do autor, “que qualquer esforço de mudança interna possa refletir uma tentativa de melhor responder às demandas de clientes à repartição”.

2.1.3 O planejamento da mudança

No processo de busca da consolidação da democracia participativa, a sociedade civil pode ser considerada ‘clientela’ do processo de mudança organizacional determinada pela legislação federal junto às organizações públicas. Isto porque a legislação determina que ocorra um processo de adaptação das organizações governamentais para aceitação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, órgãos paritários, compostos por organizações governamentais e não governamentais, que possuem poder deliberativo sobre as políticas públicas na área da infância e adolescência. Esta adaptação dos órgãos governamentais determina também uma adaptação nas organizações da sociedade civil (ação reversa), até porque, segundo advertem de Katz e Kahn, de acordo com PETKOW (1994), uma organização pode ser afetada por ocasião da transformação de organizações já existentes.

Deve-se ressaltar, ainda, que há uma concordância entre os autores com relação a afirmativa de que a transformação precisa ser planejada para que as mudanças efetivamente ocorram. Nesse sentido, corrobora o entendimento de MOTTA (1979, p. 175), para quem a mudança planejada nas organizações provoca modificações nos subsistemas social, técnico e gerencial.

No tratamento do subsistema gerencial a preocupação se volta para a estrutura da organização e, em específico, para a gestão, não envolvendo o comportamento dos membros da organização ou a tecnologia que o compõe. PETKOW (1994, p. 32), ao referir-se ao estudo de Motta, identifica que para este autor a mudança planejada define previamente os padrões no subsistema gerencial com base em objetivos estabelecidos pela organização. E ainda, que a mudança no subsistema gerencial pode ser definida como: “mudanças do processo decisório interno, alterando os métodos, as regras e os estilos de formulação das diretrizes administrativas, visando a uma melhor captação, uma melhor alocação dos recursos e uma maior sensibilidade e capacidade de atender às demandas externas”.

No caso deste estudo, as organizações governamentais, com suas estruturas de planejamento e de coordenação das ações de atendimento, devem estar envolvidas diretamente com a missão do Conselho Municipal de Direitos. Esta é uma estratégia

privilegiada para se garantir a articulação e a ação integrada proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ao estudar a temática da mudança planejada, PETKOW (1994) identifica que uma das variáveis que sofrem modificações no processo de transformação de instituições é o grau de centralização existente na organização, o que, de acordo com FRANCO (1984), consiste na concentração de poder decisório em posições sociais hierarquicamente superiores. É indicado pelo grau de participação nas decisões, pelo grau de hierarquia de autoridade e pelo grau de profissionalismo. A união de organizações já existentes implica numa “reformulação do seu processo decisório, uma vez que cada uma delas antes tinha autonomia e decidia isoladamente e, com a transformação, passa a depender da decisão da nova administração geral da instituição recém criada” (PETKOW, 1994, p. 33).

Pelo que se infere, as mudanças no subsistema gerencial implicam em modificação no processo de decisão que leva a organização à busca de seus objetivos organizacionais. No caso dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo “o processo decisório o meio pelo qual as organizações selecionam suas alternativas para alcançarem seus fins” (MOTTA, 1979, p. 161), as organizações governamentais devem passar a guiar-se por estas diretrizes.

Mas, toda mudança requer das pessoas uma revisão dos papéis que habitualmente desempenham. Nesse sentido, esta modificação de local do centro de decisões para o CMDCA, requer do conselheiro governamental (cujo órgão determinava com exclusividade os indicativos da política) e do conselheiro não governamental (não habituado a influir nas decisões), um entendimento absoluto do papel do conselho e especialmente do seu próprio papel. Este papel que os conselheiros devem desempenhar se verifica em dois espaços: interno e externo.

A função de caráter interno é voltada para atuação no próprio conselho (comissões, diligências, pareceres). A função externa diz respeito às relações de influência entre conselheiro e a entidade representada e vice versa. O desempenho desta função pública, segundo depoimento de conselheiros e fala dos tratadistas, apresenta dificuldades em razão da falta de clareza quanto ao exercício dos papéis, o que dificulta a operacionalização de decisões e, conseqüentemente, a obtenção do resultado aguardado.

Algumas estratégias para superação desta situação são apontados por Administradores e cientistas sociais.

Para MATOS (1979, p. 12), por exemplo, “a conscientização do pessoal quanto ao seu papel real na organização, a qualidade e natureza da contribuição esperada são a garantia para prevenir e remediar os habituais disfuncionamentos existentes”. Esta falta de ‘capacitação’ quanto ao exercício do papel, “leva às faltas habituais na integração e na organização sistêmica”. Para o autor, isto torna comum o fato de que uma organização possa ter diretores e não ter diretoria; possa ter gerentes e não ter gerência; ter chefes e não ter chefia. “Como a empresa é administrada da cúpula para a base, os erros na estrutura são resultante de erros no nível de direção”, uma vez que, para o autor, os acertos e desacertos do todo organizacional vão depender da maneira como se comportam as direções superiores e, ainda, que o “investimento na maturidade do nível superior significará a preservação da saúde da organização pela ressonância de sua ação pelos órgãos”.

Além destes fatores comportamentais que indicam a necessidade de mudanças, o mesmo autor, em outro estudo, (MATOS, 1985) identifica outros que se apresentam, basicamente, como sendo, demora e prazos; pouca flexibilidade; objetivos imprecisos; objetivos conflitantes; falta de equilíbrio organizacional e o sucesso do passado como mito.

As determinantes que justificam a realização da mudança são identificadas por MATOS (1979) como sendo a necessidade de (a) atender à eficácia nos resultados quando a eficiência da máquina organizacional não se traduz em resultados compensadores; (b) atualizar a organização, em face do mercado que se desenvolve, da tecnologia que se renova, das novas condições de trabalho e das situações em transformação que indicam urgência em medidas preventivas do obsolescência e; (c) crescer, flexibilizando as estruturas de modo que estas permitam que as coisas aconteçam.

Deflui do exposto que o processo de crescimento institucional, a assunção de novos papéis, a introdução de práticas inovadoras como a participação da sociedade nas decisões governamentais, implica em um processo planejado e permanente de mudanças.

Percebe-se assim que a mudança envolve a adaptação das pessoas a novos indicativos. Isto requer o estabelecimento de estratégias para se reduzir a intensidade de influência dos fatores ligados à resistência e ao aumento da intensidade dos fatores que levam à aceitabilidade do novo momento. Como decorrência deste fato, diversos cientistas sociais buscam, pelo estudo e observação, identificar fatores que influenciam as atitudes de um indivíduo frente a uma mudança. Nesse sentido, é necessário considerar alguns fatores essenciais, que vamos encontrar em MATOS (1995), identificados como (a) a coesão do grupo, que é forte elemento de resistências a modificações; (b) o prestígio, no grupo, por parte do

elemento influenciador; (c) os motivos pelos quais as pessoas participam do grupo; e, (d) a disponibilidade da informação adequada.

Assim, são diversas as formas de resistência apresentadas pelas pessoas e que podem ser encontradas nos processos de mudanças. Sob este aspecto, uma sistematização objetiva foi alcançada por ALMEIDA (1998, p. 20), que elencou algumas razões encontradas nos estudos de diversos consultores empresariais:

Desconhecimento sobre a mudança e seus resultados; síndrome do 'não foi feito aqui'; falta de comprometimento justificada pela espera da ocasião correta, que nunca chega; comparações com outras situações, ignorando as diferenças; invalidação como meio de tentar impedir o processo; apego à 'zona do conforto'; ansiedade; culpa por sentir-se rompendo paradigmas; perda de poder; lógica pelo interesse de não se comprometer.

A escolha das formas de resistência pelos tomadores de decisão vai depender do sistema de valores ⁴ que cada um e, se integrados em grupo, também do sistema de valores do grupo.

O problema da pesquisa tem a ver com a pessoa do Prefeito Municipal, por excelência, um tomador de decisões. Aliás, de decisões que vão influir na implantação e implementação dos Conselhos de Direitos, os quais provocam, em razão da determinante constitucional e legal, o deslocamento no centro de poder.

Apesar de que muitos valores sustentados por tomadores de decisões lhe sejam implícitos, KAST & ROSENZWEIG, (1980, p.463) advertem que “raramente ele fará introspecção suficiente para identificar seu próprio sistema de valores e o impacto que este sistema faz sentir sobre seu processo de tomar decisões”. Alertam também que este “sistema de valores humanos muda com relativa rapidez” uma vez que a perspectiva de cada pessoa é “influenciada pela sua construção biológica e psicológica, tanto quanto pelo meio social e cultural em que ela vive”.

2.2 A MUDANÇA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste item busca-se identificar alguns modelos teóricos voltados para a persecução do sucesso frente às mudanças e, em especial, à descrição do modelo adotado para

⁴ “Um valor constitui uma concepção, explícita ou implícita, que distingue um indivíduo ou que caracteriza um grupo, daquilo que se deseja, e que exerce influência sobre a escolha dos modos, meios e fins de ação disponíveis. (...) O valor pode ser definido como aquele aspecto da motivação que se pode referir aos padrões, pessoais e culturais, que não se originem apenas de tensões imediatas ou de situações imediatistas” (KAST & ROSENZWEIG, 1980, p.470)

esta investigação, ou seja o modelo proposto por Antonio Carlos Gomes da Costa, proeminente mentor do Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.2.1 Modelos organizacionais para sucesso da mudança

O estudo de experiências bem sucedidas com mudanças organizacionais tem sido objeto de pesquisa da Ciência da Administração. Diversos autores tem apresentado suas contribuições sem contudo propor um modelo organizacional voltado para o sucesso com mudanças.

Dentre estes estudiosos destacam-se os trabalhos realizados por GREINER (1967), JONES (1965) e mais recentemente, na linha do planejamento estratégico, KOTLER (1980) - que propõe um modelo que se destina a obter sucesso na transformação das aspirações da empresa em realidade, enfrentando a ambiência organizacional que se encontra em constante mudança.

Os dois primeiros trabalhos são apresentados por CHAMPION (1990), de onde se extraem as observações que seguem.

1. Greiner, de acordo com CHAMPION, (1990, p.217-218), na tentativa de responder a pergunta “até que ponto existem padrões para mudança planejada nas organizações?” efetuou um levantamento de estudos sobre mudança planejada. Nesse levantamento, Greiner anotou as características principais das tentativas de “sucesso” para a mudança, a partir do estudo de uma organização cuja administração de cúpula se encontra sob considerável pressão externa e interna, o desempenho e/ou o moral são baixos e a alta administração parece estar tateando por uma solução para seus problemas. Nesse estudo, um novo homem, conhecido por sua capacidade para introduzir melhorias, ingressa na organização, seja como seu chefe oficial, seja como consultor que trata diretamente com o chefe organizacional. Um ato inicial do novo homem é elaborar um reexame das práticas passadas e dos problemas atuais. O chefe da organização e seus subordinados imediatos assumem papel direto e altamente envolvido na direção deste reexame. O novo homem, com o apoio da administração de cúpula, engaja diversos níveis da organização em discussões de colaboração, desobrigadoras de fatos e solucionadoras de problemas, a fim de identificar e diagnosticar os atuais problemas organizacionais. Proporciona aos outros novas idéias e métodos para o desenvolvimento de soluções, empenhando, uma vez mais, todos os níveis da organização. As soluções e decisões passam ao estágio de desenvolvimento, são testadas e

recebem crédito para a solução de problemas em pequena escala antes que seja feita uma tentativa para alargar a amplitude da mudança para problemas maiores e para a organização inteira. A mudança se estende com cada experiência de sucesso e, à medida que a administração cresce, tal sucesso é gradativamente absorvido de maneira permanente no modo de vida da organização.

Numa análise comparativa deste texto com a visão de sucesso com mudanças apresentada por Antonio Carlos Gomes da Costa, vamos encontrar a presença dos seis fatores contribuintes anotados por este autor, quais sejam, vontade política, articulação interinstitucional, trabalho integrado, recursos, capacitação e mecanismos de acompanhamento e avaliação.

Nesta inter-relação de fatores, a vontade política está presente no estudo de Greiner, quando da decisão da alta administração em contratar um novo homem, conhecido por sua capacidade para introduzir melhorias. O fator ‘mecanismos de avaliação’ está representado pelo ato inicial do novo homem que diz respeito a elaborar um reexame das práticas passadas e dos problemas atuais. A articulação está presente quando o chefe da organização e seus subordinados imediatos assumem papel direto e altamente envolvido na direção deste reexame e o novo homem proporciona novas idéias e métodos para o desenvolvimento de soluções, empenhando todos os níveis da organização. O fator trabalho integrado se apresenta quando o novo homem, com o apoio da administração de cúpula, engaja diversos níveis da organização em discussões de colaboração, desobrigadoras de fatos e solucionadoras de problemas, a fim de identificar e diagnosticar os atuais problemas organizacionais. O fator capacitação pode ser identificado na situação em que o novo homem, com o apoio da administração de cúpula, engaja diversos níveis da organização em discussões de colaboração a fim de identificar e diagnosticar os atuais problemas organizacionais. Finalmente o fator recursos pode também ser visualizado no estudo, quando disponibiliza os recursos institucionais para desenvolvimento da ação.

Assim, a experiência de sucesso ocorre à medida em que a administração cresce e o sucesso com a mudança é gradativamente absorvido de maneira permanente no modo de vida da organização.

2. Jones, no ano de 1965, realizou uma tarefa semelhante a de Greiner, de acordo com CHAMPION (1985, p. 219).

Para este autor, o conceito de mudança organizacional planejada repousa sobre a premissa de que “alguma pessoa, grupo ou unidade organizacional (agente de mudança ou engenheiro social) pode trabalhar conscientemente, deliberadamente e colaborativamente para a realização das metas da mudança, as quais foram planejadas de antemão”. A finalidade é o melhor desempenho e operação dos sistemas organizacionais por meio da aplicação de conhecimento e tecnologia social adequados. Entre outras considerações acham-se envolvidos o estabelecimento de metas mútuas por uma ou ambas as partes no processo de mudança, certo tipo de relacionamentos de poder e planejamento e ação racionais. O objetivo final que se busca é uma nova situação de equilíbrio social para o funcionamento apropriado do sistema cliente. Isto é, uma condição em que todos os elementos significantes no sistema social se apoiem mutuamente. Em tal estado, o membro individual do sistema é capaz de encontrar segurança psicológica, em resultado da ausência e/ou conciliação de valores, crenças e atitudes conflitantes. Em suma, todos os principais elementos do sistema social encontram-se em estado de adaptação, tanto a partir da posição do indivíduo, como da organização.

CHAMPION (1985, p. 219), avançando o trabalho de Jones, identifica que no conjunto de processos envolvidos em mudança, aparecem seis elementos principais: “agente de mudança; sistema cliente; metas; estratégias e táticas; estruturação da mudança e avaliação. Cada um destes elementos, por si só, segundo o autor, possui grande importância, achando-se intrinsecamente vinculados entre si em uma espécie de todo. Percebe-se também neste estudo a presença de uma vontade política; da articulação; da capacitação; da proposta de trabalho; de mecanismos de avaliação; e, a estruturação da mudança, que depende de recursos.

3. O trabalho de Kotler e o de outros tratadistas do planejamento estratégico foi estudado por OLIVEIRA (1993), que desenvolveu uma metodologia própria - já que não existe uma metodologia universal - que deve ser adaptada às condições e realidades internas e ambientais da empresa a ser considerada.

O trabalho de Oliveira aplica-se à empresas e o esforço da pesquisa é no sentido de verificar a possibilidade de encontrar elementos comuns.

O planejamento estratégico desenvolve-se a partir da missão da empresa, ou seja, a missão é a determinação de ‘onde a empresa quer ir’, sendo este o motivo central do planejamento estratégico.

Percebe-se em OLIVEIRA (1993), que para a empresa alcançar com sucesso os seus objetivos deve elaborar e implementar o planejamento estratégico, que envolve diversas fases,

as quais compreendem: diagnóstico estratégico; missão da empresa; instrumentos prescritivos e quantitativos; e, controle e avaliação.

E é no campo do diagnóstico estratégico que, segundo OLIVEIRA (1993), se determina o ‘como está’ a organização, ouvindo-se as pessoas representativas das várias informações, os quais podem identificar todos os aspectos inerentes à sua realidade externa e interna.

A análise externa permite que se visualizem as ameaças e oportunidades que estão no ambiente da organização e as melhores maneiras de evitar ou usufruir dessas situações, contribuindo para o sucesso no alcance das expectativas e desejos organizacionais. Identificar as ameaças significa identificar fatores dificultadores e identificar as oportunidades significa identificar os fatores facilitadores para alcance das expectativas organizacionais.

OLIVEIRA (1993, p 59), propõe seja efetuada a análise externa dos fatores a serem considerados em termos de ameaça ou oportunidade em duas camadas. A primeira envolvendo “o ambiente direto, que representa o conjunto de fatores através dos quais a empresa tem condições não só de identificar, mas também de avaliar ou medir, de forma mais efetiva e adequada, o grau de influência recebido e/ou proporcionado. A segunda, trata do ambiente indireto, que representa o conjunto de fatores através dos quais a empresa identificou, mas não tem condições, no momento, de avaliar ou medir o grau de influência entre as partes. Pode ser, por exemplo, o caso de algumas variáveis culturais, demográficas ou sociais”.

Nesse sentido, apresenta como exemplo de fatores ambientais e seus componentes, as seguintes variáveis: “**Econômicas**: taxa de inflação; taxa de juros; mercado de capitais; nível do PNB; balanço de pagamentos; nível de reservas cambiais; nível de distribuição de rendas; **Sociais**: situação sócio-econômica de cada segmento da população; atuação sindical (organização, participação e ideologia); atuação política (organização, participação e ideologia); **Políticas**: monetárias; tributárias; de distribuição de renda; de relações internacionais; legislativa (federal, estadual e municipal); de estatização; de estrutura de poder; **Demográficas**: densidade; mobilidade; taxa de crescimento; composição e distribuição da população; processo migratório; **Culturais**: nível de alfabetização; nível de escolaridade; estrutura educacional; veículos de comunicação de massa (estrutura, níveis de audiência e de concentração); **Legais**: área tributária; área trabalhista; área criminalista; área comercial; **Tecnológicas**: aquisição tecnológica pelo País; desenvolvimento tecnológico no País; transferência de tecnologia pelo País; proteção de marcas e patentes; velocidade das

mudanças tecnológicas; nível de orçamento de P&D do País; nível de incentivos governamentais; **Ecológicas**: nível de desenvolvimento ecológico; índice de poluição; legislações existentes” (OLIVEIRA, 1993, p 60).

No que diz respeito à análise interna, a ação é direcionada à identificação de pontos fortes, fracos e neutros da empresa. Os pontos neutros são aqueles fatores que a empresa não tem condições de estabelecer, por falta de parâmetros de avaliação, no sentido de identificar se o mesmo está beneficiando ou prejudicando a organização. No estabelecimento dos pontos fortes e fracos a estrutura organizacional, de acordo com OLIVEIRA (1993, p.61), aparece como um dos principais atributos a serem analisados, pois somente “uma empresa com a estrutura organizacional bem definida pode alcançar seus objetivos de maneira adequada”.

Nesse sentido, OLIVEIRA (1993) elenca alguns fatores a serem considerados na análise interna da empresa, a saber: (a) produtos de linha; (b) novos produtos; (c) promoção; (d) comercialização; (e) sistema de informações; (f) estrutura organizacional; (g) tecnologia; (h) suprimentos; (i) parque industrial; (j) recursos humanos; (k) estilo de administração; (l) resultados empresariais; (m) recursos financeiros e finanças; (n) controle; e (o) imagem institucional.

4. De outra parte, a Ciência da Administração encampa o entendimento de que as ‘organizações são as pessoas’. E as pessoas formam o seu saber pelo aprendizado proveniente da educação e da cultura. Este é um dos motivos pelo qual a Ciência da Administração se interessa pelo estudo da ‘cultura organizacional’.

As ações e atitudes institucionais decorrem de um somatório de manifestações da cultura das pessoas e de seus grupos em dado momento histórico. Estas ações e atitudes organizacionais são determinadas pela necessidade de adaptações ao meio ambiente visando a sobrevivência da organização. A ação do meio ambiente sobre a organização, seja ele interno ou externo, pode ser classificada como oportunidades e ameaças. Esta classificação didática é necessária para o estabelecimento de estratégias que busquem otimizar ou minimizar os fatores influentes na vida da organização. Estas estratégias propõem adaptação das organizações, em especial das pessoas e de suas relações. Certamente por isso se dá o investimento das organizações em ‘formação’ e em planejamento estratégico em recursos humanos, o que envolve a educação. E a educação é o fator capaz de influenciar a cultura, a qual envolve concepções, valores e paradigmas.

E é na atuação cotidiana dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente que se estará trabalhando com uma nova compreensão de sociedade, do Estado e da dinâmica das relações sociais. O Estatuto da Criança e do Adolescente propõe um reordenamento institucional que se volta para a participação das entidades representativas nas decisões sobre políticas públicas; para a articulação das entidades governamentais e não governamentais para ação integrada; e, para a compreensão da criança e do adolescente como sujeito de direitos.

Esta nova compreensão de sociedade implica em mudanças. E a ‘mudança’ comporta variados estudos, como por exemplo, o do processo psicossocial de mudança, da resistência à mudança e da experimentação de modelos de ciência comportamental.

Quanto à experimentação de modelos de ciência comportamental, MOSCOVICI (1985, p.121) traz à lume o modelo elaborado pelo psicólogo Kurt Lewin, o qual tem sido extremamente útil em programas de mudança planejada nas organizações porque identifica fatores a serem considerados quando se deseja o sucesso de uma mudança.

Este modelo denominado “pesquisa-ação” envolve o campo específico da identificação das categorias de forças propulsoras (facilitadoras) ou restritivas (dificultadoras) presentes num processo de mudança. Estas categorias são basicamente três: grupais, individuais e ambientais (MOSCOVICI, 1985, p.124).

A razão deste interesse se dá pelo fato do problema da pesquisa estar voltado à mudança de paradigmas – representado, de um lado, pela centralização do poder decisório e, de outro, pela descentralização e participação das entidades representativas.

Na proposta de Kurt Levin, segundo MOSCOVICI (1985), uma vez identificado o campo de forças, podem ser estabelecidas estratégias para aumentar a intensidade das forças impulsoras e/ou diminuir a intensidade das forças restritivas, contribuindo assim para redução da tensão no sistema, elevando-se o nível de atividade para o ponto desejado, encaminhando-se solução ao problema.

Como cita MOSCOVICI (1985, p.126), a “técnica de resolução de problemas, qualquer que seja sua abordagem, parte do diagnóstico ...” e a análise de campo de forças “é uma técnica de diagnóstico extremamente útil para o planejamento de ação e resolução de problemas, podendo ser conjugada a outras técnicas de resolução de problemas”.

De todo este conteúdo interessa ao estudo utilizar, como instrumento de pesquisa, os fatores elencados por COSTA (1990), considerados “fatores básicos” para sucesso com

mudanças. A partir do Modelo proposto pelo autor a pesquisa estabelece um conjunto de variáveis adicionais com base no depoimento dos respondentes, as quais podem formar um Modelo mais adequado para o sucesso da mudança imposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.2.2 Uma visão para o sucesso com mudanças

O Estatuto da Criança e do Adolescente, como ficou demonstrado em sessões anteriores, propõe uma diversidade de mudanças no âmbito da sociedade, do Estado e das organizações de atendimento à criança e ao adolescente.

As mudanças direcionadas às organizações, na concepção de COSTA (1990, p. 38-41), envolvem três eixos: conteúdo, método e gestão, os quais devem nortear o reordenamento institucional.

Conforme se conclui em GONÇALVES (1995, p.12), o reordenamento institucional implica numa desconstrução de culturas e estruturas organizacionais antagônicas à concepção constitucional da ‘atenção integral’ à criança e ao adolescente.

Assim, o artigo 227 da Constituição Federal, que trata da doutrina da proteção integral, apresenta o novo modelo de proteção com a seguinte concepção:

- mudanças na caracterização social da criança e do adolescente, considerada sujeito de direitos;
- maior responsabilização da família no equacionamento e solução dos problemas referentes as suas crianças e adolescentes;
- transformações nas relações entre Estado e sociedade, onde a sociedade seja mais participante das decisões e comprometida com a gestão das políticas relativas à criança e à adolescência;
- definição de novos arranjos institucionais para a gestão da política de proteção integral, tendo como principais reflexos a descentralização e a municipalização das ações.

As implicações dessas novas condições, no plano institucional, chamam a atenção para os seguintes pontos:

- necessidade de redefinição das competências das esferas de Governo que, com novas responsabilidades, deverão trabalhar de forma mais articulada;

- relacionamento mais harmônico entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a sociedade, para o desenvolvimento de ações mais integradas e condizentes com suas novas atribuições;
- desenvolvimento de ações em regime de cooperação do Executivo Municipal com os Conselhos dos Direitos e Tutelares, respeitando e estimulando sua autonomia;
- necessidade de identificação das formas de financiamento dessas políticas.”

Este o entendimento, na visão de COSTA (1990, p. 38), “cria condições legais para que se desencadeie uma verdadeira revolução, tanto na formulação das políticas públicas para a infância e a juventude como na estrutura e funcionamento dos organismos que atuam na área”. Isto implica, no caso específico das organizações governamentais, em assimilar a participação popular no processo deliberativo das políticas públicas.

A seguir serão apresentados os três eixos que envolvem a mudança provocada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

O primeiro, refere-se ao **conteúdo das mudanças**. Este eixo envolve a política de atendimento, de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, que encontra-se preceituada no artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente. Há que se considerar ainda alguns dispositivos da normativa internacional que tratam desta ação político-social e educativa.

Em seu artigo intitulado “Infância, Juventude e Política Social” COSTA (1990, p. 84), expõe que a sociedade e o Estado tem compromisso com a mudança de suas estruturas para atender os novos paradigmas inscritos nas diretrizes e filosofia estatutárias e assim se expressa: “temos que ter os pés no chão na implementação de um processo de mudanças articulado e conseqüente. Um processo que implica a desconstrução da velha política e a edificação de um novo trabalho social e educativo para a promoção e defesa dos direitos humanos e de cidadania das nossas crianças e jovens”. Ainda do referido texto, extraímos o seguinte depoimento sobre o estigmatizado ‘menino de rua’:

“O chamado ‘menino de rua’ é uma ilha cercada de omissões por todos os lados. Todas as políticas públicas básicas já falharam em relação a ele.

Se perguntarmos a esse menino sobre seus pais ou responsáveis, ele certamente nos falará de pessoas na faixa do não emprego, do subemprego ou do desemprego e, quando muito, do salário mínimo ou pouco mais do que isso.

Se lhe indagamos onde mora, invariavelmente ouviremos referências à mesma periferia infecta. Ao barraco sem condições mínimas de bem-estar e dignidade. À mesma torneira servindo a dezenas de famílias. A rua sem traçado, sem calçamento, e o esgoto correndo a céu aberto completam o quadro de promiscuidade física e de comprometimento moral.

Questionado o menino sobre sua situação escolar, constataremos que ele compõe as estatísticas de não-matricula, da repetência e da evasão escolar.

Um exame de sua saúde nos revelará um quadro de sérios comprometimentos. Sarna na pele, piolho na cabeça, dente podre na boca, vermes na barriga e, de tudo o mais grave, a sua capacidade intelectual apresenta-se frequentemente já afetada pela não-ingestão de proteínas essenciais na primeira infância.

Vemos assim que todas as políticas sociais básicas falharam em relação a esse menino. A política de emprego e de salário justo falhou em relação a seus pais. As políticas de habitação, saneamento básico e urbanização já falharam em relação à sua família. Igualmente, a educação e a saúde passaram ao largo de sua existência.

A única política pública a dar a esse menino atenção continuada e sistemática é a política de Segurança Pública. Contudo, esta é uma atenção cujo compromisso frequentemente não se inscreve na linha de seu ponto de vista e dos seus interesses sociais. Antes, não raro, esse compromisso dá-se com o bem estar e a ordem da sociedade que o marginalizou.”

Nesta questão do conteúdo, que envolve também o aspecto cultural, há que se incutir na ação dos programas de atendimento os princípios da Proteção Integral, com destaque para a percepção da criança e do adolescente como sujeito de direitos, dentre os quais, o direito ao respeito, que consiste na inviolabilidade da integridade física; inviolabilidade da integridade psíquica e moral; preservação da imagem; preservação da identidade; preservação da autonomia; preservação dos valores, idéias e crenças; preservação dos espaços e objetos pessoais. Este direito, segundo manifestação unânime dos tratadistas da matéria, deve ser zelado por todos (família, sociedade e Estado) e implica na garantia da dignidade da criança e do adolescente e do impedimento a tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

No que diz respeito a estratégia de atendimento, concordam os autores que a ação programática da assistência social existente nos diversos setores públicos (saúde, educação, ...) e a assistência propriamente dita (enquanto política pública), devem garantir o eixo do enfrentamento à pobreza e geração de renda, saindo de práticas subalternizantes, privilegiando a criança e o adolescente no acesso aos mínimos sociais, enquanto dever do Estado e seu direito. Aliás, esta é a orientação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei Federal n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993), conforme consta do *caput* do artigo 2º e seu parágrafo único e, do parágrafo único do artigo 23:

Art. 2º - A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; ...

Parágrafo único: A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais."

Art. 23, parágrafo único: "Na organização dos serviços será dada prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

E é nestes conteúdos que os programas de atendimento, de promoção e de defesa voltados à problemática do trabalho infanto-juvenil, da violência e abuso sexual e, do adolescente autor de ato infracional, que as organizações governamentais e não governamentais devem pautar-se para orientar e reorientar sua ação.

O segundo eixo, trata dos **métodos de trabalho** adotados pelos programas de atendimento, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Os autores concordam que os programas de atendimento ainda encontram-se impregnados pelo conteúdo assistencialista, introduzido pela cultura paternalista e por práticas de intervenção disciplinar ou ainda correccionais-repressivas. A adoção da nova cultura estatutária implica, assim, em mudanças nos métodos, nas técnicas e na organização dos programas de atendimento.

Estas modificações, de acordo com COSTA (1990, p. 39), deverão impedir que as crianças e adolescentes sejam tratados como objetos de intervenção disciplinar, técnica ou jurídica por parte da família, da sociedade e do Estado; deverão promover a consideração e o respeito das suas potencialidades e limitações em cada fase do seu desenvolvimento pessoal e social; deverão reconhecer a natureza prioritária do atendimento às suas necessidades básicas (art. 4º Lei Federal n.º 8.069/90) tais como: prioridade no recebimento de proteção e socorro em qualquer circunstância; precedência no atendimento por órgão ou serviço de qualquer poder; preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas e privilegiamento dos programas e ações de seu interesse na definição do gasto público.

Finalmente, a **mudança na gestão** tem como diretrizes da política de atendimento, estabelecidas no artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a municipalização, a descentralização e a participação social. Esta última, tanto na execução de ações de atendimento quanto na representação paritária em órgãos deliberativos - os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente delimitam as ações a cargo das três esferas governamentais. Esta delimitação implica num reordenamento

institucional. Pelo reordenamento legal, a União passa a responsabilizar-se pela formulação de políticas para a infanto-adolescência de caráter genérico, com funções específicas internalizadas no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como, responsabilizar-se pelo financiamento das políticas nacionais e regionais via Fundo Nacional para Infância e Adolescência. Aliás, o parágrafo 7º do artigo 227 da Constituição Federal determina que no atendimento aos direitos da criança levar-se-á em conta o disposto no artigo 204. E é justo no artigo 204 que fica clara a atribuição de ente coordenador da União, cabendo a execução das ações de atendimento, promoção e defesa, para as esferas municipal e estadual, com parceria de entidades beneficentes e de assistência social.

Este reordenamento, no que diz respeito à relação entre Estado-Membro e Municípios, compromete ambos para com as ações de atendimento, de promoção e defesa de direitos. A municipalização não implica em desresponsabilização do Estado-Membro. Assim é que, numa rápida análise sistemática da Constituição Federal, percebe-se a competência do Estado-Membro, por exemplo, na cooperação técnica e financeira aos municípios na área da educação infantil (art. 30, VI c/c 208 IV); nos serviços de saúde (art. 30 e 195); na assistência social (art.204). Aliás, esta determinação constitucional ficou bem caracterizada nas leis ordinárias da saúde, da Criança e do Adolescente, do Idoso, da Assistência Social. Em todas elas, a linha de conduta para o Estado-Membro é a de prestar os serviços cujos custos, complexidade ou ausência de demanda municipal, justifiquem uma ação direta do Estado-Membro no município ou uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

A proposta estatutária da municipalização pretende permitir, assim, por força da descentralização política, que determinados serviços - quanto à execução - e determinadas decisões políticas - quanto à deliberação - possam ser tomadas dentro do município, sem excluir a cooperação de outros entes governamentais e não-governamentais.

Esta cooperação das entidades não governamentais na execução das ações de atendimento deve pautar-se apenas no paradigma do 'dever do Estado e direito do cidadão', evitando operar sob outro paradigma, o do "dever de solidariedade social". Deve ser nesse sentido a orientação porque a sociedade ao assumir esta ação como sua passa a desresponsabilizar o Estado. A solidariedade social é importante, mas não como dever substitutivo do dever do Estado. Daí porque os termos utilizados na Constituição Federal foram o de 'participação' e 'colaboração', guardando ambos o sentido de "cooperação" da sociedade para com o Estado.

No livro Vale a Pena Lutar o Professor Antonio Carlos Gomes da Costa, quando trata do vetor ‘descentralização’, aborda as responsabilidades da União, dos Estados, dos Municípios e das entidades não-governamentais, assim se expressando :

“Aos municípios e entidades não governamentais, que atuam no seu âmbito, cabe a realização, em nível de base, dos programas de atenção direta, com a cooperação técnica e financeira dos Estados e da União”.

Não é outro o entendimento da Constituição Estadual de Santa Catarina que, no artigo 187, parágrafo único, ao tratar do tema ‘criança e adolescente’ assim expressa:

“Art. 187. O Estado, isoladamente ou em cooperação, manterá programas destinados à assistência à criança e ao adolescente com objetivo de assegurar, nos termos da lei :

(...) IV - atendimento médico e psicológico imediato...

(...) X - programas de prevenção e atendimento especializado...”

A determinação imposta ao Estado de assumir isoladamente os programas especificados nos incisos do artigo 187 da Constituição Estadual traz consigo um dever e uma responsabilidade para com as ações decorrentes destes programas. Estas ações mesmo que não executadas isoladamente, permanecerão responsabilidade do Estado. Afinal, a responsabilidade não se transfere ou se descentraliza.

Exsurge deste conjunto de responsabilidades que envolvem governo, por seus órgãos, nos diferentes níveis, e a sociedade por intermédio das organizações não governamentais, que a orientação para a União é no sentido desta preocupar-se com ações essenciais, complementares, estabelecendo parcerias com Estados-Membros, admitida a colaboração das organizações não governamentais. Os Estados-Membros devem ocupar-se do Sistema de Administração da Justiça destinada ao adolescente autor de ato infracional e ao combate do trabalho infanto-juvenil abusivo e explorador, bem como, à ação social especializada destinada à problemática da violência e abuso sexual nas regiões em que se verifica a inviabilidade financeira ou técnica por parte dos municípios. Aos Municípios compete realizar, por si ou em cooperação, os programas de apoio à vítima, vitimizador e sua família; os programas de enfrentamento à pobreza e geração de renda às famílias que utilizam-se do trabalho da criança ou adolescentes; e os programas que visam à reenergização de laços afetivos e comunitários para o egresso dos Centros de Recuperação Regionais (adolescentes infratores).

Esta cooperação entre Governo (organizações governamentais) e sociedade (organizações não governamentais), exige por parte do Estado o chamado reordenamento

institucional, adequando as organizações para a cooperação, ou seja, participação social. Mas é no aspecto da cooperação quanto à deliberação que o princípio constitucional da democracia participativa interfere sobremaneira nos setores que historicamente, de forma solitária, proporcionaram as decisões sobre o “que era melhor” para a criança, à família, à sociedade, enfim, para o povo.

A Constituição agregou à democracia representativa e pluralista o enfoque participativo. Agora o Brasil é, também, uma democracia participativa e esta participação do povo, segundo o artigo 204, inciso II da Constituição Federal, se dará por intermédio de entidades representativas, na formulação de políticas e no controle das ações de atendimento. Esta participação popular passa a garantir os princípios constitucionais como os da municipalização e transparência das ações e dos recursos públicos a elas destinados.

A filosofia do Estatuto da Criança e do Adolescente impede que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente se faça isoladamente. Ela propugna pela ocorrência da gestão compartilhada, da atuação articulada das políticas públicas e das organizações governamentais e não governamentais, e pela atuação multiprofissional dos atores sociais, especialmente nas questões da proteção especial.

Caminha nessa direção a manifestação de MORA (1992, p.241) para quem “a complexidade das situações vivenciadas pelas crianças e adolescentes, decorrente do caráter intersetorial de seus setores, exige a ‘articulação’ da política de atendimento como forma de superar as lacunas, sobreposições e atitudes contraditórias freqüentemente encontradas na ação de órgãos públicos e organizações não governamentais atuantes neste campo”.

Esta articulação, no entendimento de Mora (1992), “exige o reconhecimento destas diferenças e habilidade para conjugá-las positivamente, através do desenvolvimento de ações convergentes, complementares ou conjuntas, em função do atendimento às necessidades da criança e do adolescente, colocados pelo Estatuto como sujeitos de direitos, ao serviço dos quais as instituições públicas, comunitárias e particulares devem se colocar”.

Quanto à participação do povo na formulação das políticas e no controle das ações, informa COSTA (1990, p. 41) que o mecanismo estabelecido pelo Estatuto foi o da criação de conselhos deliberativos e paritários em todos os níveis: municipal, estadual e federal. A criação dos conselhos com tais atribuições equivale à implantação de um regime de **co-gestão**.

Pelo que se infere do exposto, este novo regime implica na adequação das organizações governamentais e não governamentais para a gestão compartilhada, no que se refere ao processo deliberativo das políticas públicas para a infanto-adolescência.

A questão da mudança organizacional, preocupação dos estudiosos da Administração, vem sendo objeto de estudo na área social, a partir da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente. Para COSTA (1990, p. 92-93), “mudar as maneiras de entender e agir das políticas públicas brasileiras em relação às crianças e jovens em situação de risco pessoal e social é tarefa que exige, a um tempo, senso prático e veia teórica. É preciso desconstruir a atual política de ‘bem estar do menor’, tijolo por tijolo num desenho lógico, para depois reconstruí-la, tijolo por tijolo, mas com outro desenho lógico”. Assim, conclui o autor, intervir em instituições em pleno funcionamento é como ‘trocar o pneu de um carro andando’: exige muito das pessoas que se proponham empreender tal tarefa. Não são poucos os projetos generosos e amplos que sucumbiram na tentativa”.

No que diz respeito à mudança de paradigmas e seus reflexos no âmbito das organizações públicas, COSTA (1990, p. 93) apresenta sua visão de sucesso com mudanças. Neste estudo esta visão se traduz numa proposta de modelo organizacional para sucesso da aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal. A proposta de COSTA encontra-se assim enunciada:

“Da observação metódica do que deu e do que não deu certo nessa área, concluímos que, para se viabilizarem e terem continuidade, as propostas de mudança devem apoiar-se em seis pontos básicos: 1. vontade política manifesta do governante; 2. capacidade de articulação interinstitucional dos setores em presença; 3. elaboração conjunta de propostas de trabalho integrado; 4. capacitação das pessoas para aderir, compreender e operar o novo modelo de atendimento; 5. recursos físicos e materiais capazes de garantir a base logística do processo; 6. estabelecimento de mecanismos permanente de acompanhamento e avaliação.

A experiência tem-nos ensinado que é nessa ordem e nessa prioridade que os seis fatores básicos se alinham na viabilização de um projeto mudancista. Detenhamo-nos, pois, num breve exame de cada um deles:

Vontade política. *Nenhuma política pública de promoção e defesa de direitos humanos e de cidadania das crianças e jovens em situação de risco pessoal e social pode prescindir da vontade política do governante. Este é um ingrediente essencial. Sem ele, a proposta mudancista simplesmente não consegue superar a indiferença, a resistência passiva, o negativismo e a hostilidade dos interesses corporativos, pessoais, fisiológicos e clientelísticos que se coordenam para impedir o surgimento do novo.*

Articulação interinstitucional. *Além de interdisciplinar, na sua compreensão, o trabalho social e educativo dirigido às crianças e jovens em situação de risco exige uma condução interinstitucional das ações. Por exemplo, nenhuma das instituições envolvidas (polícia, justiça de menores e bem estar social) pode enfrentar sozinha a tarefa de promover o não-internamento e o desinternamento através de uma cuidadosa revisão da institucionalização compulsória.*

Proposta de trabalho integrado. *A articulação interinstitucional deve ter como produto uma proposta que, além de superar os paralelismos, superposições, divergências e antagonismos entre as instituições envolvidas, seja capaz de coordenar as ações em função de objetivos comuns, frutos de negociação e consenso.*

Capacitação. *Sem a capacitação de pessoas, para entender e operar o novo modelo, as maneiras de entender e agir da cultura organizacional do passado reproduzem-se no interior da nova proposta, acabando por descaracterizá-la inteiramente.*

Recursos físicos e materiais. *Trata-se da base material do processo: prédios, equipamentos, veículos, etc. O suprimento desses itens, na quantidade e nas especificações exigidas pelo trabalho, é fator de fundamental importância para o êxito da proposta de mudancista.*

Mecanismos permanentes de acompanhamento e avaliação do processo. *Para que isso ocorra, faz-se necessário, pela capacitação de pessoal especializado e pelo apoio político, material e financeiro a essa atividade, introduzir a investigação científica do mérito, da relevância e do impacto nos programas em curso, a fim de orientar e reorientar a atuação dos decisores, operadores e financiadores em relação ao trabalho realizado.*

Acrescenta COSTA (1990, p. 94), que os governos, de uma forma geral, não se empenham em relação aos quatro primeiros itens (vontade política, articulação interinstitucional, proposta de trabalho integrado e capacitação de pessoas) devido ao temor da frustração pela falta dos recursos físicos e materiais (quinto item). Contudo, adverte o autor, que esta atitude é “um grande engano” conforme procura demonstrar em articulações que se seguem no texto. O autor, ao enunciar o Modelo, escuda-se na sua experiência profissional e, pelo que se percebe, o elenco de fatores guarda alguma relação com o resultado de experiências de outros autores, quanto a tentativas “bem-sucedidas” de mudança.

2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Neste item, apresenta uma análise crítica ao Estatuto da Criança e do Adolescente, recorrendo-se sobre a política de atendimento direcionada à criança e ao adolescente e suas diretrizes, bem como as determinantes do reordenamento institucional e as dificuldades para sua implementação.

2.3.1 A proposta estatutária do reordenamento institucional

A nova política de atendimento à criança e ao adolescente, que deve ser estabelecida de forma articulada, e que se encontra embasada na Constituição Federal (artigos 227 e 204), está centrada na concepção de democracia participativa.

E, para instrumentalização da democracia participativa na área da criança e do adolescente, a legislação federal propôs como diretrizes a municipalização de ações, a descentralização político-administrativa e a criação de Conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente. Nestes órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis está assegurada a participação popular paritária (artigo 88, da Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990).

Com intuito de adequar-se às determinações constitucionais e à legislação federal (Lei Federal n.º 8.069/90) e movidos pela influência de variados fatores, os Governadores de Estado e os Prefeitos Municipais iniciaram a implantação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, mediante edição de lei estadual ou municipal. No caso de Santa Catarina, os projetos de lei têm iniciativa no Poder Executivo ou no Poder Legislativo, sempre estimulados por um processo de mobilização social e pelo Ministério Público Estadual.

Para que ocorresse efetivamente a implementação destes instrumentos da democracia participativa, a legislação federal na área da criança e do adolescente determinou prazo à União para que realizasse a adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento, bem como obrigou os Estados e Municípios a fazê-lo, conforme estabelece o artigo 259 da Lei Federal n.º 8.069/90, a saber:

*Artigo 259 : “A União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou **adaptação** de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II. (grifo nosso)*

Parágrafo único: Compete aos Estados e Municípios promoverem a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos nesta Lei.” (grifo nosso)

Esta determinação legal torna exigível, mediante ação judicial própria, a constituição dos conselhos de direitos da criança e do adolescente. Por seu turno, gera também a necessidade de reordenamento dos órgãos e organizações públicas, nos três níveis, o que implica em mudança organizacional. Esta mudança ocorre especialmente na forma de manifestação do poder deliberativo, o que implica em razão da necessidade de modificação de práticas e rotinas.

Pelo que se infere do artigo 88 da citada lei federal, a primeira mudança decorre da descentralização político-administrativa, isto é, da transferência de competência entre os três níveis, cabendo à União a coordenação geral e ao Estado e Municípios a coordenação e/ou execução de programas e atividades mais complexas ou onerosas (artigo 204, inciso I da CF c/c artigo 13, inciso V, da Lei Federal n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993, por

exemplo). No artigo 30 da Constituição Federal, que trata “Dos Municípios”, percebe-se também a função executora do Município e de Ente cooperador para a União e o Estado.

A Segunda, diz respeito à municipalização do atendimento, também a aplicação de recursos financeiros de outros níveis de governo (estadual e federal). É o que estabelece o artigo 261 da Lei Federal n.º 8.069/90, quando autoriza a União a repassar os recursos referentes aos programas e atividades aos Estados e Municípios, e os Estados aos Municípios, para financiamento da política de atendimento. Sobre este novo sentido da palavra ‘municipalização’, assim se expressou a Coordenadora do “Ministério da Criança” (1990), Sra. Fátima Borges de Omena, em Conferência proferida: “...Não há com atender aos fins sociais a que se destinam as máquinas judiciárias e policiais de um país, se os municípios não forem dotados de recursos e poder decisório na formulação e na execução de políticas públicas básicas, que lhes sejam próprias e caracterizadas pelo respeito às peculiaridades locais.”

A terceira mudança diz respeito a criação do novo órgão deliberativo e controlador de políticas para a infância e adolescência, o conselho, o qual assume estes poderes até então estabelecidos com exclusividade para o Poder Executivo e Poder Legislativo, respectivamente.

O funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança do Adolescente – CMDCA, implica no exercício da função de articulador das ações de atendimento, que devem estar definidas num plano de promoção, proteção e garantia de direitos.

Este Plano deve possuir como eixo a garantia da “proteção integral”⁵ à criança e ao adolescente, devendo envolver as políticas sociais básicas, as políticas de assistência social, os programas especiais de proteção e as políticas garantidoras de direitos.

As políticas básicas são aquelas que devem ser estendidas a toda população, envolvendo saúde, educação, trabalho, esporte, habilitação profissional, alimentação, sendo para estas a orientação do artigo 4º do Estatuto quando estabelece o privilegiamento de recursos públicos.

⁵ No artigo intitulado “A **Mutação Social**”, assinado por COSTA, vamos encontrar o seguinte: “... a proteção integral implica enormes mudanças na essência da política, que passa a abranger: (a) as políticas sociais básicas, ...; (b) as políticas assistenciais ...; (c) as ações de assistência médica, psicossocial e jurídica às crianças vitimizadas; (d) a defesa jurídico-social das crianças e adolescentes envolvidos em situações com implicações de natureza legal”. (In: *Brasil Criança Urgente: a lei*. - São Paulo : Columbus, 1990, p.38 - Coleção pedagogia social : v. 3).

As políticas e programas de assistência social, destinados a todos que deles necessitarem, são constituídos de um conjunto de bens e serviços destinados às pessoas, famílias, grupos e indivíduos (crianças e adolescentes) que, em razão da vulnerabilidade temporária ou permanente, são credores de formas específicas de atendimento, como suplementação alimentar; alfabetização; auxílio familiar; orientação e capacitação para o trabalho; moradia para o sem-teto.

Os programas especiais tem como destinatários aquelas crianças e adolescentes que se encontram em circunstâncias especialmente difíceis, considerados em circunstâncias de risco pessoal (deficiência física ou mental), ou social (abandono, negligências, infração penal, entre outras). São casos que ultrapassam o âmbito das políticas sociais básicas e assistenciais, exigindo uma abordagem e tratamento especial. As diretrizes destes programas e sub-programas devem buscar : a) direcionamento à promoção social; b) adequação às condições de vida de cada comunidade e; c) construção em conjunto com a comunidade, visando a melhoria da qualidade de vida das crianças. A população alvo destes programas especiais e suas características são as seguintes :

- crianças e adolescentes vítimas de: negligência; abuso e maltrato; na família e nas instituições; abandono e tráfico; trabalho abusivo e explorador; exploração sexual (pornografia e prostituição);
- crianças e adolescente que fazem das ruas o seu espaço de: luta pela vida (parte da estratégia de famílias marginalizadas); habitação (quando não retornam à casa depois de um dia de atividades nas ruas);
- crianças e adolescente envolvidos no uso e até no tráfico de drogas;
- crianças e adolescentes em conflito com a lei, em razão do cometimento de ato infracional.

Percebe-se que, à exceção dos programas especiais de proteção, todas as demais políticas tem suas especificidades claramente definidas e são atribuições legais e institucionais de algum dos setores públicos. Já no que pertine a estes programas de proteção, que envolvem as áreas de: segurança pública, justiça da infância e, ação assistencial especializada, percebe-se uma ausência de responsabilização de instituições governamentais afins ou ausência de políticas específicas. Este tema é abordado de forma abrangente por COSTA (1990, p.69), em artigo intitulado “Infância, Juventude e Política Social no Brasil”.

Quanto às políticas de garantia de direitos, destinam-se a defesa jurídico-social das crianças e adolescentes envolvidos em situações com implicações de natureza legal.

Constata-se na bibliografia pesquisada que a totalidade destas políticas públicas direcionadas à infância-adolescência tem apresentado uma concepção empobrecedora no que pertine aos direitos de cidadania. Ainda hoje, afirmam os autores, as instituições percebem a criança como objeto de atenção e não, sujeito de direitos - a quem se deve atender com prioridade absoluta (art. 227 Constituição Federal). E é esta nova concepção da criança que deve ordenar a proposta de revisão dos conteúdos, métodos e gestão, a serem praticados pelas organizações governamentais e não governamentais.

Por isso, indispensável e urgente se torna o reordenamento dos órgãos e organizações públicas, que poderão ser acionadas judicialmente para cumprirem com sua nova competência, na eventual omissão da Administração Pública. Esta ação judicial que poderá ser intentada, trata-se da Ação Civil Pública⁶, que permite exigir, por exemplo, a reordenação de recursos financeiros públicos para atender finalidades prioritárias. Este seria o caso, por exemplo, de um Município que dispõe de recursos para doar a um time de futebol e alega não dispor para atender famílias em estado de exclusão social.

A garantia do cumprimento desta prioridade absoluta será fornecida com a participação do Ministério Público a quem compete fiscalizar o cumprimento dos direitos e diretrizes estatutários (art. 129, II da Constituição Federal).

Deflui do exposto que os direitos da criança e do adolescente prevalecem sobre qualquer outro interesse, sendo esta orientação reconhecida em diversas decisões dos Tribunais a saber: RT⁷ 139; RT423/11; RT 425/92 e RT 430/84. Por isso, todos os programas de atendimento das políticas públicas, inclusive os programas especiais, devem pautar-se em base aos conteúdos programáticos acima, os quais estabelecem a chamada Proteção Integral, cujo universo de preocupação são os direitos estatutários. E para que o Plano responda aos interesses da lei deve ter capacidade de influir nas políticas públicas proporcionando-lhes uma revisão e qualificação dos seus gestores. Estas atividades de revisão implicam na adoção de uma estratégia de articulação interinstitucional para sucesso do reordenamento institucional.

⁶ Sobre a questão assim expressou o Des. Antonio Fernando do Amaral e Silva, catarinense, um dos colaboradores do texto estatutário (Lei Federal n.º 8.069/90): "A nova lei protege crianças e adolescentes contra toda a forma de violência, garantindo os direitos com medidas específicas de proteção, sanções administrativas e penas e ações civis públicas em torno dos direitos individuais, difusos ou coletivos" (In: SILVA, Antonio Fernando do Amaral e. *A Mutação Social*. Brasil criança urgente : a lei. - São Paulo : Columbus, 1990; p.49) - (Coleção pedagogia social ; v. 3).

⁷ RT – Revista dos Tribunais (periódico jurídico)

2.3.2 Dificuldades na implantação das mudanças

Os autores tem destacado existir múltiplos fatores influenciando-na-assunção-do papel deliberativo pelos conselhos sociais, em razão da presença da sociedade civil.

No âmbito do Poder Executivo, as resistências são manifestadas através da “opinião de que é uma impropriedade a necessidade de um poder, democraticamente eleito, ser obrigado a dividir o espaço que lhe foi assegurado pelo voto popular com representantes de entidades privadas ou de movimentos sociais que não foram submetidos aos mesmos critérios de legitimidade representativa” (CAMPOS, 1995, p.35).

Pessoalmente, percebemos como prejuízo a este novo processo o fato de a legislação ordinária ter concebido os conselhos sociais em momentos políticos diferentes e em resposta a movimentos sociais diferenciados.

O distanciamento, no tempo, entre as legislações que regulamentam os diferentes conselhos sociais, contribuiu, no nosso entender, para a desmobilização dos movimentos sociais, colaborando para que não se consolidasse um entendimento comum do que seja ‘participação popular no poder’ e ‘poder deliberativo’.

Autores como Margarita Bosh Garcia destacam que a experiência brasileira no período 1975-1988 não incorporou os avanços democráticos. Entende GARCIA que, atualmente, dada uma nova conjuntura político-institucional, a qualidade da articulação é diferente: “faz-se necessário buscar a especificidade, a identidade, a missão e papel de cada espaço, de cada instrumento, de cada ator e, caso isto não ocorra, se mantém a confusão de papéis” (GARCIA, 1993, p.40).

Este novo espaço político dos Conselhos pressupõe uma representatividade efetiva, isto é, os membros governamentais representando o Governo e os não governamentais representando a sociedade civil. Nesse sentido, entende GARCIA (1993) que uns e outros devem “responder e reportar-se aos segmentos de origem, controladores do seu desempenho como conselheiros”.

Esta representatividade, segundo CAMPOS (1999), pode conter um componente negativo. Isto ocorre a partir do momento em que o Governo possa perceber que a soberania política pode estar ameaçada pela participação de entidades nem sempre politicamente afinadas com ele. Como reflexo disto, segundo o autor, “alguns governantes costumam indicar os seus representantes nos conselhos preparando-se politicamente para os ‘embates’

que poderão advir das relações com as entidades não governamentais participantes” (CAMPOS, 1999, p.37). Ou ainda, por uma situação de fragilidade política do CMDCA, conforme sugere o Fórum DCA/Catarinense, a representação governamental se apresenta omissa e descomprometida com a construção do espaço político do CMDCA ou, com dificuldades de acesso ao poder decisório em seus órgãos de origem.

A relação dificultosa entre o representante governamental e a representada tem impedido a implementação em suas Secretarias Municipais das decisões tomadas nos CMDCA. Contudo, algumas experiências tem sido positivas, quando ocorre a presença de Secretários Municipais, na função de conselheiro governamental. Este tipo de estratégia “parece resolver o problema da representatividade, garantindo a implementação das ações decididas pelo conselho, mas, ao mesmo tempo, acaba por imprimir nos conselhos uma imagem de instituição pública ou para-pública” (Fazendo as contas, 1998, p. 6).

Deflui do exposto que esta proposta de legitimar as deliberações, de forma emprestada em razão da “autoridade pessoal” dos componentes governamentais do conselho, é também uma forma de impedir a assunção do seu caráter de órgão público deliberativo, o que implica na ‘prefeiturização’ do CMDCA.

GARCIA (1993), considera ser difícil para a política brasileira, marcada pelo fisiologismo, clientelismo e centralização de decisões, “aceitar pacificamente que membros da sociedade civil, em igualdade de condições, participem da decisão sobre a destinação de recursos a determinadas áreas”.

E esta luta pelo domínio dos recursos financeiros não se dá apenas no âmbito do Executivo, com os conselhos sociais, mas também entre Executivo e Legislativo. É que, recentemente, foi recuperada pelo Poder Legislativo a autonomia perdida ao longo do período autoritário, para interferir na elaboração do Orçamento. Necessário assim, a instalação de mecanismos de negociação e redefinição de gastos que prevejam também a participação dos conselhos sociais no processo de negociação. Isto é possível porque a legislação atual abre a oportunidade para os conselhos sociais apresentarem propostas aos orçamentos públicos.

Pelo que se percebe, o funcionamento dos conselhos sociais é dependente de um esforço coletivo. Este entendimento é esposado por STEIN (1997, p. 14), que vê neste momento institucional a oportunidade de se “romper com o legado centralista da administração pública brasileira, significando a estruturação e consolidação de um espaço que

permita, dentro dos limites das ‘incertezas previsíveis’, avanços sobre terrenos antes santuários sagrados de outras classes ou interesses”.

A inexperiência demonstrada nestas relações decorre, apontam diversos autores, dos vinte anos da ditadura militar, que pautada na centralização, exercia o controle social e político da sociedade. Na literatura pesquisada vamos encontrar depoimentos nesse sentido, vejamos: “muita gente tem medo da participação popular nas decisões. Para certas pessoas a ‘boa’ participação é aquela em que o povo escuta e diz ‘sim’, ou melhor ainda, ‘sim, senhor’. Por outro lado, não é nada fácil para o povo entrar no ‘clube fechado’ do poder, ainda quando encontram a porta entreaberta. Há o receio de mais uma vez estarem sendo usados; há falta de informações básicas para que possam decidir e interferir no jogo do governo” (O município em defesa da Infância e Adolescência, 1994, p. 16).

Mas uma coisa é certa, a lei determina que as decisões sobre políticas públicas na área da infância devem ter origem nos conselhos sociais e o “governo e povo vão ter que encarar suas resistências. A constituição determina que nenhuma decisão sobre crianças e adolescentes seja tomada pelo Poder Público isoladamente. O povo está sendo chamado a fazer parte do governo, e ajudar a decidir o que deve ser feito em relação às crianças e adolescentes que estão fora da escola, sem atendimento médico, trabalhando e sofrendo - e quanto gastar para resolver esses problemas” (O município em defesa da Infância e Adolescência, 1994, p. 16).

Isto reforça a idéia da co-gestão, no sentido de que as decisões sobre as políticas devem resultar de um processo de diálogo entre o governo e o povo representado por suas organizações sociais.

Mas é nas argumentações de GARCIA (1993) que vamos identificar os principais entraves ao real exercício dos papéis nos Conselhos, sendo um deles de ordem estrutural e o outro relativo à forma de tratamento que se dá à questão do poder.

Quanto ao primeiro fator, o autor identifica que os mais de vinte anos sob a tutela de um regime militar desacostumou a sociedade à prática democrática e proporcionou o avanço dos interesses particulares sobre os interesses coletivos. O fim do período de exceção, afirma o autor, não garantiu ao nosso processo político as discussões necessárias e, nos municípios, permanecem práticas políticas marcadas pelo fisiologismo e pela discussão de questões pessoais e familiares que em nada contribuem ao processo de democratização real da sociedade (GARCIA, 1993, p. 61-62).

O outro fator tem a ver com o fato de que ninguém concorda em perder poder e a sociedade já começa assistir às contrariedades dos Prefeitos, uma vez que, como afirma GARCIA (1993, p.62-63) “inicialmente, fingem que os Conselhos não existem; depois, passam a considerá-los, mas sem cogitar de confiar-lhes a formulação e controle das políticas públicas. A final, chegará o dia em que o Conselho terá de ocupar seu espaço, em que tenha que partir para o embate. Os que não estiverem dispostos a isso, decerto não fazem jús aos cargos que ocupam” .

Estes fatores contribuem para a profunda incapacidade de gerenciamento destes espaços privilegiados nos quais a sociedade civil é investida de poderes legais para interferir na condução do Estado. Faltam-nos “a prática e o conhecimento, e tal aprendizado não se vai conquistar da noite para o dia, mas à custa de muito esforço, de erros e acertos que farão parte da atuação” (GARCIA, 1993, p. 61-62).

Nesse sentido, desperta interesse o comprometimento do Prefeito Municipal e a pesquisa realizada por FALEIROS (1997) junto aos Conselhos Estaduais da Assistência Social e Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente conclui pela necessidade do seu envolvimento direto.

FALEIROS (1997, p.12) informa que “a política de relações entre Conselhos e Poder Executivo é fundamental para se construir a integração” mas o mais importante, segundo os entrevistados, é o “envolvimento do chefe do Poder Executivo na articulação da integração”. Este envolvimento foi considerado essencial, pois, conforme afirma na análise dos dados da pesquisa, o Chefe do Poder Executivo “às vezes persegue o objetivo de 'dividir para reinar', operacionalizando uma política de fragmentação a partir da autoridade central. As reuniões de secretariado são fundamentais e é preciso colocar na agenda o papel dos conselhos. Eles não faziam parte do sistema de poder até bem pouco tempo”. Importante alertar que somente em 1991 deu-se início à implementação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e que em 1994 iniciou-se a implantação dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Vê-se então, como necessária, a articulação entre o Poder Executivo e os conselhos sociais. Justo aí reside uma série de dificuldades identificadas pelo estudo, originadas de questões associadas ao poder, tais como: “ desarticulação entre a deliberação e execução das políticas; debilidade nas deliberações; falta de cumprimento das políticas pelo Executivo; falta de entendimento do Executivo sobre a função dos Conselhos; retardamento nas decisões tomadas; falta de apoio do Executivo, questões político-partidárias; relações

centralizadoras dos presidentes; clientelismo com falta de critérios técnicos e articulação entre programas; falta de participação da sociedade na definição da legislação.

Nossa experiência informa ainda a presença de fatores como o desnível cultural e intelectual dos componentes dos conselhos sociais, as situações relacionadas ao corporativismo e, as diferenças dogmáticas. O Pe. Henrique Vicente Bittencourt (Cáritas Diocesana de Lages/SC) ao comentar o assunto identifica: “Penso que, quando é abordada a questão do desnível intelectual e cultural essa não seria uma dificuldade, mas uma possibilidade de autenticidade do processo, pois as classes populares ou que caracterizam este desnível, podem ter uma sabedoria peculiar, que corresponda mais autenticamente ao cotidiano e podem autenticar as elaborações dos intelectuais. Ela é mais uma atitude conjunta de encontro com o real das coisas e pessoas”.

Decorre daí que várias são as instâncias (municipal, estadual e federal) que precisam ser ocupadas pela sociedade civil e que, segundo OLIVEIRA (1993, p.45), são espaços de confronto, de regulação, de controle e avaliação da implantação de políticas públicas. A dificuldade na implantação dessas instâncias, observa o autor, “é fruto da resistência do Estado em regulamentá-las, em fazê-las eficazes”. Para o autor, é nestes espaços que os vários atores devem discutir, onde a briga objetiva é necessária, e justifica: “não há democracia sem confronto”.

Mas a participação nestes espaços deve transcender à discussão, pela sociedade civil, de “seus projetinhos, o ‘projeto da minha entidade, da minha faixa etária’. Se faltar uma visão de médio e longo prazos, se faltar uma capacidade de transformar essas instâncias em órgãos de planejamento e, ao mesmo tempo, de controle da execução desse planejamento, esses Conselhos tendem ao fracasso” (OLIVEIRA NETO, 1993, p. 45-46).

Para GARCIA (1993, p. 63), este tipo de situação exige dos Conselhos de Direitos uma tarefa difícil mas importante: “subtrair do Executivo muito de seus poderes.

Talvez por isso OLIVEIRA NETO (1993, p.47) afirme que “para discutirmos essas articulações como espaço de controle social, temos que partir do grau de penetração das decisões desses fóruns e, mesmo, dos conselhos instalados, dentro do Estado, da definição das políticas do Estado e, também, dentro dos serviços na qualidade e gestão, quer sejam de natureza estatal ou de natureza pública. Sem influência não há controle”.

Acrescenta GARCIA (1993), que não será função apenas dos conselheiros enfrentar a mentalidade centralizadora e clientelista, mas um trabalho de todos os setores da sociedade

brasileira comprometidos com as mudanças. E esta capacidade existe, segundo explicita OLIVEIRA (1995) em seus textos.

O autor, em sua interpretação, diz que a sociedade tem capacidade de criar formas de democratização e de intervenção na condução dos negócios do Estado e com esta atitude, “ameaçar o monopólio que as classes dominantes tinham sobre os recursos estatais” (OLIVEIRA, 1995, p. 8). Esta situação pode ser interpretada como uma disputa do poder político em cada uma das instâncias, através das organizações, verificando, constatando, acompanhando e decidindo diretamente a questão da gestão do gasto público.

Por isso, para OLIVEIRA (1995, p. 8), “quando se discute o tamanho do Estado” o que está na realidade se tratando é da “chamada intervenção do Estado na Economia, no recuo para o Estado mínimo, será o Estado que não atrapalha os interesses dominantes. (...)”. É por isso que o autor afirma que a “discussão do Estado, dos seus rumos e da gestão política é, hoje, mais do que nunca, uma das discussões mais importantes, mais contemporâneas e mais atuais. E, a conjuntura brasileira mostra, mais do que nunca, essa atualidade”.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando este Capítulo, o arcabouço teórico apresentado permite se extraíam algumas conclusões sobre a questão central da pesquisa, oportunizando o surgimento de alguns indicativos que podem vir a estar presentes nas respostas dos Prefeitos Municipais e dos conselheiros municipais do CMDCA.

Assim, com relação à mudanças de conteúdos, métodos e gestão provocadas pelo ECA, que no caso concreto da pesquisa está voltada para a identificação dos fatores influenciadores da aceitação do exercício da missão dos Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente pela Administração Pública Municipal, podemos concluir que:

- O reordenamento institucional (a mudança organizacional) da Administração Pública, apregoado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, se desenvolve em três eixos: conteúdo, método e gestão.
- Há uma multiplicidade de fatores influentes na implantação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, quais sejam: articulação interinstitucional, com enfoque diferenciado do modelo de gestão das políticas públicas anteriores; rompimento com a cultura centralista praticada pela

Administração Pública; maior confiabilidade na formulação de políticas em razão dos novos parceiros; conscientização sobre o papel dos conselhos sociais e sobre a capacitação dos atores sociais; trabalho integrado; envolvimento do Chefe do Poder Executivo; entre outros.

- Os valores organizacionais guiam a natureza das mudanças de um lado e, de outro, os valores sociais definem as formas de comportamento que a organização deverá assumir face à ambiência externa.
- A transformação das organizações no âmbito da Administração Pública necessita de planejamento para que as mudanças efetivamente ocorram.
- A mudança na organização afeta pelo menos dois subsistemas: o social e o gerencial. No social afeta as pessoas e grupos, bem como seus relacionamentos. No gerencial, afeta aspectos da estrutura organizacional, recursos, gestão, capacitação, sistemas de avaliação.
- As mudanças que envolvem alteração de valores e nas normas que constituem a cultura organizacional implicam num processo lento, pois as pessoas demoram para alterar seus comportamentos, que estão ligados aos seu modo de agir.
- A obtenção de sucesso em mudança organizacional tem a ver com a assimilação de experiências de sucesso pela organização; a premissa de que o apoio para com a mudança depende do planejamento antecipado; a identificação do campo de forças dos fatores influentes para estabelecimento de estratégias; a identificação dos fatores ambientais para alcance das expectativas organizacionais (político, demográfico, econômico, cultural, legal, ...); e atenção que se dispense a fatores básicos de sucesso com mudança.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo é apresentada a metodologia utilizada para desenvolvimento deste estudo e pesquisa, que compreende a descrição sucinta da questão de pesquisa, das perguntas, definição de termos, caracterização e instrumentos da pesquisa, bem como estratégias, procedimentos e critérios na análise de dados.

3.1 PERGUNTAS DA PESQUISA

As organizações governamentais municipais que vivenciam processo de mudanças estão sujeitas a alterações em distintos níveis organizacionais, observados os objetivos centrais a que os processos se voltam. No caso específico deste estudo, o objetivo central trata da transferência do poder deliberativo em políticas sociais, do poder público municipal, para os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Esta transferência implica em alteração no subsistema gerencial. Assim, a questão central que norteou este trabalho de investigação está assim formulada:

- **que fatores, na percepção dos conselheiros e prefeitos municipais, interferem na missão dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente ?**

Para responder a este questionamento foram formuladas as seguintes questões de pesquisa:

- qual a percepção dos conselheiros e do Prefeito Municipal sobre a **missão** do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e qual a congruência entre estes entendimentos?
- quais são os principais influenciadores da **missão** dos CMDCA, na percepção dos conselheiros e Prefeitos Municipais?
- quais as principais facilidades e quais as principais dificuldades para cumprimento da **missão** dos CMDCA, na percepção dos conselheiros e dos

Prefeitos Municipais ? Qual as eventuais congruências e diferenças entre estas percepções?

- que estímulos podem ser efetuados para reduzir ou aumentar a intensidade dos fatores influenciadores da aceitação da missão dos CMDCA pela Administração Pública Municipal?

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa possui afinidade com a ‘pesquisa de levantamento’, sendo o estudo caracterizado como exploratório e descritivo, contando com uma abordagem predominantemente qualitativa, que se realiza pela análise de documentos, entrevistas com informantes chaves e efetiva contribuição, observação e experiência do pesquisador. Isto implica em verificar a reação de pessoas em uma determinada ocasião, o que representa neste estudo a reação ao impacto da implantação e implementação da missão dos CMDCA na Administração Pública Municipal.

Os levantamentos, conforme identifica CHAMPION (1985), são estudos que envolvem a obtenção de informações sobre certas características das organizações selecionadas. Embora os levantamentos sejam superficiais quanto a informações sobre estrutura e funcionamento das organizações, tem a vantagem de enfocar características específicas de muitas organizações e não apenas de algumas, permitindo comparações interorganizacionais com mais facilidade que os estudos de caso.

O caráter exploratório desta pesquisa oferece uma visão mais aproximada do tema, cujo conhecimento acumulado não permite a formulação de hipóteses precisas, o que vem justificar a elaboração de perguntas ou questões de pesquisa e não de hipóteses de pesquisa.

Importante destacar que, para definir os tipos de pesquisa, os autores tem buscado classificá-las em função de determinados critérios. Estes critérios, para CASTRO (1978, p.58), são bastante relativos e elásticos e só adquirem alguma precisão num contexto comparativo bem definido. Assim o autor estabelece uma nomenclatura para alguns ‘tipos’ de pesquisa, quais sejam, ‘pesquisa aplicada’, ‘contribuição original ou diagnóstico’ e, ‘pesquisa descritiva’.

Neste sentido, CASTRO (1978) identifica como ‘pesquisa aplicada’ as investigações que respondem diretamente às indagações dos que estão envolvidos na formulação de política, planejamento, ou coisas do mesmo teor. A ‘contribuição original ou diagnóstico’ requer “uma base teórica sólida, mas também bons conhecimentos de pessoas e instituições. É um trabalho de triagem e síntese, em estilo direto, visando não resolver controvérsias e dúvidas, mas colocá-las às claras, em nítido contraste com o que é sabido e pacífico” (CASTRO, 1978, p.64-65).

A ‘pesquisa descritiva’ é aquela que “se limita a uma descrição pura e simples de cada uma das variáveis, isoladamente, sem que sua associação ou interação com as demais sejam examinadas. (...) É o que muitas vezes chamam de ‘levantamento’. (...) a ‘pesquisa descritiva’ (de variáveis isoladas), corresponde a uma fase bastante preliminar do processo científico e a um nível de ambição muito modesto.” (CASTRO, 1978, p.66). Mas a pesquisa descritiva permite também a realização de um conjunto de reflexões que venha a sustentar, no futuro, uma ‘pesquisa aplicada’.

Nesse sentido, esta pesquisa enquanto caracterizada como pesquisa descritiva vai um pouco além do preparo de questões e da aplicação do questionário, do exame da distribuição dos fatores, de uma preparação de prefácio. Ela se interessa pelo entrelaçamento dos fatores, o ‘**como**’ e o ‘**porquê**’.

É por isso que o tema tem seu caráter teórico-empírico ou indutivo-dedutivo. No caso específico, parte de uma formulação teórica e confronta-a com a realidade, isto é, com a observação empírica. (CASTRO, 1978). Assim, por exemplo, a partir do Modelo Organizacional proposto por Antonio Carlos Gomes da Costa, o qual comporta seis fatores responsáveis pela obtenção do sucesso da mudança, a pesquisa obtém das respostas dos conselheiros e dos Prefeitos Municipais outros fatores que irão compor a formação de um Modelo Organizacional diferenciado. Isto ocorre em razão do problema da pesquisa estar relacionado à competência do CMDCA e sua assimilação pela Administração Pública, em termos de fatores facilitadores e dificultadores, ou seja, de resistência-aceitação à missão dos CMDCA.

É nesse momento que o estudo assimila o método científico, pois ele consiste na “classificação sistemática dos fatores, seguida pela identificação de suas relações e seqüência repetitivas” (CASTRO, 1978, p. 67).

3.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA DA PESQUISA

A população de pesquisa é composta pela totalidade dos Prefeitos Municipais e dos membros dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente dos 293 municípios que compõem o do Estado de Santa Catarina.

Como amostra de pesquisa foi selecionada a totalidade dos Prefeitos Municipais (293) e dos Conselheiros Municipais dos CMDCA que participaram dos dez Seminários Regionais promovidos pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente - CEDCA/SC, realizados em 1998.

Os eventos regionais também contaram com a participação de articuladores regionais, membros de Conselhos Tutelares e representantes dos órgãos estaduais e federais nestas regiões. Os articuladores regionais tem a função de mobilizar os Conselhos e autoridades regionais e municipais para participação nos eventos regionais, em especial as Universidades e Associações de Municípios. Todos estes seminaristas, que não ultrapassam 10% do total de conselheiros municipais do CMDCA, estão compreendidos na designação de ‘conselheiros’ adotada pela pesquisa. Cada Seminário Regional envolveu 150 pessoas, em média, totalizando um público aproximado de 1.500 pessoas.

3.4 DEFINIÇÃO DE TERMOS

Definir termos e variáveis para alguns é atribuir-lhes um significado e especificar as atividades necessárias para examiná-las; para outros, definem-se os termos para compreender os conceitos que são inerentes ao trabalho a executar.

Assim, o objetivo deste item é especificar, a nível teórico e/ou usual, os fatores em análise no presente estudo, juntamente com alguns outros termos que lhes são inerentes.

Administração Pública - A Administração Pública compreende a administração direta, indireta e paraestatal, entendidas como aqueles órgãos que estão na área de administração do Estado, sofrem o seu controle, mesmo indireto, isto é, ‘devem-se compreender todos os órgãos que executam os serviços do Estado, excluídos os do Legislativo e do Judiciário’.

Atitude - Considera-se atitude as reações avaliativas, aprendidas no processo de socialização. A atitude constitui uma predisposição a atuar, é um estado no qual a pessoa determina o tipo de comportamento que estabelecerá em relação a um objeto.

Conselheiros - Consideram-se conselheiros aquelas pessoas designadas como membros do CMDCA. Para efeito desta pesquisa, esta designação compreende também todas as demais pessoas envolvidas com o CMDCA que participaram de um dos dez Seminários Regionais promovidos pelo CEDCA/SC em 1998, dentre os quais temos: conselheiros tutelares, secretários municipais, profissionais e agentes de organizações governamentais e não governamentais dos Municípios, do Estado e da União. A inclusão deste conjunto de pessoas deve-se ao fato de que, ao se sujeitarem àquele processo de capacitação, se predispuseram a refletir e/ou agir sobre a mudança de atitudes e padrões nas suas organizações e no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Categorias - As categorias previstas pelo estudo desenvolvido pelo Professor Antonio Carlos Gomes da COSTA (1990, p.43) representam um modelo organizacional de sucesso para com mudança organizacional, tendo sido adotadas pela pesquisa. Estas categorias encontram-se definidas operacionalmente no questionário aplicado aos Prefeitos Municipais e foram explanadas aos conselheiros quando da aplicação do questionário específico. Estas categorias, contudo, possuem entendimento mais elástico que aquele apresentado pelo autor, conforme segue:

1) *Vontade política*. “Nenhuma política pública de promoção e defesa de direitos humanos e de cidadania das crianças e jovens em situação de risco pessoal e social pode prescindir da vontade política do governante. Este é um ingrediente essencial. Sem ele, a proposta mudancista simplesmente não consegue superar a indiferença, a resistência passiva, o negativismo e a hostilidade dos interesses corporativos, pessoais, fisiológicos e clientelistas que se coordenam para impedir o surgimento do novo.”

A pesquisa considera, a partir deste referencial, que a categoria ‘vontade política’ tem a seguinte definição:

- vontade política: é aquela vontade manifestada pelo governante no sentido de direcionar a organização para trabalhar conscientemente, deliberativamente e colaborativamente para a realização das metas da mudança, planejadas antecipadamente.

2) *Articulação interinstitucional*. “Além de interdisciplinar, na sua compreensão, o trabalho social e educativo dirigido às crianças e jovens em situação de risco exige uma condução interinstitucional das ações. Por exemplo, nenhuma das instituições envolvidas (polícia, justiça de menores e bem estar social) pode enfrentar sozinha a tarefa de promover o não-internamento e o desinternamento através de uma cuidadosa revisão da institucionalização compulsória.”

A ‘articulação interinstitucional’ ou articulação de entidades, terá a seguinte definição:

- articulação: envolvimento de entidades no trabalho social e educativo nas áreas da assistência social, polícia civil e judiciária, justiça, educação, para promover a inclusão social de crianças e adolescentes.

3) *Trabalho integrado*. “A articulação interinstitucional deve ter como produto uma proposta que, além de superar os paralelismos, superposições, divergências e antagonismos entre as instituições envolvidas, seja capaz de coordenar as ações em função de objetivos comuns, frutos de negociação e consenso.

A ‘articulação interinstitucional’ (articulação de entidades), precede o ‘trabalho integrado’ que é entendido pela pesquisa como:

- trabalho integrado: aquele capaz de coordenar ações em função de objetivos comuns, sendo fruto de negociação e consenso.

4) *Capacitação*. “Sem a capacitação de pessoas, para entender e operar o novo modelo, as maneiras de entender e agir da cultura organizacional do passado reproduzem-se no interior da nova proposta, acabando por descaracterizá-la inteiramente.”

Na categoria ‘capacitação’ estão envolvidos elementos voltados ao atendimento da necessidade do reordenamento institucional, que determina a mudança de conteúdo, métodos e gestão nas políticas públicas de atendimento à infante-adolescência, voltada a pessoas, segmentos e à comunidade em geral.

Consta do questionário, quando da busca da identificação do nível de aceitação do CMDCA, uma tentativa de graduação de valor, a seguinte definição:

- nível de capacitação: percepção das pessoas para entender e operar o novo modelo de organização, entendido como tal aquele em que as entidades governamentais e não governamentais passam a perceber a criança como

sujeito de direitos e as políticas sociais básicas como direito do cidadão e dever do Estado, bem como aplicar a política da atenção integral e exercitar a participação da sociedade nas deliberações das políticas na área da criança.

5) *Recursos físicos e materiais*. “Trata-se da base material do processo: prédios, equipamentos, veículos, etc. O suprimento desses itens, na quantidade e nas especificações exigidas pelo trabalho, é fator de fundamental importância para o êxito da proposta mudancista.”

Nesta categoria, COSTA (1990) envolve apenas recursos materiais e físicos. Contudo, as manifestações dos respondentes na pesquisa envolvem outros elementos que podem ser identificados como recursos financeiros, humanos e institucionais. Quanto a recursos financeiros, a manifestação dos respondentes, tem a finalidade de expressar a importância do componente material, físico e de serviços colocados à disposição do CMDCA (infra-estrutura) ou de operacionalização e visibilidade do FIA e do orçamento público. Os recursos institucionais tem a finalidade de pronunciar-se quanto à criação ou funcionamento de programas de atendimento, isto é, a rede física de serviços de atendimento à criança e adolescente. Já, os recursos humanos têm a finalidade de agrupar os elementos que dizem respeito à condição quantitativa do corpo técnico e administrativo de apoio ao CMDCA e aos programas de atendimento.

Consta do questionário, quando da busca da identificação do nível de aceitação do CMDCA, uma tentativa de graduação de valor, a seguinte definição:

- recursos: significa dizer, dispor de equipamentos, área física, veículo e outros equipamentos, na quantidade e nas especificações exigidas pelo trabalho.

“6) *Mecanismos permanentes de acompanhamento e avaliação do processo*. “Para que isso ocorra, faz-se necessário, pela capacitação de pessoal especializado e pelo apoio político, material e financeiro a essa atividade, introduzir a investigação científica do mérito, da relevância e do impacto nos programas em curso, a fim de orientar e reorientar a atuação dos decisores, operadores e financiadores em relação ao trabalho realizado.”

Esta categoria, para a pesquisa, possui a seguinte definição:

- acompanhar e avaliar: tem a finalidade de orientar e reorientar a atuação dos responsáveis pelas decisões, pelos executores e pelos funcionários.

Outras categorias apresentadas pelo estudo, decorrentes de outros modelos administrativos, colaboram para aumentar o universo de categorias que influem no processo de mudança. São elas:

- legal - compreende os elementos citados pelos respondentes cuja atuação do CMDCA não tem condições de influir diretamente, já que se referem às determinações da legislação e à sua aplicação.
- cultural - compreende os elementos citados pelos respondentes cuja atuação do CMDCA não tem condições de influir diretamente, já que se referem às atitudes que as pessoas (sociedade) possuem em relação às mudanças no âmbito familiar e social em razão de seus valores, concepções e paradigmas.
- demográfica - compreende os elementos citados pelos respondentes cuja atuação do CMDCA não tem condições de influir diretamente, uma vez que dizem respeito às situações de densidade, composição e distribuição da população no município.
- individual - compreende os elementos citados pelos respondentes envolvendo a pessoa dos conselheiros nas suas relações interpessoais (comportamento), com o CMDCA e com os órgãos nele representados.
- marketing - compreende os elementos citados pelos respondentes cuja atuação do CMDCA possui condições de influir diretamente ou não. No primeiro caso, envolvendo um desejo institucional (CMDCA) de querer divulgar o ECA e as ações de atendimento municipais visando a sensibilização, esclarecimento e o comprometimento da sociedade (comunidade, escolas, agentes comunitários ...) com a causa da defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente; e no segundo, diz respeito a uma iniciativa própria dos meios de comunicação em gerar informação tendo a criança e o adolescente como prioridade na veiculação das notícias.
- imagem institucional do CMDCA. - compreende os elementos citados pelos respondentes cuja atuação do CMDCA possui condições de influir diretamente, já que se trata da formação da imagem ou perfil da própria instituição em que atuam, envolvendo as características comportamentais desenvolvidas nas relações com o meio ambiente interno e externo. O âmbito interno envolve as

organizações governamentais e não governamentais que integram o CMDCA e o âmbito externo as organizações, instituições e sociedade em geral, sobre a qual o CMDCA gera ou pretende gerar influência.

Congruência - Tem como significado o compartilhamento “de um mesmo conjunto de interesses por determinados grupos da organização, em termos da instituição de seus objetivos na delimitação do arranjo organizacional” (FEURSCHÜTTE, 1996, p. 41).

Neste estudo, a congruência de interesses estará representada pelo compartilhamento de um mesmo conjunto de interesses de Prefeitos Municipais e de conselheiros.

Fatores dificultadores - Aspectos condicionantes que obstaculizam a ou anulam os efeitos que se deseja obter. Estas dificuldades podem estar associadas a alterações ocorridas nos padrões de estrutura, de comportamento e de tecnologia. Pode ser passiva - atuação indiferente às prescrições estabelecidas - ou ativa - ação deliberada contra o que se deseja.

Fatores facilitadores - Aspectos condicionantes que possibilitam maior alcance do objetivo proposto.

Grupos de influência - A definição de grupos de influência, ou grupos de interesse pode ser obtida em Trumam e Bobio apud ALMEIDA (1997, p.73-74), como sendo “qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes condividas”.

A atuação desses grupos de influência ou de interesse “é norteadada por valores substantivos, poder, riqueza, respeito, honradez, bem-estar, saber, habilidade, afeto) e instrumentais (segurança, liberdade, integridade, dignidade, legitimidade e harmonia cognitiva” (ALMEIDA, 1997, p. 76).

No presente trabalho, os grupos de influência são identificados como aquelas pessoas ou organizações/instituições que podem interferir facilitando ou dificultando a missão dos CMDCA.

Mudança organizacional - Mudança desejada e planejada com o objetivo de criar uma ‘nova’ organização, pela união de organizações existentes. Envolve a transformação

das organizações, com alteração nos padrões estabelecidos de estrutura, de comportamento e de tecnologia.

No caso presente, pelo fato de o objeto da pesquisa estar voltado para os reflexos da transferência do poder deliberativo de alguns órgãos da Administração Pública Municipal para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o ‘novo’ está na junção dos processos decisórios dos órgãos que compõe o CMDCA, razão pela qual o estudo se volta para avaliação da aceitação da mudança na gestão, determinadas pela Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990.

Missão - É entendida como a principal incumbência ou finalidade da entidade. É ela que determina a direção a ser seguida quanto a objetivos, estratégias e ação. Aqui, significa o poder ‘deliberativo’, de ‘articulação’ e de ‘controle’ de que dispõe o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Modelo organizacional - Conjunto de categorias de fatores de sucesso presentes em mudanças organizacionais, que compõe modelos administrativos estudados pela Ciência da Administração e identificados na Fundamentação Teórica. O modelo organizacional que fundamenta a dissertação é formulado por COSTA (1990, p. 93). Foi oportunizada a identificação de outras categorias a partir de resposta à pergunta aberta formulada aos conselheiros e Prefeitos Municipais, o que permite seja identificado um modelo organizacional próprio, a partir dos dados da pesquisa.

Percepção - Para Marilena Chauí, apud ALMEIDA (1997, p. 76), o conhecimento sensível também é chamado de “conhecimento empírico ou experiência sensível e suas formas principais são a sensação e a percepção”. Este conceito, segundo ALMEIDA (1997), pode apresentar múltipla concepção do ponto de vista filosófico e a ciência tem dedicado maior atenção às teorias que se consubstanciam e descrevem o campo visual e seus processos, do que aquelas que descrevem os processos mentais cognitivos que regem a percepção.

Extraímos do trabalho de ALMEIDA (1997, p.81), a seguinte argumentação para fundamentar este estudo: “a percepção se define como o processo de extração de informações de realidade. Devendo-se levar em consideração que na percepção *‘nuestra manera de relacionamientos con la realidad, de evaluar, de significar las cosas, las situaciones y los otros seres. De alli que, ademas de extracción de información, estamos ante um fato evidentemente intencional, en el cal entran tanto conceitos como estereótipos, tanto*

reconocimientos más o menos objetivos como deformaciones propias de la educación, de la cultura, de la historia de cada quien.'

Assim, o processo de percepção é cumulativo e depende da história de cada indivíduo, suas experiências influem sobre o que percebem e sobre o modo de categorizar a realidade; influem ainda na maneira de selecionar as informações para se compreender as mensagens, interpretar uma sentença lógica apresentando um julgamento perceptivo.

Sinteticamente, pode-se concluir que a percepção é a interpretação ou entendimento dado pelo indivíduo às situações que vivencia, como ator, protagonista e espectador.

Para a presente pesquisa a percepção é representada pela opinião que possuem o Prefeito Municipal e os conselheiros sobre a mudança ocorrida no subsistema gerencial da Administração Pública, dada a transferência do poder deliberativo sobre políticas sociais, do âmbito exclusivo da Administração Pública para os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Prefeito Municipal - Na presente pesquisa considera-se como Prefeito Municipal a autoridade que exerce influência sobre a Administração Pública Municipal a ponto de orientar-lhe as ações e as atitudes de seus membros.

A escolha desta autoridade prende-se ao fato de que neste nível são tomadas as principais decisões da Administração Pública Municipal.

A pesquisa admite a possibilidade de os Prefeitos Municipais utilizarem-se de suas assessorias especializadas para responderem por si o questionário que pretende obter um posicionamento pessoal daquela autoridade. Isto não implica em inviabilização da pesquisa, porquanto se reconhece a delegação de atribuições e competências como uma atitude usual da Administração Pública brasileira.

Reordenamento institucional - Significa a mudança de conteúdo, métodos e gestão nas políticas de atendimento à criança ao adolescente e, conseqüentemente, mudança nas organizações responsáveis pela deliberação, coordenação e execução das políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente.

3.5 INSTRUMENTO DE PESQUISA E COLETA DOS DADOS

Nesta pesquisa foram utilizados dois tipos de dados: primários e secundários. Os dados primários foram obtidos pela primeira vez por intermédio da aplicação de um questionário junto a conselheiros e, posteriormente, junto a Prefeitos Municipais. O questionário está estruturado em consonância com a teoria acerca da mudança no subsistema gerencial (gestão), para permitir identificar a percepção de conselheiros e Prefeitos Municipais quanto à aceitação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente pela Administração Pública Municipal. Os dados secundários já se encontravam registrados em relatórios, estatísticas e na legislação.

Segundo PETKOW (1994, p. 69), “as pesquisas na área das ciências sociais têm procurado aperfeiçoar as formas de medir variáveis subjetivas como valores, crenças, atitudes, entre outras. Uma forma de mensurar coisas intangíveis é através de escalas”.

Os dados primários coletados foram tabulados mediante utilização de uma escala de mensuração do critério de qualidade, que permite identificar a incidência de determinados fatores, na percepção dos respondentes, para aceitação/resistência do sistema implantado, ou seja, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No caso específico da mensuração da ‘vontade política’, questão aplicada ao Prefeito Municipal, foi utilizada uma redução da escala de atitudes do tipo Likert, no sentido de identificar se existe ou não favorecimento desta autoridade para com o sistema implantado.

Os instrumentos de pesquisa compreendem assim dois questionários estruturados e auto-preencheíveis, os quais foram criados pelo pesquisador em razão da inexistência de algum consagrado pelo uso que pudesse atender aos propósitos deste estudo.

O primeiro deles foi aplicado junto aos conselheiros municipais do CMDCA e aos articuladores regionais presentes nos dez Seminários Regionais do CEDCA/SC (1998) e o segundo questionário foi aplicado junto à população composta de Prefeitos Municipais - consulta realizada no mês de março de 1999. Todas as perguntas englobam aspectos levantados na teoria a respeito das mudanças no subsistema gerencial das organizações que vivenciam mudanças.

Para seleção das variáveis investigadas foram desenvolvidas as seguintes atividades: (a) levantamento de bibliografia específica (livros, artigos e pesquisas); (b) sondagem de opiniões entre conselheiros estaduais e assessoria do CEDCA/SC; (c)

elaboração e adequação do instrumento estruturado para coleta de dados dentro dos propósitos da pesquisa. O pré-teste foi dispensado em razão da pesquisa junto aos conselheiros já ter sido realizada pelo CEDCA/SC, do que se aproveitam dados para esta dissertação.

O questionário aplicado junto aos conselheiros encontra-se dividido em duas partes. A primeira visa conhecer o entendimento que o sistema social (aqui entendido como as pessoas que vivenciaram ou convivem com os conselhos) possui sobre a missão do Conselho. A segunda, pretende identificar os fatores facilitadores e dificultadores desta missão e suas respectivas relevâncias na percepção dos atores do sistema social. Estes fatores permitem identificar um novo Modelo Organizacional a partir do modelo escolhido para esta pesquisa.

O outro questionário, aplicado aos prefeito municipais, foi dividido em três partes. A primeira parte é composta de questões abertas, as quais elucidam o grau de entendimento e compreensão do Prefeito Municipal da missão do Conselho e da interação governo e sociedade no Conselho, dada a condição de paridade entre ambos. A segunda parte identifica os fatores facilitadores e dificultadores desta missão e pretende avaliar a incidência de determinados fatores obtidos nas respostas abertas, com idêntico propósito quanto à análise das respostas obtidas junto aos agentes de mudança. A terceira parte, apresenta situações concretas que se verificam no cotidiano, decorrentes da mudança ocasionada pela implantação dos Conselhos (seis pontos básicos nos quais se apoiam as propostas de mudança), com as quais se pretende medir a incidência da contribuição que representa cada variável para o estabelecimento da aceitação dos Conselhos pela Administração Pública Municipal. Nesta terceira parte encontra-se destacada a manifestação de ordem pessoal do Prefeito Municipal, denominada 'vontade política'.

Na elaboração dos instrumentos de pesquisa, não se considerou relevante identificar o perfil dos entrevistados, Prefeitos Municipais e conselheiros, já que não seria utilizado o cruzamento de dados ou reflexões levando-se em consideração este perfil.

Na aplicação dos questionários aos conselheiros, foi previsto pelos coordenadores dos eventos regionais que os mesmos receberiam o questionário primeiramente para resposta individual, permitindo-se um espaço de tempo para explicações sobre o preenchimento dos mesmos e, inclusive, de alguns de seus termos. Num segundo passo, os conselheiros foram reunidos em grupos, momento em que foi orientada a elaboração de uma sistematização das respostas dos questionários visando uma resposta coletiva às perguntas apresentadas.

Assim, a execução da proposta metodológica, na categoria dos conselheiros, previu a aplicação do questionário individualmente a 1.500 pessoas, seguida de uma aglutinação de respostas nos grupos de trabalho, os quais totalizaram 75 (setenta e cinco) questionários-síntese, com os quais trabalhou a pesquisa.

Já na categoria dos prefeitos, previu-se a aplicação à sua totalidade. Assim, os 293 (duzentos e noventa e três) Prefeitos Municipais de Santa Catarina receberam os questionários pelo Correio, acompanhado de carta-apelo, na qual constou o objetivo da pesquisa, o interesse para a Administração Pública Municipal e o caráter sigiloso da mesma.

O número de questionários devolvidos foi de 107 (cento e sete), ou seja, 35% (trinta e cinco por cento) do universo pesquisado.

Para efeitos deste estudo, o número de respondentes desta categoria foi considerado significativo, tanto por seu percentual relativo, como pelo fato de que, destes, 22 (vinte e dois) questionários foram respondidos por administradores de municípios com população acima de 15 mil habitantes, representando este grupo um percentual de frequência semelhante ao do grupo de respondentes que administram com menos de 15 mil habitantes, uma vez que o Estado de Santa Catarina possui 69 (sessenta e nove) municípios com mais de 15 mil habitantes (CENSO 1991).

3.6 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Para tratamento e sistematização das respostas utilizou-se o modelo apresentado por COSTA (1990, p. 93), que se compõe de seis pontos básicos (categorias de fatores) nos quais se apoiam as propostas de mudança: vontade política; capacitação; trabalho integrado; articulação interinstitucional; recursos; mecanismos de avaliação. Os fatores discrepantes compuseram o conteúdo de novas categorias de fatores organizacionais, formando-se um novo Modelo Organizacional.

Para a análise de dados foram escolhidos procedimentos estatísticos que levassem a obter os dados numéricos, permitindo assim sua interpretação.

Foram utilizados neste estudo Figuras, Gráficos, Quadros e Tabelas. Os Quadros representam os conteúdos das respostas de forma sistematizada e sintética; as Tabelas apresentam distribuição de frequência com que os respondentes optaram por uma determinada alternativa, em termos absolutos e/ou percentuais; as Figuras compreendem as representações

esquemáticas da distribuição e/ou inter-relação dos conteúdos e os Quadros, a representação espacial da distribuição das frequências.

A tabulação dos dados foi manual, em razão da necessidade de sistematização e enquadramento dentro do modelo organizacional apresentado por COSTA (1990), referente aos seis pontos básicos (categorias de fatores) para sucesso da proposta de mudança.

A partir desta tabulação utilizou-se também do tratamento de dados por meio de programação computacional.

Quanto às estratégias, procedimentos e critérios utilizados na análise dos resultados, é importante observar que o estudo se utiliza da pesquisa qualitativa, a qual, conforme descreve MINAYO (1996, p. 43), “não se baseia no critério numérico para garantir sua representatividade”. A amostragem tem significância quando abrange a totalidade do problema investigado, em suas múltiplas dimensões.

Os métodos qualitativos “são aqueles que visam analisar, descrever e eventualmente formular recomendações pelo exame aprofundado e amplo de um grande número de informações, sem preocupar-se em associar este trabalho a valores e escalas quantificáveis” (SCHWARTZMANN, 1989, p.42).

Os autores da corrente de pesquisa qualitativa se preocupam em compreender e explicar a dinâmica das relações sociais (crenças, valores, atitudes, hábitos), trabalhando com vivências e experiências do cotidiano e também com a compreensão das estruturas e instituições como resultados da ação humana objetivada. Deste ponto de vista, a linguagem, as práticas e as coisas são inseparáveis (MINAYO, 1996, p. 24). E, as teorias cumprem a função de colaborar para esclarecer melhor o objeto de investigação, além de ajudar a levantar questões, as perguntas e/ou as hipóteses, permitindo também maior clareza na organização dos dados (MINAYO, 1996, p. 18).

Os métodos quantitativos, por sua vez, “consistem basicamente, na comparação sistemática de qualidades, que são assim transformadas em escalas e mensurações de vários tipos” (SCHWARTZMANN, 1989, p.43). Estes métodos podem levantar informações de caráter subjetivo e objetivo. É na comparação sistemática entre os dados e as relações que se encontra a principal vantagem do método quantitativo.

Assim, na análise do conteúdo desta pesquisa será preciso lidar com a coleta e sistematização de informações de caráter quantitativo, para se proceder análises e comparações de caráter qualitativo. Isto porque, a avaliação precisa ser abrangente e, por

consequinte, possibilitar a leitura de todos os indicativos de resistência-aceitação existentes no processo de aceitação dos CMDCA, em razão de todas as categorias de fatores previamente e posteriormente estabelecidos.

Como a análise do conteúdo não despreza o tratamento quantitativo nem exclui a interpretação qualitativa, serão utilizados cálculos de frequências (simples) e percentagens que permitam estabelecer o grau de importância dos elementos sob análise.

A avaliação é efetuada por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de decodificação das respostas obtidas (questões abertas) ou de interpretação e descrição de indicadores (quantitativos ou qualitativos) que permitam inferir conhecimentos relativos ao conteúdo das variáveis envolvidas no estudo, que serão classificadas em conformidade com as categorias.

A identificação de possíveis relações entre fatores e a comparação entre as informações obtidas junto aos Prefeitos Municipais e aos conselheiros ocorre a partir da identificação da percepção dos respondentes sobre a missão do Conselho; os principais grupos de influência que possam interferir na missão dos Conselhos e os fatores facilitadores e dificultadores para cumprimento da missão pelos Conselhos.

O agrupamento dos fatores facilitadores e dificultadores em categorias, possibilita o exercício do ‘como’ e do ‘porquê’ dada situação ocorre e o sentido do entrelaçamento dos fatores envolvidos.

Aliás, Selltitz, de acordo com CHAMPION (1985, p. 52), identifica que existem duas maneiras de se ligar determinado estudo a um conjunto mais amplo de conhecimento e, uma delas, é “examinar a pesquisa e as reflexões já feitas sobre determinado problema ou problemas de pesquisa a ela ligados e planejar o estudo de forma que este se ligue, no maior número possível de pontos, com o trabalho existente”.

Nesse sentido, temos o estudo, metódico e embasado em experiências, realizado por COSTA (1990, p. 93), para fundamentar o seu Modelo Organizacional ⁸ que foi adotado pela pesquisa, o qual se compõe de seis categorias de fatores, denominados pelo autor de ‘seis pontos básicos’. Estes pontos básicos servirão de categorias para agrupar os fatores que interferem na mudança das organizações governamentais.

⁸ Po **Modelo Organizacional** entenda-se o conjunto de **categorias de fatores** presentes em mudanças organizacionais que compõe modelos administrativos estudados pela Ciência da Administração.

Como a presente pesquisa é qualitativa, os autores identificam existir diversos obstáculos para a análise dos resultados. Conforme sugere MINAYO (1996, p. 68-73), existem três obstáculos para uma análise eficiente. Um deles relaciona-se à “dificuldade que o pesquisador pode ter em articular as conclusões que surgem dos dados concretos com conhecimentos mais amplos ou mais abstratos.” E, acrescenta o autor: “Esse fato pode produzir um distanciamento entre a fundamentação teórica e a prática da pesquisa”.

Para que seja possibilitado um aprofundamento “sobre as relações entre a base teórica e os resultados investigados” MINAYO (1996, p.74) se torna importante o agrupamento dos dados em categorias, a qual estaria sendo entendida “como pensamentos, ações e sentimentos que expressam a realidade em que vivem as pessoas”(MINAYO, 1996, p. 71).

As categorias, para MINAYO (1996, p.70), podem ser estabelecidas antes do trabalho de campo, na fase exploratória da pesquisa, ou a partir da coleta de dados. Para o autor, “aquelas estabelecidas antes são conceitos mais gerais e mais abstratos. Esse tipo requer uma fundamentação teórica sólida por parte do pesquisador. Já as formuladas a partir da coleta de dados são mais específicas e mais concretas”.

Assim MINAYO (1996, p. 70) sugere que o pesquisador deva definir as categorias a serem investigadas antes do trabalho de campo e formulá-las após a coleta de dados visando a classificação dos dados encontrados. Com base nas duas categorias, gerais⁹ (anterior ao trabalho de campo) e específicas (após), o pesquisador poderá comparar as categorias. Deste confronto se poderá estabelecer, com relativo grau de certeza, as possibilidades de transformações e avanços desejados.

A proposta de MINAYO (1996) é abraçada pelo presente estudo, que se baseia no modelo organizacional proposto por COSTA (1990) e pretende, por intermédio de perguntas abertas às populações-alvo, identificar, no elenco de fatores facilitadores e dificultadores apontados pelos respondentes, outros fatores que devem ser considerados no processo de mudança, formando assim um modelo organizacional mais abrangente e fidedigno à realidade vivenciada pelos atores e protagonistas do processo de mudança.

Portanto, as categorias de fatores que irão compor o modelo organizacional a ser proposto pela presente pesquisa emprega a metodologia apresentada por MINAYO (1996),

⁹ O referencial teórico sobre concepção de Estado permite, por exemplo, reconhecer variáveis que podem ser consideradas fatores propulsores ou restritivos à assimilação dos Conselhos de Direitos, enquanto instrumentos da democracia participativa, pelas Prefeituras Municipais. Este reconhecimento se dá pela afinidade das variáveis com as categorias propostas.

encimada em estudo precedente realizado pelo Professor Antonio Carlos Gomes da COSTA (1990).

Os procedimentos utilizados para possibilitar a análise dos resultados envolvem a tabulação dos dados, com o que se pretende responder basicamente a três funções: **(a)** identificar possíveis congruências ou discrepâncias entre as informações dos agentes de mudança e as informações dos Prefeitos Municipais; **(b)** responder às questões da pesquisa e; **(c)** descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos. Para MINAYO (1996, p.74), as duas últimas funções podem, “na prática, se complementar e podem ser aplicadas a partir de princípios de pesquisa quantitativa e qualitativa”.

O estudo envolve também a análise de valores (tendências, atitudes ¹⁰ e ideologias) e não se limitará a simples tabulação de frequência, porque, como ensina RICHARDSON (1985, p.192), esta não considera a intensidade de cada elemento, ou seja, “não se pode fazer inferências válidas em relação a valores (...) sem considerar a intensidade da expressão”.

Assim, quando necessário e conforme a natureza da questão é adotado o tipo de medição de intensidade adequado. Nesta ‘análise de intensidade’ será observada a direção da afirmação, podendo estar intencionalmente contida nas respostas pré-estabelecidas para o caso das perguntas fechadas. A direção da afirmação varia de acordo com a natureza do problema e conforme atitudes ou valores que refletem aprovação ou desaprovação.

Quanto À natureza, em se tratando de critério de qualidade a afirmação poderá se dar com o **‘bom’** e o **‘ruim’** e, em se tratando de atitudes ou valores, poderá ser **‘favorável’**, **‘desfavorável’** ou **‘neutra’**.

¹⁰SELLTIZ (31, p.23), para os propósitos de seu estudo, considera similares os entendimentos sobre *‘atitudes’*, *‘opiniões’* e *‘sentimentos’*. Assim também será considerado nesta pesquisa. Com base em diversos autores identifica que as questões sobre *‘atitudes’* são mais problemáticas do que questões factuais, e exemplifica: (a) o informante poderá não conhecer qual é sua atitude e nunca ter-se confrontado com a questão até aquele momento; (b) as atitudes possuem múltiplos ângulos e são determinadas pela situação; (c) as atitudes sujeitam-se a oscilações (depende do humor e do ocorrido, por exemplo).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise descritiva dos dados, avaliando a percepção dos respondentes em relação a fatores facilitadores ou dificultadores que envolvem a aceitabilidade da missão dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente pela Administração Pública Municipal, bem como a análise dos elementos que compõe as categorias de fatores, os quais revelam a significância de suas influências.

Assim, pretende-se inicialmente apresentar a percepção dos conselheiros e dos Prefeitos Municipais para, posteriormente, fazer um paralelo entre a percepção das duas populações pesquisadas.

4.1 PERCEPÇÃO SOBRE A MISSÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CMDCA.

Os dados analisados a seguir referem-se à primeira pergunta de pesquisa que objetivou verificar qual a percepção dos entrevistados a respeito da missão dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

4.1.1 Percepção dos Conselheiros Municipais

Esta questão foi investigada através dos questionários de pesquisa aplicados a 75 grupos de trabalho, compostos pelos conselheiros municipais dos CMDCA participantes dos 10 (dez) Seminários Regionais de capacitação realizados no final do ano de 1998.

Mesmo se tratando de uma pergunta optativa, 55 (73,3%) dos 75 grupos de trabalho apresentaram alguma resposta capaz de identificar sua percepção em relação à missão dos CMDCA. Destas, 18 (32,8%) citam o caráter deliberativo (formulador) de políticas públicas; 06 (10,9%) identificam o caráter controlador (fiscalizador) das políticas públicas e 12 (21,8%) citam a função articuladora na execução destas políticas. As demais respostas referem-se à condição de viabilizador e promotor de programas e projetos para

execução da política e/ou lembram alguma conexão com os elementos básicos da missão dos Conselhos (articulação, formulação e controle). A Tabela 1 ilustra estas anotações:

Tabela 1 - Características da missão do CMDCA, na percepção dos Conselheiros Municipais

Elementos que compõe a missão do CMDCA	Respostas	%
caráter deliberativo	18	32,8
caráter controlador	06	10,9
função articuladora	12	21,8
condição de viabilizador de programas e projetos para execução da política	08	14,5
promotor das políticas	07	12,7
não apresentam conhecimento específico	04	7,3
TOTAL	55	100%

Fonte: pesquisa

Os dados demonstram que 65,4% dos conselheiros apresentaram relativo conhecimento sobre a missão do Conselho, uma vez que nas resposta foram encontradas algum dos três elementos básicos da missão definidos no art. 88 da Lei Fed. n.º 8.069/90.

4.1.2 Percepção dos Prefeitos Municipais

Com relação à percepção dos prefeitos a pesquisa revelou que, num universo de 107 questionários ocorreram 114 manifestações, e ausência de resposta em dois questionários. Isto significa que 105 (98%) Prefeitos Municipais apresentaram alguma resposta. O conjunto de manifestações pode ser visualizado no Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 - Características da missão do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais

Elementos que compõe a missão do CMDCA	Respostas	%
caráter deliberativo (formulador)	35	30,7
caráter controlador	41	35,9
função articuladora	08	7,0
caráter deliberativo e controlador	14	12,3
caráter deliberativo, controlador e articulador	01	0,9
executor e viabilizador de programas e projetos	13	11,4
em branco	02	1,8
TOTAL	114	100%

Fonte: pesquisa

Os dados demonstram, em valor absoluto, que 86% (oitenta e seis por cento) dos Prefeitos Municipais apresentaram relativo conhecimento sobre a missão do CMDCA, uma vez que nas respostas foram encontrados os elementos básicos da missão (art. 88 da Lei Federal n.º 8.069/90).

Nesta pesquisa, o questionário foi dirigido à pessoa do Prefeito Municipal. Contudo, é admissível que muitas das respostas tenham origem na assessoria, o que, para efeitos desta pesquisa, não anula o caráter das respostas. Entretanto, é importante anotar que 27 (25%) respostas vieram assinadas pelos Prefeitos Municipais.

Os dados da Tabela 3 demonstram que os 27 Prefeitos Municipais que assinaram suas respostas apresentam relativo conhecimento sobre a missão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, conhecimento este que não é muito diferente daquele analisado anteriormente e registrado na Tabela 2.

Tabela 3 - Características da missão do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais que assinaram suas respostas

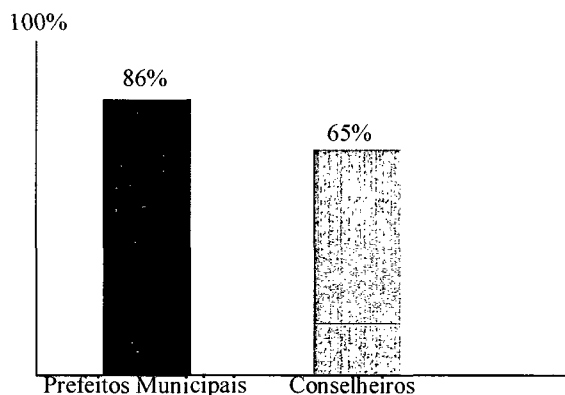
Elementos que compõe a missão do CMDCA	Respostas	%
caráter deliberativo (formulador)	06	22,2
caráter controlador	11	40,7
função articuladora	02	7,4
caráter deliberativo e controlador	01	3,7
caráter deliberativo, controlador e articulador	-	-
executor e viabilizador de programas e projetos	07	26,0
em branco	-	-
TOTAL	27	100%

Fonte: pesquisa

A pesquisa constatou também que 65% dos Prefeitos Municipais informaram conhecer o significado da palavra ‘paridade’, isto é, de que o CMDCA é integrado paritariamente por entidades governamentais (50%) e não governamentais (50%). Entretanto, quando solicitados a descrever o seu entendimento a respeito do termo, apenas 39% dos Prefeitos Municipais demonstraram realmente conhecer o seu significado. Este relativo desconhecimento por parte dos respondentes, acrescido do percentual dos que afirmaram desconhecer ou conhecer apenas parcialmente seu significado pode colaborar para a criação de um nível maior de resistência aos Conselhos Municipais por parte desta categoria de respondentes.

Analisando-se comparativamente os resultados das percepções dos conselheiros e dos Prefeitos, identifica-se que os Prefeitos Municipais possuem um nível maior de conhecimento sobre a missão dos CMDCA do que os conselheiros. Esta constatação é feita a partir do fato de que 86% dos Prefeitos Municipais e 65% dos conselheiros anotaram em suas respostas alguma daquelas características, conforme pode ser observado no Gráfico 1, da página a seguir.

Gráfico 1 - Conhecimento da missão dos CMDCA, na percepção dos Conselheiros e Prefeitos Municipais



Dentre as manifestações obtidas junto aos conselheiros e Prefeitos Municipais, ocorreu maior afinidade de respostas com relação ao **caráter deliberativo**, que totalizaram 32,7% e 35%, respectivamente. As maiores discrepâncias de percepções entre os dois grupos ocorreram em relação ao **caráter controlador**, que obteve uma frequência de 12,2% entre os conselheiros, enquanto que atingiu um percentual de 35,9% entre os Prefeitos Municipais.

A inferência que se pode fazer é no sentido de ser perceptível o receio dos Prefeitos Municipais de que a sociedade civil venha a controlar a Administração Pública, fator que parece contribuir para uma maior resistência à atuação dos Conselhos Municipais.

4.2 INFLUENCIADORES DA MISSÃO DOS CMDCA

Na identificação dos principais grupos de influência presentes no ambiente interno e externo ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, foram ouvidos conselheiros e Prefeitos Municipais.

A expressão 'grupos de influência' designa pessoas e organizações/instituições que são oriundas do ambiente interno ou externo ao CMDCA, os quais podem interferir na missão dos CMDCA.

4.2.1 Percepção dos Conselheiros Municipais

Na tabulação dos dados constantes dos 75 questionários foram identificados 180 tipos de respostas, uma vez que o questionário não limitou o número de respostas.

As respostas foram, inicialmente, agrupadas em duas categorias. Aquelas que dizem respeito às organizações ou instituições e que podem interferir na atuação dos CMDCA e, aquelas que dizem respeito às pessoas físicas (ocupantes ou não de função pública).

Do primeiro grupo fazem parte 163 citações e, do segundo, 17 citações. Na tabulação dos resultados percebeu-se que a categoria ‘pessoas’ se restringe a uma só: o Chefe do Poder Executivo.

Na tabulação do conjunto das respostas a pesquisa utilizou algumas nomenclaturas com a finalidade de agrupar o universo das manifestações. Esta tabulação visualiza-se a seguir:

Tabela 4 - Grupos de influência que podem interferir na aceitação do CMDCA, na percepção dos Conselheiros

Grupos de Influência	Respostas	%
Poder Executivo Municipal e seus órgãos *	76	42,2
Organizações Não Governamentais	20	11,1
Universidades	06	3,3
Órgãos do Poder Executivo Estadual	17	9,4
Ministério Público	12	6,7
Instituições Religiosas	12	6,7
Poder Judiciário	10	5,6
Órgãos do Poder Executivo Federal	03	1,7
Outros **	24	13,3
TOTAL	180	100%

* Secretarias Municipais, Escolas e Prefeito Municipal

** Câmara Municipal, Assistente Social, Conselho Tutelar, Gestor do FIA, mídia e Fóruns municipais e regionais.

Fonte: pesquisa

As respostas catalogadas como “órgãos do poder executivo estadual” e “órgãos do poder executivo federal” estão focadas em órgãos voltados para segurança pública e ao combate à erradicação do trabalho infantil, o que não se enquadra no objeto desta pesquisa.

Ao analisarmos os 75 questionários observou-se que alguns tipos de respostas repetem-se com maior frequência. Nesse sentido, despontam como principais influenciadores para aceitação dos CMDCA, na percepção dos conselheiros, o poder executivo municipal; as secretarias municipais (órgãos do poder executivo); e a pessoa do Chefe do Poder Executivo’.

Agrupando-se as respostas por afinidade (Tabela 5), os dados da pesquisa identificam que a Administração Pública Municipal está presente com 76 referências, perfazendo 42,2% do total de respostas, das quais 17 (9,4%) indicam o Chefe do Poder Executivo.

Tabela 5 – Interferência da Administração Pública Municipal na atuação do CMDCA, na percepção dos Conselheiros Municipais

Administração Pública Municipal	Respostas	%
Poder Executivo Municipal	04	32,8 %
Secretarias Municipais (diversas)	21	
demaís órgãos (escolas, ...)	17	
Secretaria Municipal (vinculação do CMDCA)	17	
Chefe do Poder Executivo	17	9,4%
TOTAL	76	42,2%

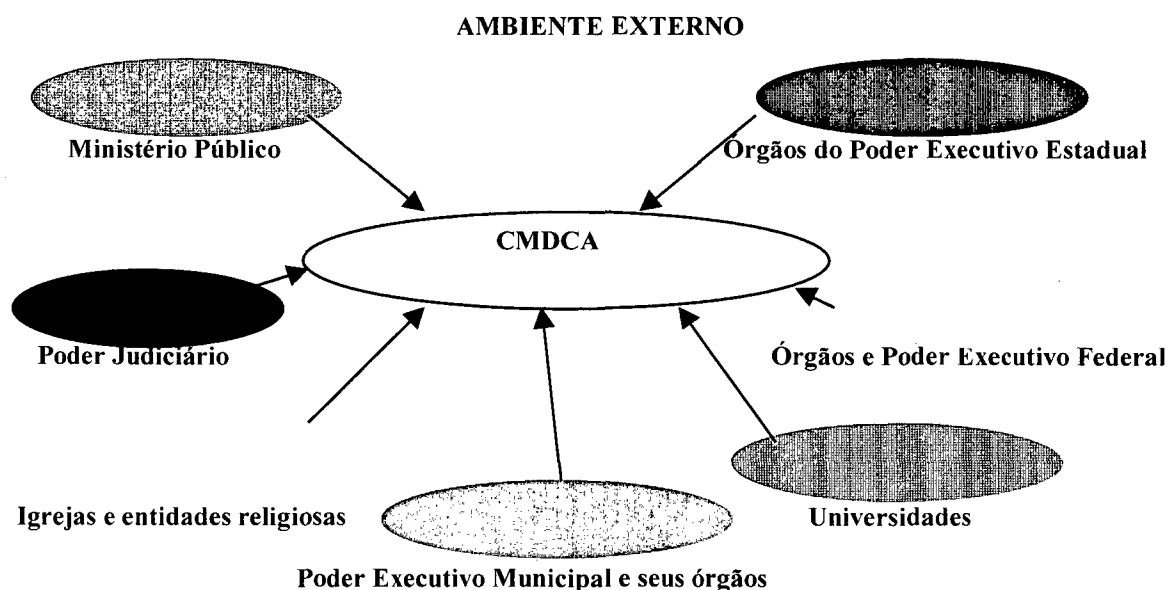
Fonte: pesquisa

Este percentual de respostas sobre a pessoa do Prefeito Municipal e Administração Pública Municipal reforçam a escolha do tema da dissertação, que centra seu estudo nos fatores que influenciam a aceitação da missão do CMDCA pela Administração Pública Municipal.

Um segundo agrupamento das respostas também foi feito para a análise, desta vez procurando identificar a posição dos grupos de influência relacionados pelos respondentes em relação ao ambiente interno e externo

Assim, os grupos de interesse oriundos do ambiente externo, com influência no desempenho da missão CMDCA, podem ser visualizados na forma que segue:

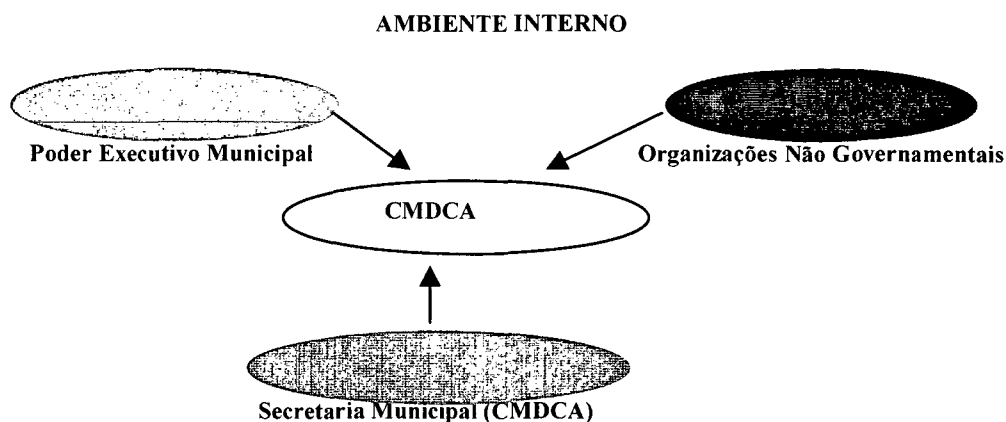
Figura 1 – Grupos de influência do ambiente externo, na percepção dos Conselheiros Municipais



Fonte: pesquisa

Quanto aos grupos de interesse existentes no ambiente interno, compreendem, em essência, o Poder Executivo Municipal e seus órgãos, a Secretaria Municipal à qual o CMDCA encontra-se vinculado e os órgãos não governamentais.

Figura 2 – Grupos de influência do ambiente interno, na percepção dos Conselheiros Municipais



Fonte: pesquisa

Finalmente, pode-se constatar que:

- o 'Chefe do Poder Executivo' obteve, individualmente, a maior frequência de indicações;
- as Universidades, desde o início da implantação dos CMDCA em 1991, não se fizeram presentes no processo de capacitação, sendo esta a primeira vez que sua presença foi diagnosticada em eventos do CEDCA;
- o Ministério Público obteve um peso igual ao das instituições religiosas, as quais reconhecidamente possuem alto índice de credibilidade no país.

4.2.2 Percepção dos Prefeitos Municipais

As manifestações dos Prefeitos Municipais, quanto à identificação de grupos influenciadores da missão dos CMDCA totalizaram 387 respostas, uma vez que a pesquisa permitiu mais de uma resposta, em função do questionário ser do tipo aberto, com muitas respostas de mesmo conteúdo semântico emitidas em linguagens diferentes. Por isso optou-se, primeiramente, por seu nivelamento semântico para, posteriormente, proceder a sua discussão, tendo sido possível agrupar o conjunto das respostas em 37 categorias de grupos de interesse (Tabela 6).

Esta metodologia tem respaldo em RICHARDSON et al. (1985), para o qual a análise por categoria é a técnica mais utilizada pelos pesquisadores, uma vez que permite que um texto seja decodificado em diversos elementos, formando, assim, agrupamentos analíticos.

Tabela 6 – Grupos de influência que podem interferir na aceitação da missão do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais

Grupos de Influência	Respostas	%
Poder Legislativo Municipal – Câmara Municipal	11	2,8
Poder Judiciário - Juizado	10	2,5
Ministério Público	46	12,0
Administração Pública Municipal		(35,3)
Prefeitura Municipal - Poder Executivo	51	13,2
OG's	02	0,5
Escola	15	3,9
Secretaria Municipal à qual se vincula o CMDCA	14	3,6
Secretaria Municipal de Educação	06	1,5
Secretaria Municipal de Saúde	09	2,3
Fundo Municipal da Infância e Adolescência – FIA	01	0,3
Conselho Tutelar	39	10,0
ONG's		(16,7)
Universidades	04	1,0
Associação de moradores, APAE, ⁸ Pastorais, Clube de Mães	40	10,3
Igrejas e entidades religiosas	14	3,6
APP – Associação de Pais e Professores	06	1,5
Entidades culturais	01	0,3
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	09	2,3
Conselho Municipal de Assistência Social	03	0,8
Outros Conselhos Municipais	02	0,5
Órgãos estaduais:		(9,30)
Secretaria de Estado da Segurança Pública - SSP	08	2,6
Polícia Civil	14	3,6
Polícia Militar	14	3,6
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família	06	1,5
Fóruns Municipais e Regionais de Defesa de Direitos	05	1,3
Comunidade	06	1,5
Associação de Municípios	08	2,0
Empresas (colaboradoras do FIA)	05	1,2
Bares (inclusão como parceiros na política municipal)	03	0,8
Assistente Social	11	2,8
Professores	02	0,5
Técnicos	05	1,2
Conselheiros	01	0,3
Prefeito Municipal	04	1,0
Contabilistas (instrutores para aplicação no FIA)	01	0,3
Administrador Público – autoridade municipal	02	0,3
Lideranças comunitárias	04	1,0
Em branco	01	0,3
TOTAL	387	100%

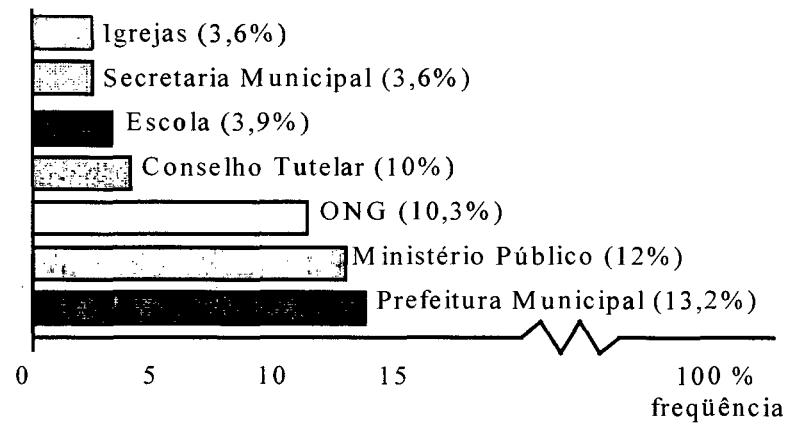
Fonte: pesquisa

A Tabela 6 , anterior, permite que se façam as seguintes observações:

- A presença de organizações de âmbito estadual, como influenciadoras da missão dos CMDCA tem a ver, certamente, com a competência exclusiva do Estado-Membro em responder pela segurança dos cidadãos e de ser responsável pela coordenação e financiamento da política estadual para a infanto-adolescência.
- Os grupos de interesse que podem ser considerados de maior influência na Missão do CMDCA, na percepção dos prefeitos, são apresentados no Gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2 - Principais grupos de influência, na percepção dos Prefeitos Municipais

Grupos de influência

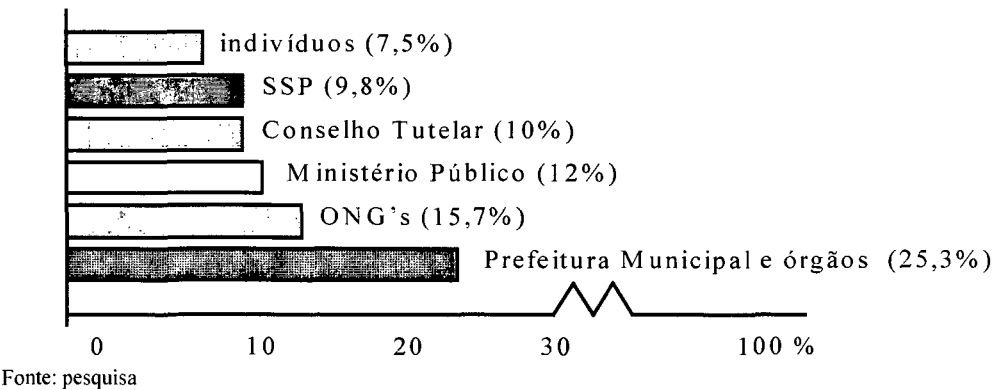


Fonte: pesquisa

- A categorização dos grupos de influência identificados no Tabela 6, tendo por base suas afinidades, permite apresentar uma configuração diferente quanto aos seis primeiros grupos de maior frequência e, conseqüentemente, isto altera a classificação, de acordo com o gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Principais grupos de influência, segundo a afinidade, na percepção dos Prefeitos Municipais

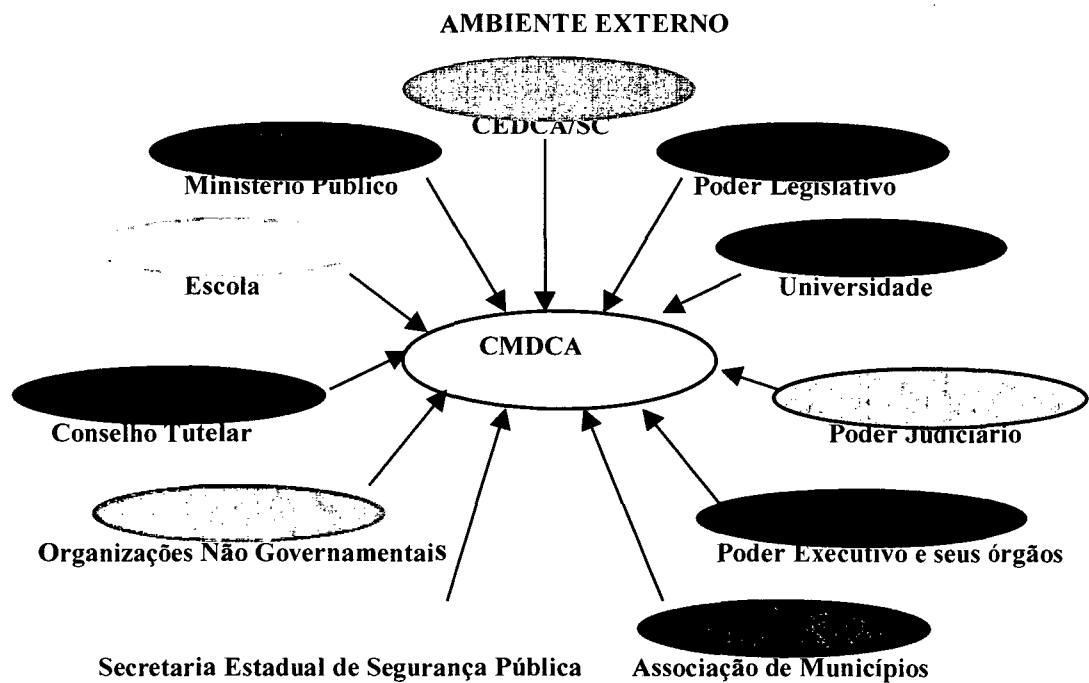
Grupos de influência



Fonte: pesquisa

Pretendendo uma visualização didática dos grupos de influência com maior capacidade de interferir na missão dos CMDCA, pode-se separá-los por ambientes externo e interno (Figuras 3 e 4).

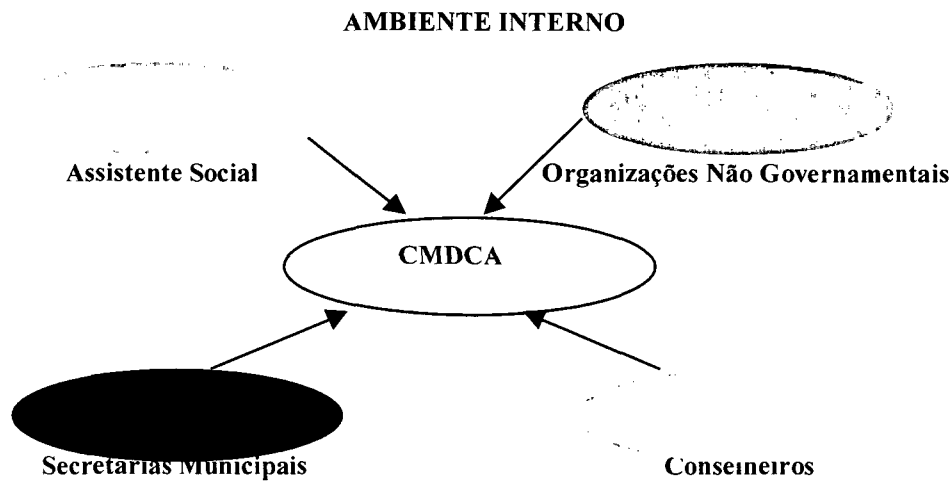
Figura 3 – Grupos de Influência do ambiente externo, na percepção dos Prefeitos Municipais



Fonte: pesquisa

A Tabela 6 permite que se selecione também os principais grupos de influência que, na percepção dos Prefeitos Municipais, tem envolvimento mais direto com o ambiente interno do CMDCA (Figura 4).

Figura 4 – Grupos de influência do ambiente interno, na percepção dos Prefeitos Municipais



Fonte: pesquisa

Observando-se os resultados da percepções dos Conselheiros Municipais e dos Prefeitos Municipais, quanto a influenciadores da atuação dos CMDCA, constata-se que o grupo de influência:

- “Poder Executivo e seus órgãos” possui maior número de citações entre conselheiros e Prefeitos Municipais, perfazendo uma frequência de 42,2 % e 13,2 % respectivamente;
- “Organizações Não Governamentais” possui a segunda frequência de citação entre ambas populações de respondentes;
- “Ministério Público” encontra-se entre os quatro grupos mais citados em ambas as populações de respondentes;
- A categoria “Universidades” não integrava o elenco de participantes das articulações dos Conselhos Estadual e Municipais em eventos anteriores a 1997;
- “Conselho Tutelar” possui uma frequência de citação entre os agentes de mudança equivalente a 1,1 %, e dentre os Prefeitos Municipais a frequência é de 10 % das citações;
- “Assistentes Sociais” é visualizado por ambas as populações de respondentes, ocorrendo maior frequência de citações entre os Prefeitos Municipais.

No conjunto das manifestações dos respondentes, os Prefeitos Municipais identificam um maior número de grupos de influência (37) do que os Conselheiros Municipais (17).

A inferência que se pode fazer é a de que o espectro de grupos de influência do CMDCA dá a dimensão da responsabilidade política de que é detentor o Conselho Municipal. Possuindo o CMDCA capacidade de inserção social, produz comprometimentos, o que gera preocupações na Administração Pública Municipal. É por isso que, na percepção do pesquisador, a cautela, a resistência e a necessidade do conhecimento integram o quadro de informações para a tomada de decisão do Administrador Público, que depende destes instrumentos democráticos para desenvolver sua gestão.

4.3 FATORES FACILITADORES E DIFICULTADORES QUE INFLUEM NA MISSÃO DOS CMDCA

A pesquisa identificou a existência de diversos fatores que estão a facilitar e dificultar o cumprimento da missão pelos Conselhos Municipais de Direitos.

Os tipos de resposta obtidos permitem categorizar de diferentes formas os elementos que compõe estes fatores facilitadores e dificultadores.

Neste sentido, a intenção da pesquisa é listar aqueles elementos que foram considerados pelos respondentes como detentores da capacidade de influir na mudança de paradigmas institucionais, decorrentes da aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990). Ou seja, aqueles cuja presença ocasiona mudanças no âmbito interno das organizações governamentais e não governamentais, pela absorção de novos conteúdos, método e gestão.

Os modelos organizacionais abordados pelo estudo são uma tentativa de explicar a realidade, mas não contém todos os elementos que a compõe, e não levam em conta, portanto, toda a realidade.

Assim, os elementos obtidos como resposta, terão seu enquadramento nas categorias propostas por COSTA (1990), ou em outras categorias previstas em outro modelo, admitida a possibilidade de constituição empírica de categorias.

A seguir encontram-se estabelecidas as respostas obtidas junto aos conselheiros e Prefeitos Municipais.

4.3.1 Percepção dos Conselheiros Municipais

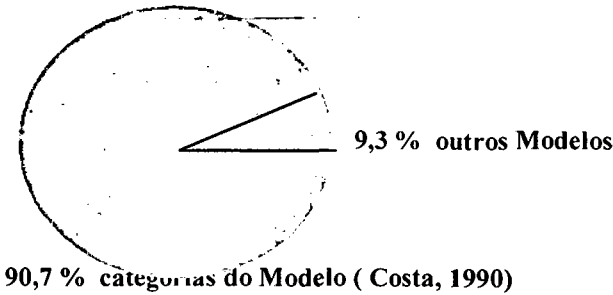
A pesquisa anotou que os conselheiros produziram 215 tipos de respostas sobre fatores facilitadores e 192 respostas sobre fatores dificultadores.

A pergunta estabelecida no questionário foi a seguinte: - “Relacione as principais oportunidades e ameaças¹¹ para o cumprimento da missão dos Conselhos Municipais de Direitos (identifique mais de uma).”

Dentre as 215 citações identificadas como fatores facilitadores, existem 195 (90,7%) que se identificam com alguma das seis categorias que caracterizam o modelo organizacional proposto por COSTA (1990) e 20 (9,3 %) que se coadunam com categorias de outros modelos. Esta situação apresenta-se representada no Gráfico 4, reproduzido na página a seguir.

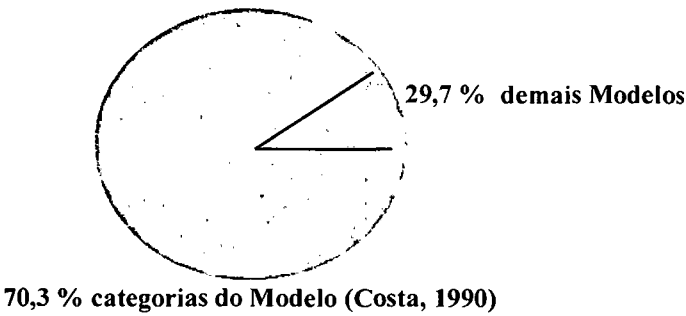
¹¹ Os termos ‘oportunidades’ e ‘ameaças’ foram explicados aos respondentes e apresentados como ‘facilidades’ e ‘dificuldades’.

Gráfico 4 – Distribuição dos fatores facilitadores segundo os modelos organizacionais para sucesso com mudanças, na percepção dos Conselheiros Municipais



No que tange aos **fatores dificultadores**, dentre as 192 citações presentes nas respostas à esta pergunta, 135 (70,3 %) apresentam possibilidade de enquadramento nas categorias do modelo proposto por COSTA e 57 (29,7 %) encontram afinidade em categorias de outros modelos. Estes dados podem ser visualizados no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Distribuição dos fatores dificultadores segundo os modelos organizacionais para sucesso com mudanças, na percepção dos Conselheiros Municipais



Aplicando-se nas respostas a classificação proposta por COSTA (1990), acrescida de outras categorias que se podem adicionar para sistematização das respostas, se obtém o seguinte resultado (Tabela 7):

Tabela 7 - Categorias facilitadoras e dificultadoras da aceitação dos CMDCA, na percepção dos Conselheiros Municipais

CATEGORIAS	Fator Facilitador	Fator Facilitador (%)	Fator Dificultador	Fator Dificultador (%)
Trabalho Integrado	66	30,7	14	7,3
Vontade Política	50	23,2	18	9,4
Recursos	27	12,6	55	28,6
Capacitação	26	12,1	31	16,1
Articulação interinstitucional	20	9,3	14	7,3
Acompanhamento e avaliação	06	2,8	03	1,6
Marketing, Individual, Legal, Cultural	20	9,3	57	29,7
TOTAL	215	100 %	192	100 %

Fonte: pesquisa

A existência de respostas que permitam uma frequência significativa destas categorias na condição de fator **facilitador ou dificultador**, possibilita que as mesmas possam ser consideradas fatores com razoável influência na aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal.

Percebe-se, de acordo com os dados anotados na Tabela 7, que novas categorias foram identificadas a partir das citações dos Prefeitos Municipais, a saber: Legal, Cultural, Individual e, Marketing.

Estas novas categorias não foram previstas pelo Modelo de COSTA e encontram-se definidas no capítulo da Metodologia.

A partir das informações constantes da Tabela 7, pode-se afirmar que as categorias de maior significância, isto é, aquelas que mais contribuem para a aceitação dos CMDCA, na percepção dos conselheiros, são as seguintes: Vontade Política, Capacitação e Recursos.

Esta assertiva se deve ao fato destas categorias se encontrarem com uma frequência acima da média aritmética das respostas que se obteve em relação à pergunta formulada, seja como fatores **facilitadores** ou **dificultadores**.

Assim, com base nos elementos das respostas constantes dos Quadros 1 a 6, apresentados a seguir, os quais compõe as diversas categorias do Modelo proposto por COSTA (1990), será possível estabelecer estratégias para minimizar ou ampliar a influência dos fatores facilitadores e dificultadores no aumento do nível de aceitação do CMDCA. A descrição das categorias que se faz a seguir pode ser melhor visualizada no Anexo IV.

1. A categoria **Vontade Política** pode ser considerada como um fator essencialmente facilitador da aceitação do CMDCA, já que, aparentemente, não se destaca representativa no grupo de categorias consideradas como fatores dificultadores (Tabela 7).

O Quadro 1, adiante, permite que se façam algumas considerações sobre determinados 'grupos de influência' que respondem pela categoria 'vontade política':

- Ministério Público - instituição cuja 'vontade política' é considerada preponderante para aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal (fator facilitador), uma vez que possui uma frequência de citação de igual a 22%;
- o "Poder Executivo e seus órgãos" é considerado como de influência preponderante (fator facilitador), uma vez que a frequência de citação é igual a 36%;

- o “Poder Executivo e seus órgãos”, enquanto fator dificultador, apresentam o segundo maior conjunto de respostas (07), em razão da falta de comprometimento e apoio do Poder Público ao CMDCA;–
- a influência político-partidária apresentou um razoável conjunto de respostas (06), enquanto fator dificultador.

Quadro 1 - Fatores influentes da aceitação do CMDCA segundo a categoria Vontade Política, na percepção de Conselheiros Municipais

FATORES FACILITADORES (total:50)	FATORES DIFICULTADORES (total:18)
apoio do Ministério Público (MP): 09 apoio do Poder Executivo Municipal: 09 apoio do Poder Judiciário: 07 apoio da Secretaria Municipal à qual o CMDCA está vinculado: 06 Outros: 19	politicagem, partidatismo, interesses políticos: 06 falta de sensibilidade dos Poderes Executivo e Legislativo; descaso das autoridades; falta de apoio, cooperação, desinteresse do Poder Público; falta de cooperação da escola: 07 outros: 05

Fonte: pesquisa

2. A categoria **Capacitação** pode ser considerada como um dos fatores essencialmente facilitadores para a aceitação da missão do CMDCA pela Administração Pública Municipal, dada a representativa quantidade de respostas que aglutinou enquanto fator facilitador e a pouca relevância obtida enquanto fator dificultador (Tabela 7).

Esta relevância pode ser constatada no Quadro 2, conforme segue:

- dentre os fatores facilitadores, a quase totalidade das citações apela para a realização de cursos e eventos formativos e informativos, percebendo uma preocupação dos respondentes para com a criação de uma consciência coletiva em defesa do ECA, entendimento este que representa 05 das 26 citações, ou seja, uma frequência de 19,2%;
- dentre os fatores dificultadores, a **desinformação** ou a **falta de conhecimento** apresentam 20 manifestações num total de 31, representando uma frequência de 64,5% das respostas com este tema.

Quadro 2 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Capacitação, na percepção de Conselheiros Municipais

FATORES FACILITADORES (total: 26)	FATORES DIFICULTADORES (total: 31)
conscientização: 05 qualificação profissional dos conselheiros - cursos: 13 divulgação e orientação sobre o ECA: 05 outros: 04	falta de habilitação e capacitação dos profissionais: 04 falta de formação, capacitação dos conselheiros: 06 desconhecimento do ECA: 04 falta de conhecimento do papel do conselheiro: 04 desinformação dos conselheiros em relação ao Orçamento: 02 outros: 11

Fonte: pesquisa

3. A categoria **Trabalho Integrado**, conforme Tabela 7, é um dos fatores facilitadores mais citados e não apresenta representatividade significante como fator dificultador, o que pode classificá-lo como um fator essencialmente facilitador.

Numa avaliação dos dados constantes do Quadro 3, percebe-se que:

- os elementos mais representativos que compõe esta categoria, na condição de fatores facilitadores, são a atuação integrada com ONG's (08 citações), Escolas (17 manifestações) e comunidade (19 citações), perfazendo uma frequência de, respectivamente, 12,1%, 25,6% e 28,8%, num total de 66 (sessenta e seis) manifestações;
- a maior dificuldade para o trabalho integrado está representada pela falta de integração da iniciativa privada que explora ramos de atividade comercial, tais como, bares e danceterias, onde não se cumprem as diretrizes estatutárias, permitindo-se ambientes perniciosos à juventude ¹².

Quadro 3 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA, segundo a categoria Trabalho Integrado, na percepção de Conselheiros Municipais

FATORES FACILITADORES (total: 66)	FATORES DIFICULTADORES (total: 14)
<ul style="list-style-type: none"> • apoio das Escolas : 17 • trabalho integrado com comunidade: 08 • apoio da comunidade: 19 • outros: 40 	<ul style="list-style-type: none"> • bares e danceterias: 10 • outros: 04

Fonte: pesquisa

4. A categoria **Articulação Interinstitucional** (de entidades), conforme identifica-se na Tabela 7, compreende um conjunto de elementos que totalizam 20 (9,3%) citações como fator facilitador, e 14 (7,3%) como fator dificultador.

Numa avaliação dos dados constantes do Quadro 4, percebe-se que:

- dentre os fatores facilitadores, a parceria entre as entidades com atuação no município, que possui o intuito da formação de uma rede de retaguarda para os encaminhamentos do Conselho Tutelar - uma ação de caráter permanente - responde por 06 (seis) manifestações num total de 20 citações, ou seja, possui uma frequência de 30%;
- dentre os fatores dificultadores, temos como representativa a identificação da falta de cooperação, de comprometimento, de participação, de interesse da comunidade, que perfaz 08 (oito) citações num total de 14 (quatorze) manifestações, ou seja, possui uma frequência igual a 42,9%.

¹² Estas anotações são feitas pelo autor, a partir de manifestações dos conselheiros, quando da discussão do tema nos Seminários Regionais.

Quadro 4 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Articulação Interinstitucional, na percepção de Conselheiros Municipais

FATORES FACILITADORES (total: 20)	FATORES DIFICULTADORES (total: 14)
parcerias entre entidades públicas e privadas: 06 intercâmbio e apoio dos demais Conselhos Municipais : 03 trabalho integrado com Poder Executivo, Legislativo e Judiciário: 03 outros: 06	falta de cooperação, de comprometimento, de participação, de interesse da comunidade: 08 outros: 06

Fonte: pesquisa

5. A categoria **Recursos** (materiais, financeiros e humanos), de acordo com os dados da Tabela 7, é a primeira e mais representativa categoria dentre os fatores dificultadores (frequência igual a 12,6%) e a terceira entre os fatores facilitadores (frequência igual a 28,6%).

Numa avaliação dos dados constantes do Quadro 5, percebe-se que:

- comparativamente, o número absoluto de fatores dificultadores elencados é praticamente o dobro do número de fatores facilitadores;
- tanto dentre os fatores facilitadores, quanto dentre os fatores dificultadores, a maior quantidade de citações referiu-se a recursos financeiros, os quais dizem respeito a esclarecimentos sobre gestão orçamentária - Orçamento Público e FIA - e financiamento de programas de atendimento à crianças e adolescentes.

Infere-se, dos dados apresentados, que a maioria das respostas não está situada na falta de recursos financeiros.

Quadro 5 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Recursos, na percepção dos Conselheiros Municipais

FATORES FACILITADORES (total: 27)	FATORES DIFICULTADORES (total: 55)
Financeiros: 12 Humanos: 05 Materiais: 02 Institucionais: 08	Financeiros: 38 Humanos: 01 Materiais: 12 Institucionais: 04

Fonte: pesquisa

Os recursos institucionais agrupam elementos que dizem respeito à criação ou funcionamento de programas de retaguarda ao Conselho Tutelar, isto é, rede física de serviços de atendimento à criança e ao adolescente.

6. A categoria **mecanismo de Acompanhamento e Avaliação** não demonstra ser fator influente na aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal (Tabela 7).

Tanto com fator facilitador como fator dificultador, sua freqüência de citações foi tímida, representando respectivamente, 2,8% e 1,6%.

Numa avaliação dos dados constantes do **Quadro 6**, percebe-se que o conhecimento da realidade (diagnóstico); a informação, seu processamento e agilização; e a supervisão, são os principais elementos que compõem a condição de fator facilitador ou dificultador desta categoria, possuindo, em quaisquer dos casos, pouca influência na aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal.

Quadro 6 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA na categoria Mecanismos de Acompanhamento e Avaliação, na percepção de Conselheiros Municipais

FATORES FACILITADORES (total: 06)	FATORES DIFICULTADORES (total: 03)
informatização: 01 conhecimento do problema: 01 experiência vivenciada no trabalho diário: 01 diagnóstico do Conselho Tutelar: 01 trabalho intensivo voltado à prevenção, informação e encaminhamentos: 02	falta de supervisão: 01 desconhecimento da realidade: 01 morosidade na deliberação e execução da política: 01

Fonte: pesquisa

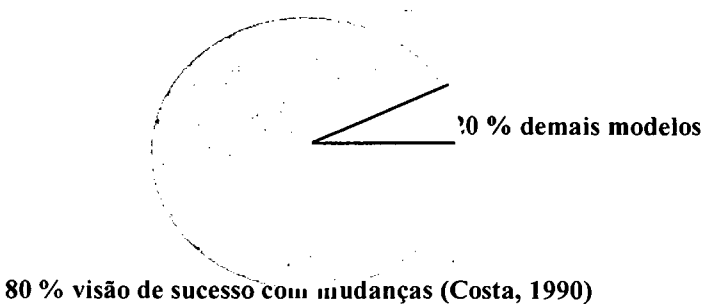
4.3.2 Percepção dos Prefeitos Municipais

No que se refere aos dados obtidos das respostas dos Prefeitos Municipais, a pesquisa anotou que foram produzidos 287 tipos de respostas sobre fatores facilitadores e 260 sobre fatores dificultadores.

A questão foi formulada da seguinte forma: - “Relacione as principais facilidades e dificuldades para o cumprimento da missão dos Conselhos de Direitos. Identifique mais de três, se possível.”

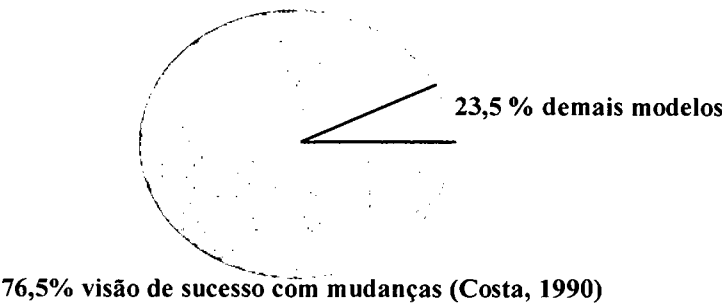
Dentre as 287 citações consideradas **fatores facilitadores**, existem 230 (80 %) que se identificam com alguma das seis categorias que caracterizam o modelo organizacional proposto por COSTA (1990), sendo que 57 (20 %) guardam afinidade com categorias de outros Modelos. Esta situação apresenta-se representada no Gráfico 6, apresentado na página a seguir.

Gráfico 6 Distribuição dos fatores facilitadores segundo os modelos organizacionais para sucesso com mudanças, na percepção dos Prefeitos Municipais



No que tange aos **fatores dificultadores**, dentre as 260 citações, 199 (76,5%) apresentam relação com alguma das seis categorias do Modelo proposto por COSTA (1990) e 61 (23,5%) podem ser classificadas em outras categorias, ou formuladas empiricamente, conforme visualiza-se no Gráfico 7, a seguir:

Gráfico 7 - Distribuição dos fatores facilitadores segundo os modelos organizacionais para sucesso com mudanças, na percepção dos Prefeitos Municipais



Aplicando-se às respostas à classificação padrão (categorias do Modelo proposto por COSTA, 1990), verifica-se a presença de outras categorias (Tabela 8).

Tabela 8 - Categorias facilitadoras e dificultadoras da aceitação da missão do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais

CATEGORIAS	Fator Facilitador	Fator Facilitador (%)	Fator Dificultador	Fator Dificultador (%)
Vontade política	84	29,3	35	13,5
Articulação Interinstitucional	65	22,6	26	10,0
Trabalho Integrado	42	14,6	06	2,3
Recursos	24	8,4	84	32,2
Capacitação	11	3,8	43	16,5
Acompanhamento e avaliação	04	1,4	05	2,0
outros: Individual; Demográfica; Perfil institucional do CMDCA; Legal; Marketing; e Cultural	57	19,9	61	23,5
TOTAL	287	100%	260	100%

Fonte: Pesquisa

A existência de respostas que permitam uma frequência significativa destas categorias seja na condição de **fator facilitador**, seja na condição de **fator dificultador**, possibilita que as mesmas possam ser consideradas fatores de razoável influência na aceitação do CMDCA, pela Administração Pública Municipal.

Percebe-se, de acordo com os dados da Tabela 8, que **novas categorias** foram identificadas a partir das citações dos Prefeitos Municipais, a saber: Legal; Individual; Cultural; Marketing; Demográfica e; Perfil institucional do CMDCA. Estas categorias encontram-se definidas no capítulo Metodologia e os fatores encontram-se identificados no Anexo V.

As categorias que mais contribuem para a aceitação dos CMDCA pela Administração Pública Municipal, na percepção dos Prefeitos Municipais, são: Vontade Política; e Articulação Interinstitucional. Isto se deve ao fato destas duas categorias se encontrarem com frequência acima da média aritmética das respostas que se obteve em relação aos fatores facilitadores e dificultadores da missão do CMDCA.

Assim, com base nos elementos de resposta constantes nos quadros 7 a 12, a seguir, os quais compõe as diversas categorias do modelo proposto por COSTA, será possível estabelecer estratégias para minimizar ou ampliar a influência dos fatores facilitadores e dificultadores no aumento do nível de aceitação do CMDCA.

1. A categoria Vontade Política pode ser considerada como o fator facilitador por excelência, uma vez que possui a maior quantidade de elementos formadores desta categoria de respostas e não se destaca dentre os fatores dificultadores (Tabela 8).

O Quadro 07, adiante, permite se que se façam as seguintes considerações:

- o grupo de influência “Administração Pública Municipal”, representando o Poder Executivo e seus órgãos, também é considerado preponderante, enquanto fator facilitador, contabilizando 34 (40,4%) das 84 manifestações;
- o grupo de influência, identificado como “Ministério Público”, é uma instituição cuja vontade política é considerada preponderante para aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal, enquanto fator facilitador, uma vez que consta em 16 (19%) das 84 manifestações;
- a influência político-partidária apresentou uma razoável frequência enquanto fator dificultador, já que a ela corresponderram 09 (25,7%) citações, num total de 35;
- o grupo de influência denominado “Administração Pública Municipal” (ou poder público) apresentou a segunda frequência em termos de relevância

enquanto fator dificultador, dada a falta de comprometimento e apoio do Poder Público ao CMDCA, correspondendo a 06 (17%) citações, num total de 35.

Nos depoimentos dos Prefeitos Municipais houve manifestação no sentido de que fazem o possível para viabilizar o funcionamento dos Conselhos e dos programas de atendimento. Dentre estes depoimentos vamos encontrar a seguinte frase: “Quero crer que todo governante gostaria de ver em prática um programa de atendimento integral à criança e ao adolescente em seu município, diante da responsabilidade com o futuro das nossas gerações.”

Quadro 7 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Vontade Política, na percepção de Prefeitos Municipais

FATORES FACILITADORES (total: 84)	FATORES DIFICULTADORES (total: 35)
colaboração, entrosamento, apoio da Prefeitura Municipal: 34 apoio do MP: 16 apoio secretarias municipais, OG's : 10 apoio da pessoa do Prefeito: 06 escolas: 06 vontade política: 05 outros: 07	política partidária, partidarismo, politicagem, no CMDCA: 09 falta comprometimento, apoio, do Poder Público: 06 outros: 20

Fonte: pesquisa

2. A categoria **Capacitação**, em razão das respostas obtidas dos Prefeitos Municipais (Tabela 8), pode ser considerada como um fator essencialmente dificultador para a aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal, dada a quantidade de respostas que aglutinou, bem como sua pouca relevância como fator facilitador.

Numa avaliação dos dados constantes do Quadro 08, percebe-se que as citações, em sua maioria, indica a necessidade de realização de cursos e eventos formativos para conselheiros e técnicos, e percebe-se uma preocupação dos respondentes com a criação de uma consciência coletiva em defesa do ECA.

Alguns Prefeitos Municipais ao comentarem o assunto foram unânimes em manifestar a necessidade de formação de recursos humanos para a atuação nos programas, incluindo-se nesta categoria os conselheiros, autoridades e a pessoa do próprio Prefeito, para que se obtenha uma maior compreensão das políticas para infanto-adolescência.

Quadro 8 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Capacitação na percepção dos Prefeitos Municipais

FATORES FACILITADORES (total: 11)	FATORES DIFICULTADORES (total: 43)
conscientização da comunidade: 02 disponibilidade de pessoal técnico, capacitado: 04 capacitação de pessoal e técnicos: 02 capacitação dos conselheiros: 02 professores: 01	falta de capacitação, conhecimento, dos conselheiros: 28 falta de conhecimento do ECA pela comunidade: 10 falta de instrução, de preparo, dos conselheiros: 03 falta de conhecimento das ONG's: 02

Fonte: pesquisa

3. A categoria **Trabalho Integrado** de acordo com a Tabela 8, é um dos fatores facilitadores mais citados e não possui representatividade aparente como fator dificultador, o que pode classificá-la como um fator essencialmente facilitador.

Numa avaliação dos dados constantes do Quadro 09, percebemos que:

- os elementos mais representativos que compõe esta categoria, no que pertine a **fatores facilitadores**, são a atuação integrada com ONG's (27 citações), representando 64%;
- a maior dificuldade (**fator dificultador**) para o Trabalho Integrado está representada na falta de comprometimento das ONG's (04 citações), representando 66,6 %.
- Na manifestação dos Prefeitos Municipais sobre o tema extrai-se o seguinte: "Maior integração dos órgãos ou entidades que tratam do assunto para dirimir dúvidas, dar sugestões e que os município tenham uma atuação conjunta. Significa troca permanente de informação. Procurar integrar as comunidades e a sociedade porque pensam ainda que o problema da assistência social é da Prefeitura (só)."

Quadro 9 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Trabalho Integrado, na percepção dos Prefeitos Municipais

FATORES FACILITADORES (total: 42)	FATORES DIFICULTADORES (total:06)
trabalho integrado, parceria, engajamento, com ONG's : 27 apoio, colaboração das ONG's (clubes de serviço, entidades de assistência social, ...): 10 outros: apoio das Igrejas: 01 apoio da comunidade: 02 apoio dos conselheiros governamentais: 01 parceria com Polícia Civil, Polícia Militar e CMDCA: 01	falta articulação (trabalho integrado) das OG's e ONG's: 02 falta de comprometimento das ONG's: 04

Fonte: pesquisa

4. A categoria **Articulação Interinstitucional** (de entidades), conforme Tabela 8, compreende um conjunto de elementos que totalizam 65 citações - frequência de 22,1% - como fator facilitador, e 26 manifestações - frequência de 9,7 % - como fator dificultador.

Numa avaliação dos dados constantes do Quadro 10, percebemos que:

- **articulação com o Conselho Tutelar**, enquanto fator facilitador, permite se identifiquem as necessidades de criação de programas e se estabeleça a rede de serviços de retaguarda para atendimento à criança e ao adolescente violado em seu direito (24 citações, 36,9%);
- a **parceria com a comunidade**, enquanto fator facilitador também permite se vislumbre o indicativo para a formação de uma rede de serviços (retaguarda) para os encaminhamentos do Conselho Tutelar. Foram 22 (34%) manifestações num total de 65 citações;
- dentre os fatores dificultadores temos como representativa a identificação da **falta de cooperação, de comprometimento, de participação, de interesse da comunidade**, que perfaz 11 (42,3%) citações num total de 26 manifestações.

Com relação a esta categoria, dois Prefeitos Municipais manifestaram sua posição de inconformismo com o fato de que os encargos das ações de atendimento à criança e ao adolescente recaem basicamente sobre os municípios. No início, diz um dos Prefeitos, “são feitas parcerias entre Governo Federal, Estadual e Municipal para execução de programas, no entanto, sempre alegando dificuldades financeiras as esferas federal e estadual começam a se afastar, ficando o município sozinho com todos os custos.”

Quadro 10 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA segundo a categoria Articulação Interinstitucional, na percepção dos Prefeitos Municipais

FATORES FACILITADORES (total: 65)	FATORES DIFICULTADORES (total: 26)
envolvimento, apoio, articulação com a comunidade: 22 participação, atuação, entrosamento, trabalho integrado, relacionamento, parceria com CT: 24 articulação do CMDCA com a comunidade: 11 outros: 08	falta de colaboração, apoio, envolvimento, da comunidade: 11 falta entrosamento, articulação, do CMDCA com CT: 05 falta articulação: 04 outros: 06

Fonte: pesquisa

5. A categoria **Recursos** (materiais, financeiros, humanos e institucionais), conforme Tabela 8, é a primeira e mais representativa dentre os fatores dificultadores (frequência igual a 31,8 %) e a quinta entre os fatores facilitadores (frequência igual a 8,2 %).

Numa avaliação dos dados constantes do Quadro 11, percebemos que:

- comparativamente, o número de fatores dificultadores elencados são 3,5 vezes maior que o número dos fatores facilitadores;
- dentre os fatores dificultadores, a maior quantidade de citações referiu-se a Recursos Institucionais, no que diz respeito a Recursos para financiamento de programas de atendimento.

Alguns Prefeitos Municipais ao comentarem o item que diz respeito a esta categoria, manifestam o seguinte entendimento:

- Recursos Humanos - Um dos comentários efetuado foi o da falta de funcionário que articule todos os Conselhos em termos administrativos e legais. Outro Prefeito Municipal evidencia que, tratando-se de município de pequeno porte, são sempre as mesmas pessoas para atividades múltiplas e isso desgasta. Ainda quanto a municípios de pequeno porte, ocorreu o comentário de que estes municípios carecem do apoio técnico e financeiro das demais esferas de governo.
- Recursos Materiais - Um dos Prefeitos Municipais manifestou entendimento de que a sua falta compromete o 'bom desempenho' do CMDCA.
- Recursos Financeiros - Os comentários efetuados informam a preocupação do governante municipal em disponibilizar recursos para os programas, que sabem ser parcos, mas que não possuem a contrapartida do Estado e da União. Aliás, informam que estes outros entes federados não dão continuidade às parcerias que estabelecem e, muitas vezes, não cumprem com os compromissos acordados. Houve quem manifestasse pela importância de se reformular o orçamento e o financiamento das ações a serem desenvolvidas na área social, mediante o Plano Municipal de Assistência Social.

Quadro 11 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA na categoria Recursos na percepção dos Prefeitos Municipais

FATORES FACILITADORES (total: 24)	FATORES DIFICULTADORES (total: 84)
Institucionais ¹³ : 08 Materiais: 07 Financeiros : 09	Humanos: 10 Materiais: 09 Financeiros: 05 Institucionais: 60

Fonte: pesquisa

6. A categoria **Mecanismo de Acompanhamento e Avaliação**, conforme se observa na Tabela 8, não demonstra ser fator influente na aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal. Tanto com **fator facilitador** como **fator dificultador**, sua frequência de citações foi tímida, representando respectivamente, 1,4 % e 1,8 %.

¹³ Os recursos definidos como *institucionais* agrupam elementos que dizem respeito à criação ou funcionamento de programas de retaguarda ao Conselho Tutelar, isto é, rede física de serviços de atendimento à criança e ao adolescente.

Numa avaliação dos dados constantes do Quadro 12, percebe-se que o conhecimento da realidade (diagnóstico) é o principal elemento que compõe a condição de **fator facilitador** ou **dificultador** desta categoria, possuindo, em quaisquer dos casos, pouca influência na aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal.

Quadro 12 - Fatores influenciadores da aceitação do CMDCA na categoria Mecanismos de Acompanhamento e Avaliação na percepção dos Prefeitos Municipais

FATORES FACILITADORES (total: 04)	FATORES DIFICULTADORES (total: 05)
Plano de Ação: 01 realização de diagnóstico: 03	falta diagnóstico: 01 falta cumprimento das ações do CT: 02 falta de prioridade na aplicação das verbas públicas: 01 ineficiência das OG's: 01

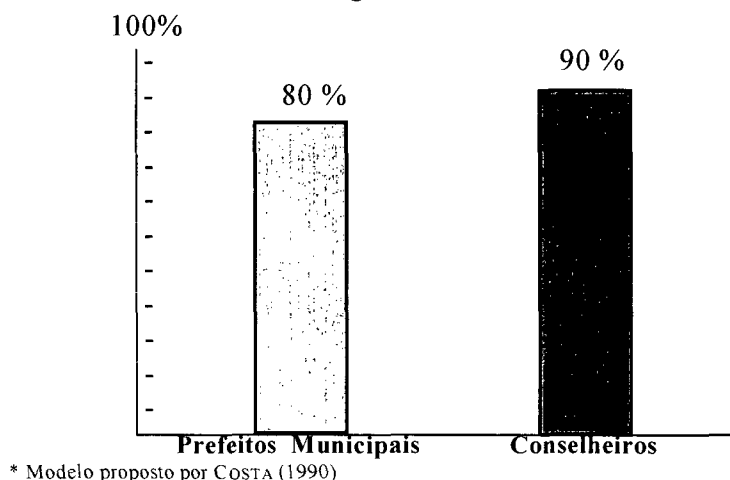
Fonte: Pesquisa

4.3.3 Congruências e diferenças entre o Modelo e a percepção dos entrevistados

Neste item, as percepções dos Prefeitos e Conselheiros sobre os fatores facilitadores e dificultadores para a aceitação da missão dos CMDCA são analisadas comparativamente em relação àqueles descritos por COSTA (1990) em seu Modelo.

Observando-se os dados apresentados nas respostas dos Prefeitos Municipais e dos Conselheiros Municipais a pesquisa anotou que a maioria das citações referentes a **fatores facilitadores**, se identifica com alguma das seis categorias que caracterizaram o Modelo organizacional proposto por COSTA (1990) - visão de sucesso com mudanças (Gráfico 8).

Gráfico 8 - Congruências entre a percepção dos entrevistados sobre os fatores facilitadores e o Modelo organizacional adotado*



Considerando-se as manifestações dos Prefeitos Municipais e dos conselheiros, comparativamente com o Modelo proposto por COSTA (1990), obtém-se os resultados apresentados no Quadro 13, a seguir.

Quadro 13 - Fatores facilitadores da aceitação do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais e Conselheiros Municipais, identificadas no Modelo proposto por COSTA

CATEGORIAS	Prefeitos Municipais		Conselheiros	
	Respostas	%	Respostas	%
vontade política	84	29,3	50	23,2
articulação interinstitucional	65	22,6	20	9,3
trabalho integrado	42	14,3	66	30,7
recursos	24	8,4	27	12,6
capacitação	11	3,8	26	12,1
acompanhamento e avaliação	04	1,4	06	2,8

Fonte: pesquisa

Percebe-se que, dentre os **fatores facilitadores** constantes do Quadro 13 acima, as três principais categorias apontadas pelas citações dos Prefeitos Municipais são, pela ordem, ‘vontade política’ (29,3 %), ‘articulação interinstitucional’ (22,6 %) e ‘trabalho integrado’ (14,3%). Quanto ao agrupamento das citações efetuadas pelos Conselheiros Municipais, o ‘trabalho integrado’ (30,7 %) representa a primeira categoria classificada, seguido da ‘vontade política’ (23,2 %) e da categoria ‘recursos’ (12,6%). A categoria ‘articulação interinstitucional’ possui a quinta classificação dentre os Conselheiros.

Constata-se, nos dados apresentados pelo Quadro 13, que a categoria **Vontade Política** possui uma certa preponderância tanto nas citações dos Prefeitos Municipais quanto na dos conselheiros. Acresce o fato de que os elementos contidos nas respostas que compõe as duas categorias são congruentes, pois tanto os prefeitos municipais quanto os conselheiros apresentam depoimentos comuns identificando a necessidade de ‘apoio do MP, da pessoa do Prefeito Municipal, da Administração Pública Municipal, da Polícia Civil e Militar, do Poder Judiciário’, entre outros.

A categoria **Trabalho Integrado** também pode ser identificada como de presença significativa, uma vez que é a categoria com maior frequência de respostas dentre os conselheiros e terceira dentre os Prefeitos Municipais. O Trabalho Integrado implica em parcerias e o entendimento de ambos é congruente, pois citam como fundamental a necessidade de ‘apoio das ONG’s, das Igrejas, da comunidade’.

As categorias denominadas de “legal”, “individual”, “econômica”, “marketing”, “perfil institucional do CMDCA” e “demográfica” identificadas pelos entrevistados podem

ser consideradas **incongruentes** com o Modelo visão de sucesso com mudanças proposto por COSTA (1990).

As **incongruências** entre os fatores, na percepção dos Prefeitos Municipais, apresentam uma frequência de **19,9%** (57 citações), enquanto que entre os Conselheiros Municipais apresentam uma frequência de **9,3%** (20 citações), conforme descrito no quadro abaixo.

Quadro 14 - Fatores facilitadores da aceitação do CMDCA, na percepção de Prefeitos Municipais e Conselheiros Municipais, não identificadas no Modelo proposto por COSTA

Novas Categorias	Prefeitos	Conselheiros
Individual	14,2%	1,4%
Perfil institucional do CMDCA	2,7%	-
Legal	1,4%	1,4%
Marketing	1,0%	4,6%
Demográfica	0,3%	-
Cultural	0,3%	-

Fonte: pesquisa

Considerando-se a inter-relação das novas categorias com aquelas identificadas pelo o Modelo proposto por COSTA (1990), as **categorias de fatores facilitadores** citadas pelos Prefeitos Municipais e pelos Conselheiros Municipais são elencadas em ordem de importância decrescente no Quadro 15, a seguir.

Quadro 15 - Fatores facilitadores para sucesso da aceitação do CMDCA, na percepção de Prefeitos e Conselheiros Municipais

Categorias Facilitadoras	Prefeitos	Conselheiros
vontade política*	29,3%	23,3%
trabalho integrado*	14,6%	30,7%
articulação interinstitucional*	22,6%	9,3%
recursos*	8,4%	12,6%
capacitação*	3,8%	12,1
de ordem individual**	14,2%	1,4%
marketing**	1,0%	4,6%
acompanhamento e avaliação*	1,4%	2,8%
de ordem legal**	1,4%	1,4%
perfil institucional do CMDCA**	2,7%	-
de ordem demográfica**	0,3%	-
de ordem cultural**	0,3%	-

* categorias propostas por COSTA (1990)

** outras categorias identificadas pelos entrevistados

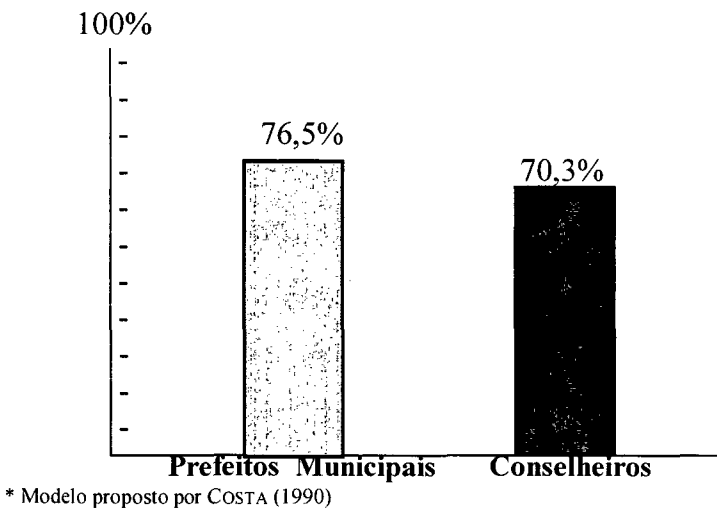
Fonte: pesquisa

Observa-se, pelo quadro acima, que dentre as cinco categorias mais citadas por cada grupo de entrevistados, há coincidência de opiniões entre Prefeitos Municipais e Conselheiros com relação à importância das categorias *vontade política*, *trabalho integrado*,

articulação interinstitucional e recursos, categorias estas também destacadas por COSTA (1990)

No caso dos **fatores dificultadores**, observando-se os dados apresentados nas respostas dos Prefeitos Municipais e Conselheiros, a pesquisa anotou que a maioria se identificam com alguma das seis categorias que caracterizam o modelo organizacional proposto por COSTA (1990), conforme representação constante do Gráfico 9:

Gráfico 9 - Congruências entre a percepção dos entrevistados sobre os fatores dificultadores e o Modelo organizacional adotado*



Na **classificação** proposta por COSTA (1990), consideradas as manifestações dos Prefeitos Municipais e dos conselheiros, obtém-se o seguinte resultado (Quadro16).

Quadro 16 - Fatores dificultadores da aceitação do CMDCA, na percepção dos Prefeitos Municipais e Conselheiros Municipais, identificadas no Modelo proposto por COSTA

CATEGORIAS	Prefeitos Municipais		Conselheiros	
	Respostas	%	Respostas	%
recursos	84	32,2	55	28,6
capacitação	43	16,5	31	16,1
vontade política	35	13,5	18	9,4
articulação interinstitucional	26	10,0	14	7,3
trabalho integrado	06	2,3	14	7,3
acompanhamento e avaliação	05	2,0	03	1,6

Fonte: pesquisa

Percebe-se que, dentre os **fatores dificultadores** constantes do Quadro 16, as três principais categorias apontadas pelas citações dos Prefeitos Municipais são, pela ordem, ‘Recursos’ (32,2 %), ‘Capacitação’ (16,5 %) e ‘Vontade Política’ (13,5 %). Estas também são as principais categorias citadas pelos Conselheiros Municipais, inclusive na mesma ordem de grandeza, respectivamente, 28,6 %, 15,3 % e 9,4 %.

Constata-se ainda no Quadro 16 que a categoria **Recursos** possui uma certa preponderância tanto nas citações dos Prefeitos Municipais quanto na dos Conselheiros. Acresce o fato de que os elementos contidos nas respostas dos Prefeitos Municipais e Conselheiros Municipais são congruentes pois dizem respeito à necessidade de recursos humanos, materiais, financeiros e recursos institucionais.

As **incongruências** com o modelo proposto por COSTA (1990) podem ser constatadas em 61 (23,5%) citações dos Prefeitos Municipais e em 57 (29,7%) das manifestações dos Conselheiros Municipais. As novas categorias que foram identificadas a partir das citações dos respondentes, Prefeitos Municipais e conselheiros, na condição de **fatores dificultadores**, podem ser identificadas no quadro a seguir.

Quadro 17 - Fatores dificultadores da aceitação do CMDCA, na percepção de Prefeitos Municipais e Conselheiros Municipais, não identificadas no Modelo proposto por COSTA

Novas Categorias	Prefeitos	Conselheiros
Individual	13,5%	5,7%
Cultural	7,4%	11,0%
Marketing	0,7%	4,2%
Demográfica	0,4%	-
Legal	0,4%	1,0%

Fonte: pesquisa

Considerando-se a inter-relação das novas categorias com aquelas identificadas pelo o Modelo proposto por COSTA (1990), as **categorias de fatores dificultadores** citadas pelos Prefeitos Municipais e pelos Conselheiros Municipais são elencadas em ordem de importância decrescente no Quadro 18, a seguir.

Quadro 18 - Fatores dificultadores para sucesso da aceitação do CMDCA, na percepção de Prefeitos e Conselheiros Municipais

Categorias Dificultadoras	Prefeitos	Conselheiros
recursos*	32,2%	28,6%
capacitação*	16,5%	16,6%
vontade política*	13,5%	9,4%
de ordem individual**	13,5%	5,7%
de ordem cultural**	7,4%	11,0%
articulação interinstitucional*	10,0%	7,3%
trabalho integrado*	2,3%	7,3%
marketing**	0,7%	4,2%
acompanhamento e avaliação*	2,0%	1,6%
de ordem legal**	0,4%	1,0%
de ordem demográfica**	0,4%	-

* categorias propostas por COSTA (1990)

** outras categorias identificadas pelos entrevistados

Fonte: pesquisa

Observa-se, pelo quadro acima, que dentre as cinco categorias mais citadas por cada grupo de entrevistados, há coincidência de opiniões entre Prefeitos Municipais e Conselheiros com relação à importância das categorias *recursos*, *capacitação*, *vontade política*, e *articulação interinstitucional*, categorias também destacadas por COSTA (1990)

Quanto às categorias presentes nos demais Modelos, cumpre destacar a categoria denominada 'Cultural', porquanto significativa em ambos segmentos de respondentes.

Percebe-se do exposto que tanto os Prefeitos Municipais quanto os Conselheiros encontram-se cientes da necessidade de se operar o reordenamento institucional. E, nesse sentido, ficou demonstrado um receio quanto à perda do poder político por parte dos Prefeitos Municipais e o despreparo dos envolvidos na ação dos CMDCA.

4.4 INTER-RELAÇÃO DE CAUSALIDADE DE FATORES PARA ACEITAÇÃO DOS CMDCA

As informações da pesquisa permitem inferir que estão ocorrendo mudanças na cultura das organizações governamentais e não governamentais, provocadas pelo processo dinâmico das interações. Aliás, de acordo com MOTTA (1979), o 'subsistema social' constitui a cultura da organização e mudanças neste subsistema visam alterar o padrão de comportamento das pessoas e grupos.

Embora a pesquisa não tenha por objetivo explorar ou mensurar percentuais de concordância sobre prováveis mudanças em curso, conclui-se que a Administração Pública Municipal e as organizações não governamentais convivem com transformações institucionais desde a implementação da Lei Federal n.º 8.069, tendo em vista a criação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

Considerando que o processo desencadeado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/SC é um processo interativo, que substantiva a mudança organizacional proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n.º 8.069/90) mediante o reordenamento institucional, a pesquisa pode adotar as categorias **Articulação Interinstitucional** e **Trabalho Integrado**, como corolário da nova concepção de Administração Pública, o compartilhamento da deliberação e controle¹⁴ das políticas públicas para infanto-adolescência.

¹⁴ Contudo, o *controle social* deferido ao povo e patrocinado pela Constituição Federal, como instrumento de viabilização da democracia participativa, não se encontra suficientemente introjetado junto aos agentes de mudança e aos Prefeitos Municipais, os quais não privilegiam a questão do 'controle das ações' na dinâmica das relações entre organizações governamentais e não governamentais. A efetivação da democracia participativa parece ser algo ainda intangível para os atores que constroem as relações nesta área.

Corroborar com este entendimento o fato de os respondentes apontarem para o surgimento das ‘**redes de serviço**’. Este é um dado relevante no processo de transformação que está ocorrendo, basicamente sustentado pela comunicação informal entre organizações não_governamentais e destas com as governamentais. A este respeito FREITAS (1991)) e CHAMPION (1985) destacam que as culturas são mudadas por meio de interação social, sendo esta o ponto principal para realizar alterações.

Esta mudança, que ocorre no subsistema gerencial, é percebida na manifestação dos respondentes quando estes identificam como uma das principais categorias facilitadoras da aceitação dos CMDCA pela Administração Pública Municipal, a **Vontade Política**.

Os dados levantados pela pesquisa mostram que, segundo a percepção dos Prefeitos Municipais e dos conselheiros, a transformação no subsistema gerencial provoca mudanças significativas, pois envolve instituições como o Ministério Público, o Poder Judiciário e a Câmara de Vereadores, antes apartadas do processo de formulação e controle social das políticas para a infanto-adolescência.

Segundo MOTTA (1979), uma reformulação na estrutura formal implica em mudanças nas definições de linhas de autoridade e responsabilidade dos cargos e departamentos. É o que está ocorrendo com a criação, por lei municipal, dos CMDCA. A legislação federal, estadual e municipal estabeleceram novas atribuições e relações para as organizações governamentais e não governamentais e demais instituições públicas, provocando, na prática, o reordenamento institucional.

Tendo como aspecto relevante para os respondentes a **Vontade Política**, é importante anotar que, segundo LIKERT (1978), não é o nível favorável ou desfavorável de reação a um fator que mostra a importância desse fator na influência que exerce sobre a atitude geral. Para o autor, os erros de medição e interpretação estão levando as organizações a tirar conclusões inexatas e a se concentrar em fatores que podem ter importância apenas supérflua ou sintomática. Assim, não é o fato de os Prefeitos Municipais identificarem sua vontade política como favorável ou desfavorável à aceitação dos CMDCA que vai mostrar a influência importante deste item sobre o discurso, voltado à atitude geral de aceitação dos CMDCA pela Administração Pública Municipal.

Assim, a importância do fator **Vontade Política**, aplicando-se o entendimento de LIKERT (1978, p.229) é “revelada pela extensão em que ele se correlaciona com a contagem total ou geral de atitude.” Esta contagem geral de atitude pode ser obtida, segundo o autor

combinando-se as contagens de diferentes fatores, no caso deste estudo, relativos às categorias (fatores) identificadas como: **(a) Trabalho Integrado; (b) Articulação Interinstitucional; (c) Suprimento de Recursos; (d) Capacitação; e (e) Mecanismos de Acompanhamento e Avaliação.** Todas estas categorias possuem alguma relação com a categoria **Vontade Política**, uma vez que dela são dependentes.

Assim, para um estudo mais apurado da influência da categoria **Vontade Política**, é oportuno aplicar o **Diagrama de Rede de Causalidade**, que foi proposto há mais de trinta anos por MARUYAMA (1963). O Diagrama foi adaptado para utilização nesta análise, pois que ela despreza a avaliação dos processos de feedback negativo ou feedback de controle e o feedback positivo ou de ampliação. Quanto ao primeiro, o princípio é reverter a direção do elemento que sofre o efeito, com relação à direção do elemento causador do efeito, ou seja, toda causa em direção positiva provoca um efeito em direção negativa e vice-versa. No segundo, a direção do efeito se dá na mesma direção da causa, ou seja, se o elemento causador for negativo o efeito será mais negativo e se for positivo, o efeito será positivo.

O estudo pretende demonstrar, tão só, a lógica sistêmica que preside a composição e compreensão do discurso da Administração Pública, por intermédio da sistematização das respostas obtidas na pesquisa, que foram agrupadas em categorias, na forma visualizada no Quadro 19 e nas Figuras 5 e 6 apresentadas a seguir.

Serão utilizadas nesta avaliação todas as categorias obtidas quanto aos principais elementos facilitadores e dificultadores para cumprimento da missão do CMDCA, na percepção de prefeitos municipais e conselheiros.

Subjacente à lógica estabelecida está a interrelação causal entre as categorias e a priorização da causalidade sobredeterminante naquelas com mais irradiação de influência sobre as outras, como demonstra a matriz do Quadro 19 (percepção dos respondentes) capaz de indicar a relação de causa e efeito entre as categorias e o seu peso de influência na dinâmica do sistema.

Cumprir alertar que as correlações de causa e efeito apresentada no Quadro 19 tem origem na nossa vivência e experiência profissional na área e a Figura 5, dela decorrente, é a representação da lógica sistêmica.

Quadro 19 – Matriz inter-relacional de causalidade das categorias de fatores influenciadores da aceitação do CMDCA, na percepção dos Prefeitos e Conselheiros

FATORES		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	% de influência	% de correlação		
FATORES															neutra	causa	efeito
1. Vontade política			C	C	C	C	C	N	C	C	E	C	E	28,7	17	66	17
2. Articulação interinstitucional		E		C	C	C	C	N	C	C	E	C	E	22,7	17	58	25
3. Trabalho integrado		E	E		E	E	E	N	E	E	E	C	E	14,3	17	8	78
4. Individual		E	E	C		E	E	E	C	E	E	E	E	11,0	8	17	78
5. Recursos		E	E	C	C		E	E	E	E	E	E	E	8,2	8	17	78
6. Capacitação		E	E	C	C	C		E	C	E	E	C	C	3,7	8	50	42
7. Demográfica		N	N	N	C	C	C		N	C	N	E	E	3,0	50	33	17
8. Perfil institucional do CM		E	E	C	E	C	E	N		E	E	E	E	2,7	17	17	66
9. Acompanhamento/avaliação		E	E	C	C	C	C	E	C		E	C	E	1,4	8	50	42
10. Legal		C	C	C	C	C	C	C	C	C		C	N	1,4	25	75	0
11. Marketing		E	E	E	C	C	E	C	C	E	E		E	1,0	8	33	58
12. Cultural		C	C	C	C	C	E	C	C	C	N	C		0,3	17	75	8

Legendas: N: relação neutra
C: causa
E: efeito
Critério: quando iguais ou intercausais, a causa é do de mais peso
Leitura: Horizontal cruzada

Figura 5 –Rede de Causalidade: Categorias de fatores influenciadores da aceitação do CMDCA, na percepção dos Prefeitos e Conselheiros

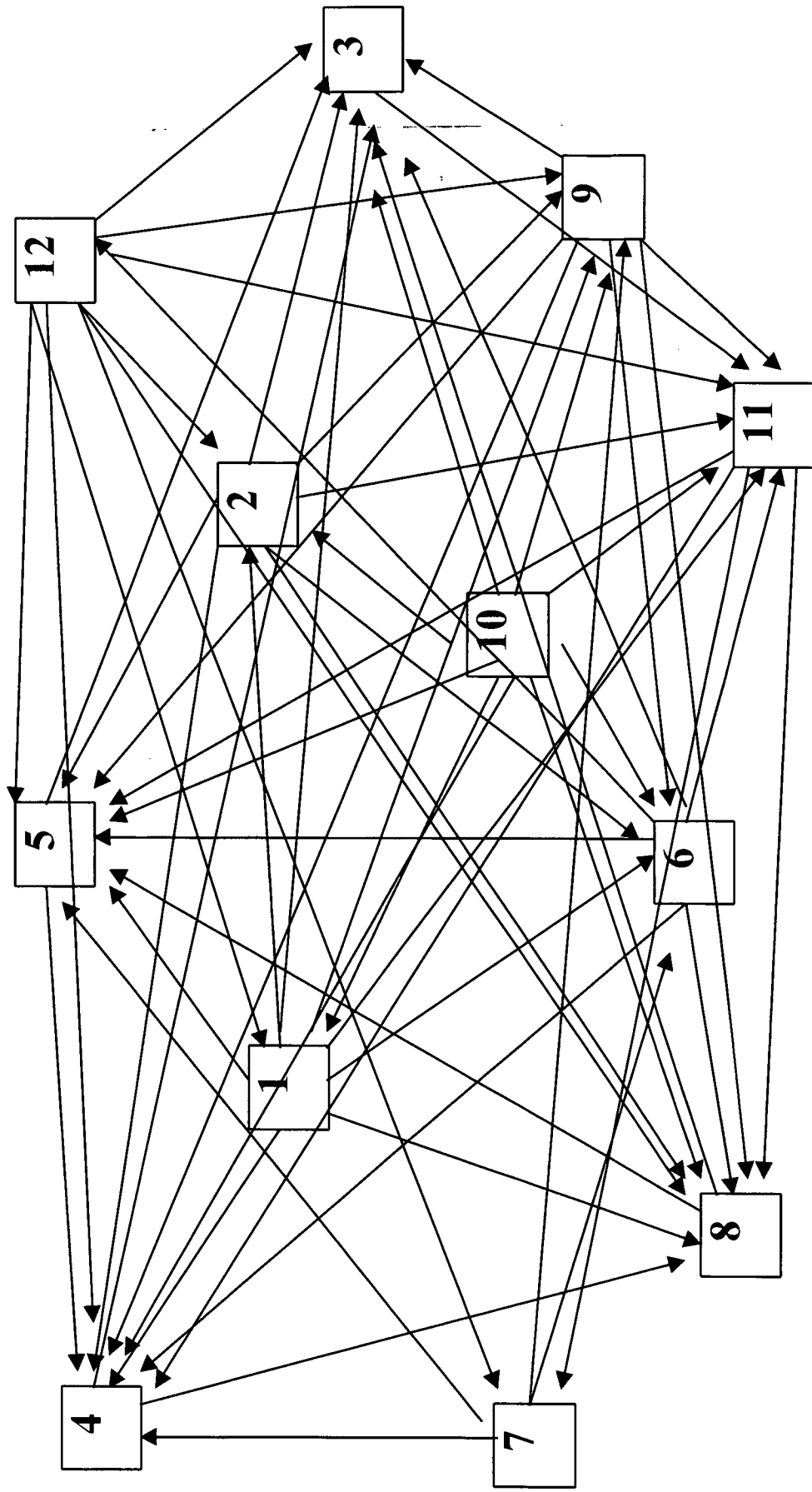
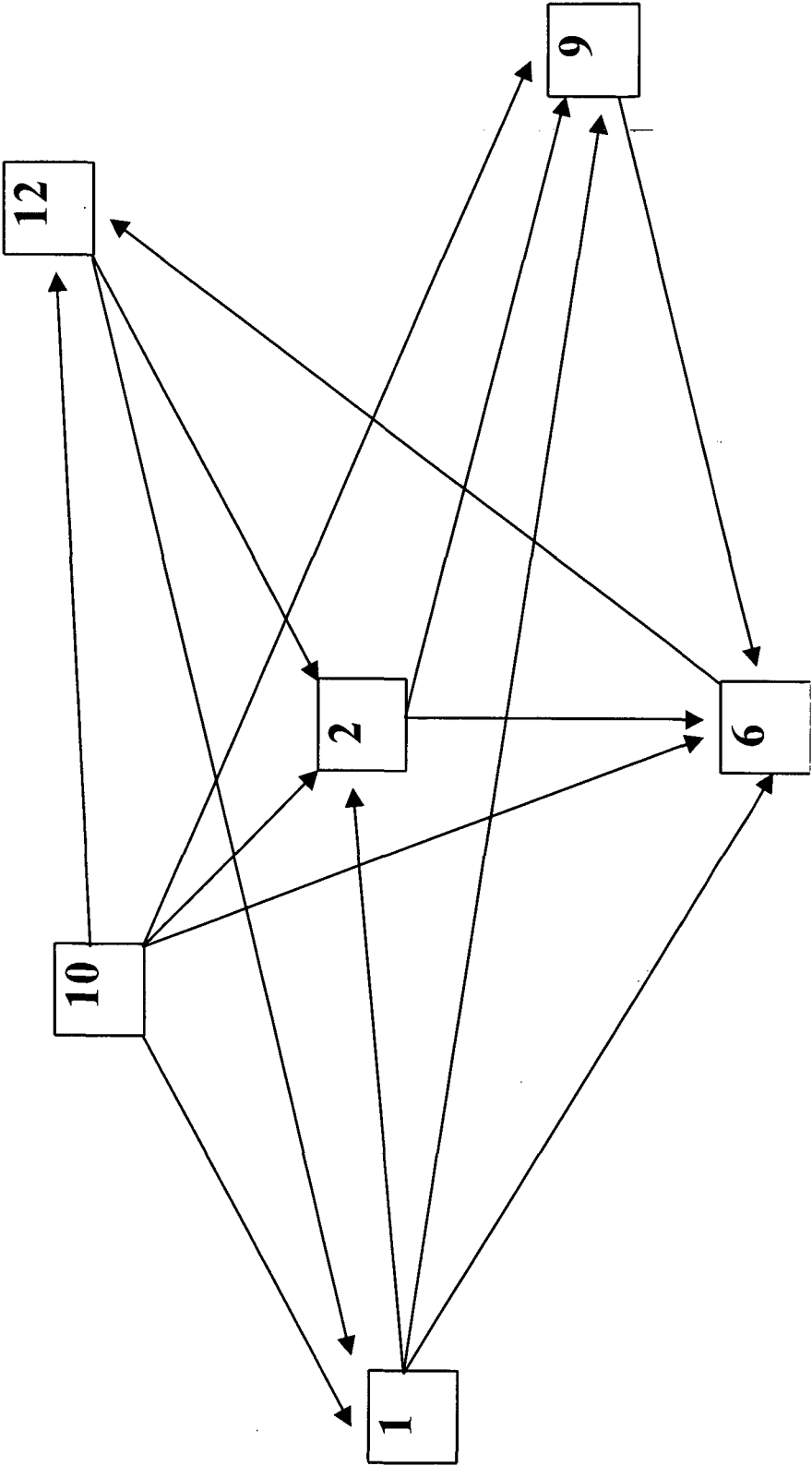


Figura 6 —Rede de Causalidade Sobre-determinante: Categorias de fatores influenciadores da aceitação do CMDCA, na percepção dos Prefeitos e Conselheiros



Para avaliação da influência da categoria **Vontade Política** importante será apreciar ainda o Diagrama de Causalidade Sobredeterminante, Figura 6, onde se identifica o circuito de maior impacto (o maior número de elementos de mais influência causal sobre o sistema: com percentual superior a 50%), capaz de estabelecer os padrões estruturais e o destino (comportamental) do sistema.

Este Diagrama é composto pelos elementos sobredeterminantes (Vontade Política, Articulação Interinstitucional, Capacitação, Acompanhamento e Avaliação, Legal e Cultural) que formam um sistema de relações cuja tendência é sobreviver em um equilíbrio estrutural dinâmico, uma vez que não é dominado por relações isoladas ou porque não se move em uma única direção. Aliás, tem um potencial de retroalimentação importantíssimo, que se dá pela via da Capacitação, a qual influi no elemento Cultural, que por sua vez, somado às determinantes do Legal, vão propiciar a renovação da **Vontade Política**.

A pesquisa aponta que a categoria **Vontade Política**, atribuída ao Prefeito Municipal, representa um papel significativo para a aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal, considerando que a Administração Pública deverá abrir mão de parte de seu poder.

Sendo a **Vontade Política** é um ‘poder de posição’, como tal depende do valor atribuído ao detentor de posição, uma vez que deve ser confirmado pelo poder físico ou de recurso, segundo propõe HANDY (1978).

Admitida a existência do poder de influência, as bases desse poder, segundo HANDY (1978), permitem o uso de diversos métodos. Dentre estes, temos as ‘regras e procedimentos’. E para que o detentor do ‘poder de posição’ (ou da Vontade Política) utilize regras e procedimentos, deverá ter o direito de instituir essas regras e procedimentos, bem como os meios e a vontade de pô-los em vigor. Com a implementação da lei federal a Administração Pública e o Conselho Municipal passam a possuir Vontade Política com idêntico peso.

Ora, o Prefeito Municipal é autoridade legitimada pelas urnas para administrar o município e estabelecer a forma e estratégias pelas quais devem ocorrer as ações e políticas municipais. Portanto, é ele quem estabelece as regras e procedimentos e que, em última instância, orienta as relações entre o Conselho e os demais órgãos da Administração Pública Municipal. Se aos CMDCA forem dadas as mesmas condições, mesmo que seja para as políticas da infância-adolescência é presumível a resistência.

Havendo um imperativo legal direcionado ao Prefeito Municipal no sentido de que determine a mudança de comportamento da Administração Pública Municipal, sob pena de responsabilização, certamente atenderá às exigências da lei, alterando o comportamento institucional. Contudo, isto não implica afirmar que ocorrerão mudanças de atitudes¹⁵.

Esta responsabilização é um fator altamente determinante das mudanças de práticas institucionais, já que a lei permite a aplicação de penalidades e medidas administrativas às pessoas e às organizações governamentais e não governamentais.

Admitindo-se que a categoria **Vontade Política** e todas as demais compõe um sistema de influência cíclica, o que resulta numa resposta ao Problema da pesquisa, pode-se afirmar que o verdadeiro eixo do sistema é o elemento 'Legal' (que possui como agente o Ministério Público). Este elemento, de acordo com a pesquisa, encontra-se direcionando todo o sistema (Figuras 5 e 6), contrabalançando, em um processo dinâmico, alternado com o 'Cultural', a qual atua complementarmente. Ambos os fatores, Legal e Cultural, influem na **Vontade Política**, a qual viabiliza o **discurso geral** da Administração Pública Municipal.

4.5 QUESTÃO INTERCORRENTE: VONTADE POLÍTICA DOS PREFEITOS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO À ACEITAÇÃO DA MISSÃO DO CMDCA

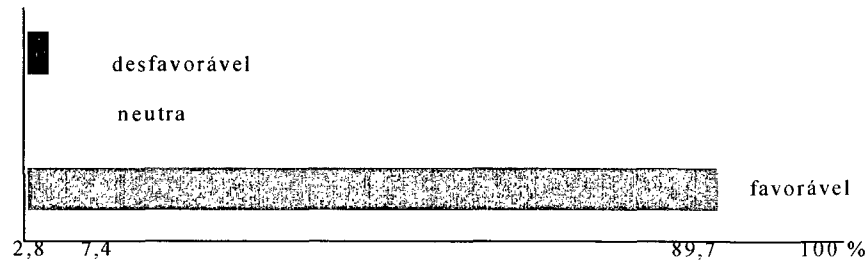
A totalidade dos Prefeitos Municipais participantes da pesquisa manifestaram vontade política favorável à aceitação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA pela Administração Pública municipal. Esta condição favorável está associada ao compromisso de trabalhar colaborativamente, que identificam para a Administração Pública.

A pergunta formulada no questionário a este respeito é fechada e comporta três alternativas de resposta sobre a aceitação da missão do CMDCA, a saber: favorável; desfavorável; e neutra. Manifestaram-se favoráveis 96 (89,7%) Prefeitos Municipais; 08 (7,4%) apresentaram sua atitude como neutra; e 03 (2,8%) demonstraram-se desfavoráveis quanto à aceitação do CMDCA. Estes dados demonstram que cerca de 10,2% dos Prefeitos Municipais possuem uma atitude diferente da favorável, e destes a posição majoritária é de neutralidade (expectativa) quanto à implementação da atuação do CMDCA.

¹⁵ A mudança de comportamento não implica mudança de atitude. São exemplos de mudança de atitude deliberada e sistemática, os métodos de socialização por mortificação e socialização em geral.

O Gráfico 10 demonstra esta situação:

Gráfico 10 - Vontade política dos Prefeitos Municipais par a aceitação do CMDCA

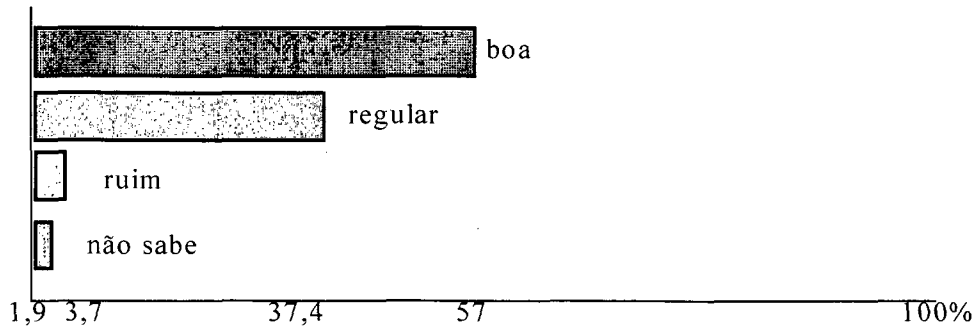


As demais, perguntas que questionam a aceitação dos CMDCA pela Administração Pública Municipal, dizem respeito às categorias ‘Articulação Interinstitucional’; ‘Trabalho Integrado’; ‘Recursos’; ‘Capacitação’; e ‘Acompanhamento e Avaliação’. Nestas categorias, as perguntas, de caráter fechado, apresentaram alternativas de resposta como ‘boa/bom’; ‘regular’; ‘ruim’; e, ‘não sabe’. Destas cinco categorias os respondentes apresentaram uma percepção positiva de todas elas, apesar de, em três situações, a valoração ‘razoável’ tenha sido responsável pela maioria das citações.

No que diz respeito à **Articulação Interinstitucional** - que se refere ao envolvimento das entidades no trabalho social e educativo nas áreas da assistência social, segurança pública, justiça e educação, no sentido de promover a inclusão social de criança e adolescentes - a atitude dos Prefeitos Municipais apresenta-se predominantemente como boa.

Esta atitude dos Prefeitos Municipais permite afirmar que a articulação interinstitucional é um **fator** que apresenta boa contribuição para a aceitação do CMDCA pela Administração Pública. Os dados tabulados apresentam o seguinte resultado: ‘boa’ (61); ‘regular’ (40); ‘ruim’ (04); e ‘não sabe’ (02). O Gráfico 11 a seguir, representa as frequências obtidas por cada uma das alternativas escolhidas pelos Prefeitos Municipais

Gráfico 11 – Contribuição do fator Articulação Interinstitucional para a aceitação do CMDCA



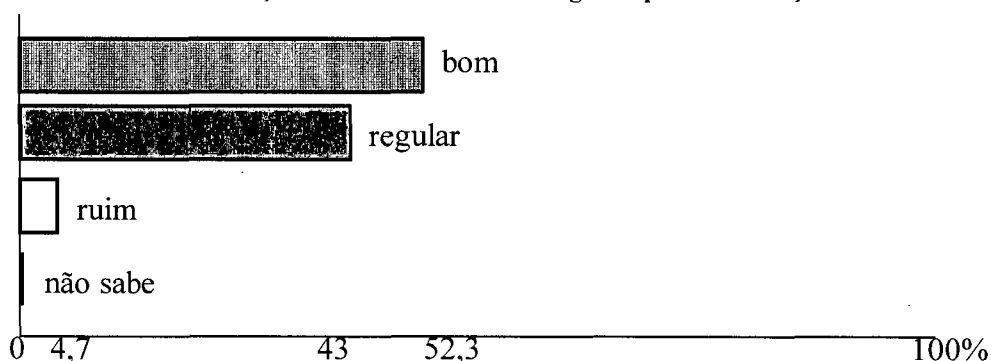
A categoria **Trabalho Integrado** - que diz respeito à coordenação de ações em função de objetivos comuns das organizações governamentais e não governamentais, sendo fruto de negociação e consenso - tem no CMDCA o seu grande articulador no município.

O objetivo do 'Trabalho Integrado' é obter uma rede de serviços, composta de diversos programas com finalidade de realizar o atendimento integral à criança e ao adolescente que se encontra com o seu direito ameaçado ou violado.

Na percepção dos Prefeitos Municipais o Trabalho Integrado apresenta-se como fator de boa contribuição para a aceitação desta missão do CMDCA por parte da Administração Pública Municipal.

Os dados tabulados apresentam os seguintes resultados: 'boa' (56); 'regular' (46); 'ruim' (05); e 'não sabe' - nenhuma resposta. O Gráfico 12 representa o conjunto das informações prestadas pelos Prefeitos.

Gráfico 12 – Contribuição do fator Trabalho Integrado para a aceitação do CMDCA



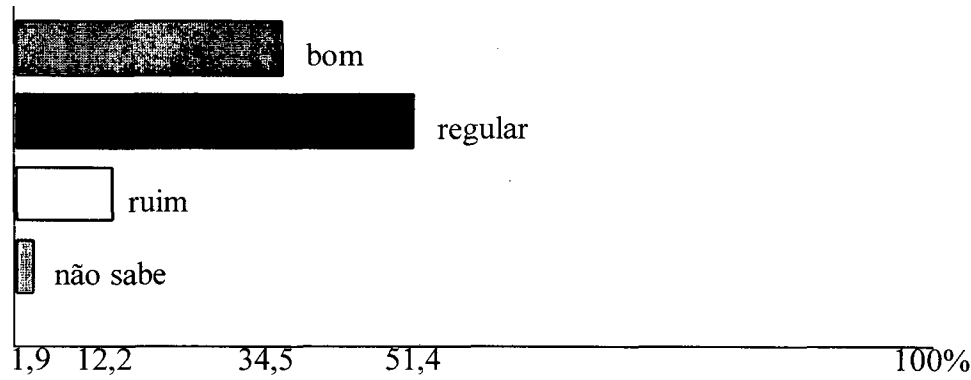
O nível de **capacitação** das pessoas envolvidas nos Conselhos e nos órgãos governamentais e não governamentais para operar as mudanças propostas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente é percebido pelos Prefeitos Municipais como um fator que apresenta regular contribuição para aceitação dos CMDCA pela Administração Pública Municipal.

Os dados tabulados apresentam os seguintes resultados: 'boa' (37); 'regular' (55); 'ruim' (13); e 'não sabe' (02), de acordo com o Gráfico 13.

Considerando-se, no presente caso, a expressão 'regular' como uma avaliação de caráter indefinido, já que os respondentes não se decidiram pelo bom ou pelo ruim, pode-se observar que, no conjunto das respostas, o saldo pode ser considerado positivo. Isto porque

34% dos respondentes consideram ‘bom’ o nível de capacitação das pessoas envolvidas e 12% o consideram como sendo ruim.

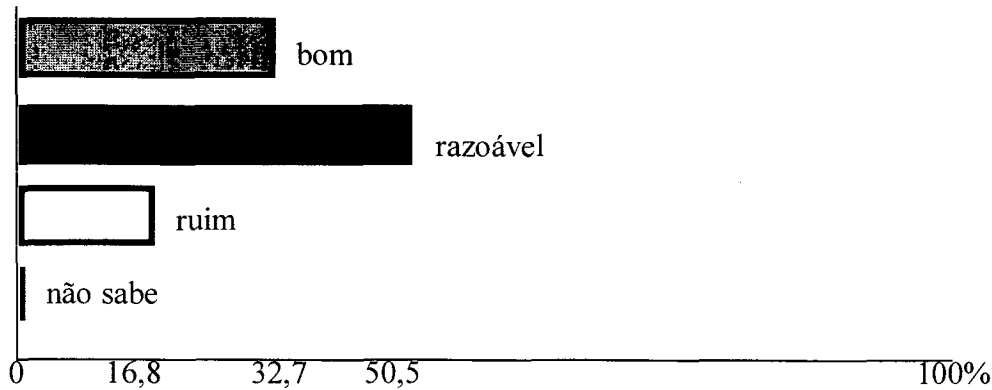
Gráfico 13 – Contribuição do nível de capacitação dos atores sociais para a aceitação do CMDCA



A pesquisa junto aos Prefeitos Municipais mensura o impacto que representa para a aceitação do CMDCA o suprimento de **Recursos** físicos e materiais pela Secretaria (ou órgão) à qual o Conselho se vincula. O ‘suprimento de Recursos’ é entendido como a disposição de equipamentos, área física, veículos e outros bens, na quantidade e nas especificações exigidas pelo trabalho. Este entendimento do termo ‘Recursos’ é mais elástico porquanto a pesquisa busca agrupar os fatores facilitadores e dificultadores para aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal, conforme já manifestado.

As respostas obtidas demonstram que 50,5% dos respondentes consideraram o suprimento de recursos físicos e materiais aos CMDCA como de razoável contribuição para a aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal. O Gráfico 14 apresenta os seguintes dados:

Gráfico 14 – Contribuição dos recursos disponibilizados para a aceitação do CMDCA



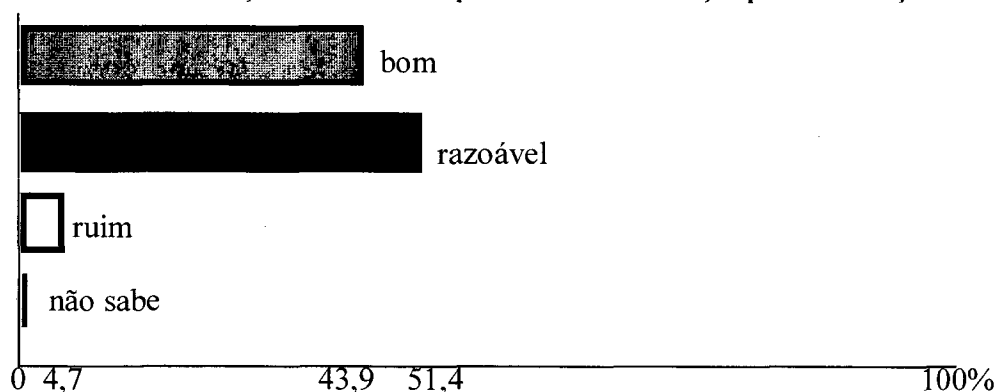
A categoria **Avaliação e Acompanhamento**, diz respeito à finalidade de orientar e reorientar a atuação dos responsáveis pelas decisões, pelos executores das ações e pelos financiadores.

O objetivo da ‘Avaliação e Acompanhamento’ é obter o diagnóstico da atuação dos programas de retaguarda ao Conselho Tutelar e dos indicadores de qualidade de vida que decorrem das ações gerenciadas pelas organizações governamentais e não governamentais com finalidade de realizar o atendimento integral da criança e ao adolescente que encontra-se com o seu direito ameaçado ou violado, nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, lazer, entre outras.

Na percepção dos Prefeitos Municipais, os mecanismos de Acompanhamento e Avaliação apresentam-se como fator de razoável contribuição para a aceitação desta missão do CMDCA por parte da Administração Pública Municipal.

Os dados tabulados apresentam o seguinte resultado: ‘boa’ (47); ‘regular’ (55); ‘ruim’ (05); e ‘não sabe’ - nenhuma resposta.

Gráfico 15 – Contribuição do fator Acompanhamento e Avaliação para a aceitação do CMDCA



Da avaliação destas categorias, que se centram na percepção do Prefeito Municipal, destaca-se o fato de que em três categorias a graduação de valor e frequência ultrapassou 50%, sem que esta condição objetivamente se manifestasse como um fator facilitador ou dificultador da atuação do CMDCA. Isto pode estar demonstrando uma dificuldade dos Prefeitos Municipais em dispor de informações suficientes para permitir uma avaliação institucional quando o assunto envolve ‘Capacitação’, ‘Recursos’, e ‘Acompanhamento e Avaliação’. É importante, neste sentido, que se revise o canal de comunicação entre o CMDCA e o Prefeito Municipal.

4.6 SÍNTESE DA ANÁLISE

O estudo apresenta, no Quadro 20 a seguir, uma síntese nominativa de todas as categorias em que foram aglutinados os elementos considerados facilitadores ou dificultadores da aceitação do CMDCA, na percepção dos conselheiros e de Prefeitos Municipais.

Quadro 20 – Grau de importância atribuído pelos Prefeitos e Conselheiros Municipais às diversas categorias facilitadoras e dificultadoras da aceitação do CMDCA

CATEGORIAS FACILITADORAS		CATEGORIAS DIFICULTADORAS	
CONSELHEIROS	PREFEITOS	CONSELHEIROS	PREFEITOS
Trabalho Integrado	Vontade Política	Recursos	Recursos
Vontade Política	Articulação Interinstitucional	Capacitação	Capacitação
Recursos	Trabalho Integrado	Ordem Cultural	Ordem Individual
Capacitação	Ordem Individual	Vontade Política	Vontade Política
Articulação Interinstitucional	Recursos	Articulação Interinstitucional	Articulação Interinstitucional
Marketing	Capacitação	Trabalho Integrado	Ordem Cultural
Acompanhamento e Avaliação	Ordem Demográfica	Ordem Individual	Trabalho Integrado
Ordem Individual	Perfil Institucional CMDCA	Marketing	Acompanhamento e Avaliação
Ordem Legal	Acompanhamento e Avaliação	Acompanhamento e Avaliação	Marketing
	Ordem Legal	Ordem Legal	Ordem Legal
	Marketing		Ordem Demográfica
	Ordem Cultural		

Os dados apresentados no quadro anterior permitem inferir pela existência de uma **congruência** entre as respostas obtidas entre os conselheiros e Prefeitos Municipais, consideradas algumas categorias facilitadoras e algumas categorias dificultadoras. Isto ocorre no conjunto de categorias compreendidas entre as três de maior frequência.

No caso das categorias facilitadoras, temos a *vontade política* e o *trabalho integrado* como principais colaboradoras para aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal. No caso das categorias dificultadoras, temos as categorias *recursos* e *capacitação* como principais resistências à aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal.

Estes dados informam que as organizações governamentais e não governamentais estão buscando desenvolver uma atuação integrada para responder efetivamente às necessidades das crianças e adolescentes, no que contam com o apoio de instituições e

autoridades municipais e estaduais. Contudo, para que se consolide esta ação, pronunciam-se os respondentes pelo estabelecimento de um processo permanente de capacitação que inclua o prefeito municipal e demais autoridades e pelo direcionamento dos recursos públicos para a criação ou implementação de programas de retaguarda para os encaminhamentos efetuados pelos Conselhos Tutelares, formando a rede de serviços. Esta conjugação de ações encontra fundamento na Ciência da Administração, para a qual a ‘vontade política’ é um poder de decisão que depende do valor atribuído ao detentor de posição e este deve ser confirmado pelo poder físico ou de recursos.

Assim, pode-se também inferir que, no processo de resistência-aceitação aos CMDCA, o mesmo encontra-se em fase de aceitação. Corrobora com esta assertiva o indicador da frequência apresentada pela categoria capacitação, cujo apelo está voltado para a necessidade de sedimentação dos CMDCA e das redes de serviços por eles articuladas e não para um momento anterior, como seria o caso da ‘sensibilização’.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo apresenta as conclusões relativas aos resultados encontrados pela pesquisa que pretendem identificar e analisar fatores influenciadores da missão dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, e complementa o estudo com recomendações gerais do autor sobre o tema.

5.1 CONCLUSÕES

A análise permite concluir, de forma geral, que os conselhos sociais surgem como instrumentos de mediação para construção do projeto de sociedade voltado à democracia participativa. Este projeto depende de valores e percepções internalizados na Administração Pública Municipal. Nesse sentido, a legislação federal (Lei n.º 8.069/90) vem sendo utilizada como elemento influenciador do reordenamento institucional e da cultura organizacional. Dada esta determinante, a cultura organizacional pública encontra-se ainda resistente à mudança, em razão dos valores e concepções centralizadoras do passado.

Percebe-se que as principais dificuldades para o avanço da implementação do CMDCA e da capacitação para o novo momento legal se deve, principalmente, à ausência de um ‘modelo de gestão participativa’ no âmbito da Administração Pública Municipal.

O surgimento dos CMDCA, ou a sua implementação, decorreu, num primeiro momento, da influência do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, e num segundo, até a atualidade, também do Ministério Público Estadual. O surgimento destes Conselhos Municipais implicou na adaptação das pessoas e de suas relações, gerando investimento em formação de recursos humanos.

Quando da promulgação da nova Constituição Federal (1988), as organizações não governamentais (ONG's) não estavam adequadas ao novo modelo de organização e participação social, tampouco as organizações governamentais. Nesse sentido, os conflitos gerados entre sociedade civil e Administração Pública Municipal podem ser atribuídos, na maioria das vezes, aos reflexos internos da gestação dessa sociedade civil nascente e às

próprias dificuldades de construção de novas relações sociais e compromissos institucionais. Mas em verdade, as organizações públicas brasileiras não tem demonstrado efetivo interesse na criação de um pacto social e na consolidação desse novo Estado Social.

Nesse sentido, o Prefeito Municipal deveria estar representando a Vontade Política da população, com apoio dos CMDCA, posicionando-se e orientando-se em razão desses interesses. Contudo, vem utilizando-se, quase que exclusivamente, da sua representatividade política, obtida no voto popular, para validar sua condição de intérprete dos anseios populares, direcionando a atuação da Administração Pública Municipal com este viés. Daí porque a pesquisa captou a existência de um forte sentimento no sentido da formação e capacitação de recursos humanos, incluso as autoridades municipais.

De forma mais específica, os resultados da pesquisa, considerada a análise das questões anteriores, indicam:

- Existência de relativa congruência nas respostas dos Prefeitos Municipais e Conselheiros Municipais, no que pertine à identificação de categorias que podem ser consideradas, ao mesmo tempo, facilitadoras e dificultadoras da aceitação dos CMDCA pela Administração Pública Municipal.
- Que as organizações governamentais e não governamentais estão buscando desenvolver uma atuação integrada para responder efetivamente às necessidades das crianças e dos adolescentes.
- Existência de proposta para construção de um processo permanente de capacitação que inclua o Prefeito Municipal e autoridades com o propósito de subsidiar os detentores da Vontade Política.
- Prioridade na alocação de recursos públicos para criação ou implementação de programas de retaguarda para os Conselhos Tutelares, fazendo acontecer a rede de serviços de atendimento municipal.

Estes resultados da pesquisa permitem inferir que o processo de resistência-aceitação da mudança organizacional decorrente da implantação dos CMDCA encontra-se em fase de aceitação, dada a frequência com que se apresenta o fator Capacitação e dada a necessidade, diagnosticada, para sedimentação do Trabalho Integrado que possibilita a formação das redes de serviço.

Estas redes, na percepção do pesquisador, vão dar forma à solidariedade humana, num sistema de relações interinstitucionais, induzindo o sistema a atuar articulado, formando a vontade política desejada para a sobrevivência da rede de serviços, a qual vai garantir a atuação dos CMDCA.

É importante destacar que os CMDCA foram concebidos para colaborar na alteração da realidade social de 40% da população brasileira, constituída de crianças e adolescentes. A mudança desta realidade não depende só do poder de decisão, mas objetivamente, do poder que se tenha sobre recursos. Não basta estudar e deliberar sobre ações que podem estancar as causas das desigualdades sociais nos municípios. Antes disto, é necessário identificar para onde estão direcionados os recursos financeiros, para então realocá-los.

Dos recursos arrecadados pela Receita Federal, no Balanço de 1998, aproximadamente 70% foram destinados à União, 26% aos Estados Membros e 4% aos Municípios, formando uma concentração pirâmidal que vem em prejuízo do Município. E é no município que o cidadão criança habita. Também é no município que ocorre a difusão do poder entre as sociedades supranacionais. É no município que se tem de responder, com propostas e ações concretas, às necessidades emergenciais e ao atendimento das necessidades básicas.

A reinstitucionalização apresenta-se, assim, como uma necessidade emergente, ditada pela própria Constituição Federal a partir da implantação da democracia participativa. Há que se revisar portanto, os artigos 23, 24 e 43 da Constituição Federal. Na realidade, há que se rever a competência municipal de forma a dotar este Ente Federativo dos recursos e oportunidades suficientes para garantir a cidadania. E inverter, se necessário, a pirâmide da distribuição das receitas públicas federais.

Verifica-se, em verdade, que o problema não é falta de recursos, é a má ou deficiente alocação de recursos. Veja-se o que se gasta de milhões de reais na recuperação do meio ambiente provocado pelos derramamentos de petróleo em nossos mares e rios. É desperdício de recursos públicos.

À vista do exposto, a pesquisa confirma a teoria administrativa no sentido de que:

- No processo de mudança organizacional há um forte apelo para a capacitação, que na pesquisa é considerada um destacado fator influenciador para aceitação do CMDCA pela Administração Pública Municipal.

- O destaque obtido pelas categorias Vontade Política e Recursos encontra fundamento na Ciência da Administração, para a qual a Vontade Política é um poder de decisão que depende do valor atribuído ao detentor de posição, e este deve ser confirmado pelo poder físico ou de recursos. Os Prefeitos Municipais devem ter consciência da importância da divisão do seu poder sobre os recursos públicos municipais (com os CMDCA) para garantir a democracia participativa.
- A sociedade tem capacidade de criar formas de democratização e de intervenção na condução dos negócios do Estado e com esta atitude ameaçar o monopólio que as classes dominantes tinham sobre os recursos estatais. A partir dos CMDCA a discussão do Estado e seus rumos e da gestão política é, mais do que nunca, uma discussão das mais contemporâneas, determinando a reflexão sobre a reinstitucionalização do país.
- Os resultados obtidos com a pesquisa indicam que se devem agregar outras categorias ao Modelo organizacional de sucesso com mudanças proposto pelo Prof. Antonio Carlos Gomes da COSTA (1990), quais sejam, as categorias Legal, Cultural, Individual, Demográfica e Marketing, para sustentação da aceitação dos CMDCA pela Administração Pública Municipal.

5.2 SÍNTESE DAS CONCLUSÕES

O estudo possibilitou demonstrar que os conselhos sociais surgem como instrumentos de mediação para construção do projeto de sociedade, funcionando como espaço para ajuste de valores e percepções da realidade, o que requer do governo e sociedade civil estratégias para sucesso do reordenamento institucional.

Estas estratégias devem, na percepção dos respondentes, encampar fatores que tenham condições de influenciar a aceitação dos CMDCA pela Administração Pública Municipal e que impliquem no sucesso da mudança organizacional imposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Os fatores levantados pela pesquisa encontram-se identificados com aqueles apresentados pelo Professor Antonio Carlos Gomes da COSTA (1990), o que responde ao problema da pesquisa.

O surgimento de conselhos sociais por influência do Ministério Público tem obrigado as Prefeituras Municipais a criarem e incorporarem os CMDCA sem que ocorresse um processo anterior para sua assimilação, o que determinou a adaptação do CMDCA ao meio ambiente visando sua sobrevivência.

Esta situação requer estratégias para otimizar ou minimizar influências facilitadoras ou dificultadoras no cotidiano dos CMDCA e no dos órgãos da Administração Pública Municipal. As estratégias, segundo a estudiosos da Administração, implicam em adaptação das organizações, em especial das pessoas e suas relações, gerando investimento das organizações em formação de recursos humanos.

É nesta direção o posicionamento de MOTA (1979), para quem, mudar a organização pública implica em mudar valores sociais que prevalecem na organização, bem como, mudar atitudes e padrões de participação dos indivíduos na organização, que constituem a cultura organizacional. Esta mudança ocorre de forma lenta, pois as pessoas e grupos demoram para alterar seus comportamentos, que estão ligados ao seu próprio modo de agir. E o modo de agir encontra-se impregnado pelo legado centralista da Administração Pública brasileira. Esta manifestação dos respondentes transparece nas dificuldades que são apresentadas para realização do trabalho integrado e na visão que possuem de um CMDCA de cunho popular, voltado ao controle das ações de atendimento executadas pelo Estado - no viés do 'controle social do Estado'.

Assim, conforme o referencial teórico, qualquer mudança que se queira impor à organização afeta as pessoas e grupos, bem como seus relacionamentos; e, especialmente, as estratégias gerenciais, tais como capacitação, instrumentos de medida, sistemas de avaliação.

Nesse sentido, o estudo permitiu vislumbrar que o processo de mudança determinado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente junto à Administração Pública Municipal, com a incorporação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, confirma os estudos científicos existentes. Isto porque, a pesquisa constata um forte apelo dos Conselheiros Municipais e dos Prefeitos Municipais para com a capacitação, forte influenciador da aceitação dos CMDCA pela Administração Pública Municipal.

5.3 RECOMENDAÇÕES

De acordo com o estudo realizado e os resultados da pesquisa, julgou-se relevante apresentar, em nível governamental, algumas recomendações para melhorar a aceitabilidade da missão do CMDCA, iniciando-se pelos grupos de influência mais citados pelos respondentes:

- **para a Administração Pública Municipal - órgãos responsáveis pela coordenação e execução da política municipal:**
 - priorizar a integração dos setores públicos e destes com as organizações não governamentais, possibilitando a formação de **redes de serviços** voltadas à complementariedade e à atenção integral da criança e do adolescente;
 - elaborar programas de atendimento com a efetiva participação das organizações não governamentais e colaboração de especialistas universitários, com a contribuição do CMDCA;
 - dinamizar a comunicação das prioridades de governo e da comunidade, através de um fluxo regular de informações, envolvendo Escolas, Igrejas e Associações Comunitárias;
 - orientar todas as políticas públicas para apoio à **rede de serviços**;
 - manutenção de recursos orçamentários no Fundo para Infância e Adolescência, que visem financiar pesquisas.
- **para as Organizações Não Governamentais, em especial as Universidades:**
 - ampliar a discussão do tema '**rede de serviços**', identificando compromissos próprios e estabelecendo pontos fortes e fracos;
 - fornecer subsídios técnico e operacionais para manutenção das **redes de serviços**;
 - estabelecer estudos específicos sobre os elementos que compõe os fatores facilitadores e dificultadores da aceitação dos CMDCA.

- **para o Ministério Público:**

- acompanhar o cumprimento das legislações municipais e estadual, em especial as ações integradas em **rede de serviços**;
- apoiar a implantação do sistema de garantia dos direitos, através do qual as ações são integradas em **rede de serviços** entre aqueles que têm a responsabilidade de promover os direitos, os que têm responsabilidade pela sua vigilância e aqueles que têm o dever legal de responsabilizar terceiros pelas omissões e deficiências;

- **para o órgão estadual responsável pela coordenação da política estadual:**

- criar um veículo de comunicação que alcance todas as organizações e instituições envolvidas, com a finalidade de divulgar informações sobre as modificações, mudanças e adaptações que estão sendo realizadas pelas pessoas, autoridades e organizações;
- realizar, incentivar e inteirar-se das discussões sobre o tema do reordenamento institucional organizadas pelas diversas instituições de ensino e pesquisa, propiciando canais que permitam a apresentação das idéias e sugestões ao conjunto de pessoas que atuam na elaboração de políticas públicas voltadas à infanto-adolescência;
- incentivar a cooperação entre as **redes de serviços** municipais, para obtenção de uma atuação regionalizada, envolvendo as instituições de ensino e pesquisa;
- incentivar a criação de Fóruns Regionais e Estadual para debater a competência e atuação dos CMDCA;
- estimular o debate sobre competências das instituições envolvidas com a **rede de serviços**, bem como, com o financiamento e a resolutividade da **rede de serviços**;
- proporcionar suporte ao processo de articulação das instituições e organizações estadualizadas, no seu Fórum próprio.

- **para os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente**

- garantir o exercício da função articuladora do CMDCA, baseando sua atuação em três princípios: (a) respeito à identidade de cada ente articulado; (b) respeito à autonomia de cada pessoa, grupo ou entidade que se articula; e (c) respeito ao dinamismo próprio de cada membro da articulação;
- fundamentar sua ação articuladora nos aspectos jurídico, social, político e ético. O primeiro, respeitando o Estatuto da Criança e do Adolescente que define a política de atendimento como 'um conjunto articulado de ações'. O segundo, diz respeito à realização de um processo de mobilização social, para mudança da ordem social. O terceiro, tem a ver com a dimensão participativa da democracia brasileira, que cria o Conselho como seu instrumento privilegiado. O último fundamento, está na percepção de um interesse superior da criança e do adolescente como base de consenso ético na sociedade;
- ter consciência da fragilidade e da precariedade do trabalho isolado;
- adotar atitudes que favoreçam ao **sucesso** de um processo de articulação, como por exemplo: (a) atenção permanente aos movimentos da conjuntura; (b) identificação atenta e criteriosa de interlocutores e parceiros; (c) explicação e aprofundamento constante de um referencial comum de crenças e valores entre pessoas, grupos e entidades participantes de um processo de articulação; (d) planejamento conjunto, participativo e estratégico das ações; (e) avaliação persistente das atividades desenvolvidas;
- priorizar o trabalho em **rede de serviços**, proporcionando sua implementação, qualificação e extensão, a partir de diagnósticos e de leituras das realidades locais (índice de desenvolvimento humano - IDH), tendo como vínculo básico a família-escola-comunidade, em torno das quais as redes devem ser articuladas.

¹⁶ O indicativos foram extraídos de: COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *O Nó e a Rede. A articulação como princípio estruturador da política de proteção integral à criança e ao adolescente - Perguntas e Respostas*. Belo Horizonte. Abril. 1999, p.8 e 9. Importante anotar que o autor identifica a articulação como uma ação de entidades parceiras e não como responsabilidade depositada aos Conselhos.

- **para os Prefeitos Municipais:**

- fortalecer o órgão de coordenação do Plano Municipal, estabelecendo um sistema de informações que permita às instituições e à população conhecerem e dimensionarem o problema social da localidade (IDH) e o atendimento prestado;
- fortalecer a estratégia de responsabilizar as diferentes políticas públicas pelo financiamento das ações de sua competência em relação à criança e ao adolescente;
- alocar recursos financeiros para o Fundo para a Infância e Adolescência, com recursos do Orçamento Municipal e captação planejada de recursos da sociedade civil e oriundos de renúncia fiscal.

5.4 RECOMENDAÇÕES FINAIS

O estudo recomenda que a Administração Pública Municipal proceda o aperfeiçoamento de sua estrutura organizacional, priorizando a incorporação do modelo de gestão participativa, aperfeiçoando com isto sua estratégia de relações interinstitucionais.

Isto requer que, além da formação e capacitação, as organizações públicas estejam abertas para o processo de acompanhamento e avaliação das ações.

Para tanto, o processo de capacitação deve utilizar um método que sensibilize os envolvidos, como o do tipo participação-envolvimento.

No plano do mediato, fica evidente a necessidade de incorporação, pelo setor educacional, do modelo de democracia participativa, o que permitirá a alteração de atitudes e comportamentos dos futuros atores sociais, implicando na modificação da cultura social, aproximando-se com isto os dois componentes do Estado Democrático: sociedade civil e governo.

Estas considerações devem ser levadas em conta quando da implantação e implementação das **redes de serviços** municipais de atendimento à criança e ao adolescente, as quais, ao nosso ver, consolidam do processo de implantação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e, conseqüentemente, a democracia participativa.

Importante observar que na Rede de Causalidade (Capítulo IV) a categoria ‘capacitação’ influi diretamente nas categorias ‘trabalho integrado’, ‘recursos’ e ‘marketing’. Esta influência poderá permitir que, a médio prazo, se estabeleça e viabilize a rede de serviços para atendimento das crianças e adolescentes em situação de risco.

A expectativa é plausível uma vez que estando as organizações capacitadas, com seus recursos alocados adequadamente e dispondo de um sistema de comunicação com a comunidade, é possível a influência nos valores, atitudes e comportamentos das pessoas, pré-requisito para a mudança da ‘cultura organizacional’.

Por fim, os princípios norteadores do processo de formação da nova cultura e de capacitação dos atuais atores, para o trabalho integrado, em rede de serviços de atenção à criança e ao adolescente, podem assim ser expressos:

- articulação das diversas políticas públicas, que devem estar voltadas para a promoção social e para o resgate dos direitos de cidadania;
- ação integrada entre organizações governamentais e não governamentais, inclusive os CMDCA;
- complementariedade dos diversos programas e serviços voltados para a população infanto-juvenil, com instalação de um ‘sistema de referência e contra-referência’¹⁷ para garantir o atendimento em rede;
- mecanismos de avaliação e acompanhamento da execução, com participação da sociedade civil e Ministério Público, que garanta uma atuação articulada num sistema que volte-se para a garantia dos direitos.

¹⁷ Trata-se de um sistema no qual uma organização ao atender um cliente em potencial, diagnostica a situação e faz encaminhamentos para outros parceiros da rede de serviços.

6 ANEXOS

6.1 ANEXO I – INSTRUMENTOS DE COLETA DOS DADOS

A) Questionário aplicado nos Seminários Regionais do CEDCA (1998)¹⁸

“Procure resolver o questionário abaixo relacionando-o ao tema do seu grupo de trabalho.

1. Qual a principal missão dos Conselhos de Direitos - Optativa. (ABERTA)
2. Relacione os principais grupos de influência/interesse (pessoas e/ou instituições), em nível regional e municipal que possam interferir na atuação (da Missão) dos Conselhos de Direitos e associe a principal atividade desenvolvida por este grupo. (Identifique mais de uma)

GRUPOS DE INTERESSE	ATIVIDADES DO GRUPO
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
5.	5.
...	...

- 2.1. Com base na pergunta anterior, relacione a seguir os **três principais** grupos de influência (pessoas e/ou instituições) e coloque o número três (3) na frente do grupo mais importante e o número um (1) na frente do grupo menos importante. (ABERTA)

Grupo mais importante (ordem de importância: 3, 2, 1) ¹⁹	Principais Grupos de Influência (ver pergunta nº 2)
()	-
()	-
()	-

¹⁸ O conteúdo deste questionário foi produto do trabalho de assessoria ao CEDCA/SC, realizada pelo Professor Guaracy de Almeida.

¹⁹ O número três (3) deve ser anotado para o Grupo mais importante.

3. Relacione as **principais oportunidades e ameaças**²⁰ para o cumprimento da Missão dos Conselhos de Direitos. (Identifique mais de uma)

OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
5.	5.
...	...

3.1. Com base na pergunta acima, relacione as **três principais** oportunidade e coloque o **número três (3)** na frente da oportunidade mais importante e o **número um (1)** na frente da oportunidade menos importante. (ABERTA)

Identifique a importância pela ordem: 3, 2, 1	OPORTUNIDADE (ver pergunta nº 3)
()	
()	
()	

3.2. Com base na pergunta 3 (três), relacione as **três principais** ameaças e coloque o **número três (3)** na frente da ameaça mais importante e o **número um (1)** na frente da ameaça menos importante. (ABERTA)

Identifique a importância pela ordem: 3, 2, 1	AMEAÇA (ver pergunta nº 3)
()	
()	
()	

²⁰ As oportunidades foram identificadas, no momento a aplicação do questionário, como fatores facilitadores da missão do CMDCA e as ameaças como fatores dificultadores.

B) Questionário aplicado aos Prefeitos Municipais

Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal

Os Conselhos Municipais de Direitos tem sido considerados, em algumas localidades, grandes aliados na solução de problemas referentes ao atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, em outras, objeto de preocupação dos governantes.

Para que ocorra **uma ação consistente e qualificada** se faz necessário **identificar**, convenientemente, as variáveis que influenciam estas atitudes que facilitam ou dificultam a aceitação do Conselho Municipal de Direitos. Somente com o conhecimento das causas se poderá estabelecer uma proposta de trabalho que colabore positivamente com o município, na qual também se inclua entidades parceiras como as Universidades, Associações de Municípios e o Governo do Estado.

Melhorar as relações entre as Prefeituras Municipais e as entidades não governamentais faz-se necessário e urgente. Com objetivo de auxiliar no alcance deste ideal, estamos desenvolvendo uma pesquisa para conclusão de Mestrado na UFSC, cujo resultado será imediatamente repassado ao Conselho Estadual a fim de subsidiar as articulações que estão sendo idealizadas para este ano.

Este questionário **não contém elementos para identificação do informante** e não lhe tomará mais que 30 minutos. Nele estão inseridas perguntas vitais para orientar o Plano de Ação do CEDCA para 1999 e o próprio processo de articulação da sociedade, que se pretende colabore de forma parceira com a municipalidade.

Nesse sentido é importante que Vossa Excelência responda o questionário com **seus conhecimentos e impressões** retirados do cotidiano e das leituras que tenha feito. Evite, na medida do possível, deixar alguma pergunta em branco ou incompleta.

Hélio Abreu Filho
(atual Presidente do Conselhos Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente)

1. Qual a principal Missão dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente ?

(MISSÃO é entendida como a principal incumbência ou finalidade da entidade. É ela que determina a direção a ser seguida quanto a objetivos, estratégias e ação)

2. Qual o entendimento que você possui da **palavra ‘paridade’**, que é normalmente utilizada para destacar uma característica dos atuais Conselhos Municipais, em especial os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente.

Identifique uma das alternativas abaixo colocando um “x”, no parênteses, se você:

- 1. desconhece o significado da palavra ();
- 2. conhece em parte () ou
- 3. conhece ()

Se você anotou o item 2 ou 3, descreva sucintamente o seu entendimento sobre **‘paridade’**:

3. Relacione as principais pessoas e/ou organizações/entidades, em nível regional e municipal que possam interferir facilitando ou dificultando a Missão dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Identifique três ou mais, se possível.

Liste Pessoas e/ou Entidades/organizações que possam facilitar ou dificulta a ação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

4. Relacione as **principais facilidades e dificuldades** para o cumprimento da Missão dos Conselhos de Direitos. Identifique mais de três, se possível:

FACILITAM O CUMPRIMENTO DA MISSÃO DO CONSELHO MUNICIPAL	
1.	
2.	
3.	
4.	
DIFICULTAM O CUMPRIMENTO DA MISSÃO DO CONSELHO MUNICIPAL	
1.	
2.	
3.	
4.	

5.1. Para a **aceitação** do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente pela Administração Pública Municipal, **como você expressa a sua Vontade Política de governante:**

() favorável; () desfavorável; () neutra

(**vontade política:** é aquela vontade manifestada pelo governante no sentido de direcionar a organização para trabalhar conscientemente, deliberativamente e colaborativamente para a realização das metas da mudança, planejadas antecipadamente)

5.2. Para a **aceitação** dos Conselhos Municipais de Direitos pela Administração Pública Municipal, **como você percebe:**

(a) **articulação** das entidades: () boa () ruim () não sabe () regular

(**articulação:** envolvimento de entidades no trabalho social e educativo nas áreas da assistência social, polícia, justiça, educação para promover a inclusão social de crianças e adolescentes)

(a) (b) **trabalho integrado:** () ruim () bom () não sabe () regular

(é aquele capaz de coordenar as ações em função de objetivos comuns, sendo fruto de negociação e consenso)

(c) o nível de capacitação das pessoas para entender e operar o **novo modelo** de organização: () não sabe () bom () regular () ruim

(**novo modelo** significa dizer, por exemplo, aquele em as entidades governamentais e não governamentais passem a perceber a criança como 'sujeito de direitos' e as políticas sociais básicas como 'direito do cidadão e dever do Estado', bem como aplicar a política da 'atenção integral' e exercitar a 'participação da sociedade' nas deliberações das políticas na área da criança)

(d) o **suprimento de recursos** físicos e materiais para os Conselhos:

() bom () regular () não sabe () ruim

(**suprimento de recursos** significa dizer, dispor de equipamentos, área física, veículo, etc, na quantidade e nas especificações exigidas pelo trabalho)

(e) o **acompanhamento e avaliação** de resultado dos programas de atendimento à criança, em termos de benefício:

() ruim () bom () regular () não sabe

(**acompanhar e avaliar** tem a finalidade de orientar e reorientar a atuação dos responsáveis pelas decisões, pelos executores das ações e pelos financiadores)

Comente qualquer dos itens de resposta das perguntas 5.1. ou 5.2. se você desejar:

6.2 ANEXO II – ALGUNS DEPOIMENTOS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

Os depoimentos que seguem foram efetuados pelos prefeitos municipais, assim considerados aqueles que assinaram as respostas ou que efetuaram de próprio punho o encaminhamento das mesmas, tendo a manifestação decorrido da seguinte questão, formulada em aberto, a saber: “Comente qualquer dos itens de resposta das perguntas 5.1. ou 5.2. se você desejar.”

As respostas foram agrupadas obedecendo afinidades, que também foram percebidas na seleção dos elementos que compuseram as diversas categorias anotadas pela pesquisa.

5.1. - Vontade Política

- a) A vontade é grande, porém os recursos municipais são minguados.
- b) Dentro das possibilidades faço o que é possível.
- c) Quero crer que todo governante gostaria de ver em prática um programa de atendimento integral à criança e ao adolescente em seu município, diante da responsabilidade com o futuro das novas gerações

5.2. - Demais Categorias

- a) Capacitação
 - Sentimos dificuldades numa melhor atuação do CMDCA, mas estamos tentando através da participação de técnicos e formação de conselheiros melhorar a sua presença.
 - Acredito ser necessário um maior envolvimento e comprometimento dos governantes, proporcionando cursos de capacitação, de informação e dos papéis dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares. Assim garantindo uma maior compreensão e ações concretas.
 - Falta muita informação com referência às competências do Conselho. Há necessidade que o Conselho Estadual proceda seminários e cursos de capacitação para os conselheiros semestralmente.

- No nosso entendimento, o fato da criança ser hoje considerada ‘sujeito de direitos’, é resultado de uma longa caminhada e para que isso não se fragmentasse, deveriam ser repensadas formas de se exigir da sociedade civil, a participação, bem como oferecer oportunidades, espaços de discussão entre os governantes e os conselheiros. Nos cursos de capacitação, exigir a presença dos governantes, não apenas convidar. Muitas vezes, atitudes são tomadas e encaminhamentos são dados sem um mínimo de consciência das conseqüências que poderão surgir.

b) Trabalho Integrado

- Maior integração dos órgãos ou entidades que tratam do assunto para dirimir dúvidas, dar sugestões e que os município tenham uma atuação conjunta. Significa troca permanente de informação. Procurar integrar as comunidades e a sociedade porque pensam ainda que o problema da assistência social é da Prefeitura (só).

c) Recursos

- Tratando-se de município de pequeno porte, são sempre as mesmas pessoas para atividades múltiplas e isso desgasta.
- Como governante procuramos disponibilizar recursos para que as solicitações que nos chegam, seja via Conselho, seja de outras áreas afetas a criança e ao adolescente, possam ser atendidas, pois nossa meta é, qualidade de vida para todos.
- A falta de materiais e recursos em muitos casos vem a fazer falta para o bom desempenho do próprio Conselho.
- Tivemos o projeto Brasil Criança Cidadã com ótimo resultado, hoje temos dificuldades de dar continuidade a este projeto por falta de recursos.
- Falta de funcionário que articule todos os Conselhos em termos administrativos e legais.
- Acredito que para o verdadeiro andamento dos trabalhos dos CMDCA é necessário reformular o orçamento e financiamento das ações a serem desenvolvidas na área social mediante o Plano Municipal de Assistência Social.
- É mais um ônus para o município que estão em grande dificuldade financeira. Não há contrapartida da União e do Estado para auxiliar nos programas. Não há investimento na capacitação de recursos humanos para transformar algumas crianças e adolescentes.
- As dificuldade de toda a ordem nos angustiam e nos frustram. Municípios de pequeno porte como o nosso carecem do apoio técnico e financeiro das demais esferas de governo.

- Os recursos destinados à política de atendimento são poucos, principalmente em se tratando de municípios pequenos e com pouca concentração de renda. Se por um lado oferece menos problemas a dificuldade para resolver os poucos que aparecem, por outro requer criatividade nas ações.
- A respeito do FUDEP, por exemplo, o qual retém recursos do município que outrora eram investidos em educação, atendimento e bem estar do educando. Se o município enfrenta sérias dificuldades como um todo, cada vez mais estamos municipalizando as ações e não são distribuídos os recursos proporcionalmente.

d) Articulação Interinstitucional

- A aceitação do CMDCA em nosso município está baseada em nossa concepção de organizar o trabalho na melhor maneira visando atender o que estabelece o ECA passando a perceber de fato que a criança e o adolescente são sujeitos de direito. O que não aceitamos é que estes encargos fiquem basicamente sobre os municípios, no início são feitas parcerias entre Governo Federal, Estadual e Municipal para execução de programas, no entanto, sempre alegando dificuldades financeiras as esferas federal e estadual começam a se afastar, ficando o município sozinho com todos os custos.
- Deparamo-nos também com fatores histórico-sociológicos onde há uma preocupação excessiva com o menor problema. Há famílias também que julgam que o pátrio poder tudo pode, principalmente dentro de Reservas Indígenas.

e) Acompanhamento e Avaliação

f) Ordem Individual

- Muitas vezes o trabalho do Conselho é dificultado pela política partidária que existe. Por outro lado, percebe-se que existe uma vontade política muito grande por parte dos conselheiros em buscar alternativas para um consenso e solucionar esses problemas.

6.3 ANEXO III – ELEMENTOS QUE COMPÕE A ‘MISSÃO’ DOS CMDCA, NA PERCEPÇÃO DE PREFEITOS MUNICIPAIS

(a) articulação - com 08 (oito) citações, a saber:

ação conjunta: 01; organizar ações de atendimento: 01; estabelecer parceria com o Conselho Tutelar: 02; assessoramento (apoio) ao Conselho Tutelar: 01; parceria entre OG's e ONG's : 01; implantar a política: 01; implementar a política: 01.

(b) controle - com 41 (quarenta e uma) citações, a saber:

cuidar, zelar pela política: 02; zelar e fazer cumprir a política: 05; fazer cumprir a política: 04; fazer cumprir o ECA: 01; zelar pelos direitos da criança e do adolescente: 02; zelar pelo cumprimento do ECA: 05; garantir o cumprimento dos direitos: 02; assegurar os direitos às crianças e adolescentes: 03; garantir os direitos das crianças e adolescentes: 15; assegurar o atendimento às crianças e adolescentes: 01; defesa dos direitos: 01.

(c) deliberação - com 35 (trinta e cinco) manifestações:

estabelecer, elaborar, formular a política: 03; formular, estabelecer a política municipal: 23; criar, manter, elaborar programas de atendimento: 08.

(d) deliberação e controle: com 14 (quatorze) citações, a saber:

deliberar e controlar as políticas públicas: 14

(e) deliberação, controle e articulação: com 01 (uma) manifestação, a saber:

deliberar, controlar e articular políticas públicas: 01

(f) execução de ação pelo CMDCA: com 13 (treze) citações, a saber:

amparo à criança e ao adolescente: 03; trabalhar desajustes familiares: 01; enfrentar a delinquência junvenil: 01; contribuir para reduzir a violência contra a criança: 01; mostrar os direitos às crianças e adolescentes: 01; desenvolver ações de atendimento: 02; promover o atendimento e defesa dos direitos: 04.

(g) resposta deixada em branco: 02 (dois) respondentes.

6.4 ANEXO IV – FATORES FACILITADORES E DIFICULTADORES DA ACEITAÇÃO DOS CMDCA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA PERCEPÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS

I - FATORES FACILITADORES

Categorias do Modelo Organizacional de COSTA (1990) - (Total de respostas: 195)

1. VONTADE POLÍTICA (50 respostas)

Termo de Ajuste de Conduta: 01

apoio do Ministério Público (MP): 09

acesso ao Ministério Público: 01

apoio da Secretaria Municipal à qual o CMDCA está vinculado: 01

apoio da Secretaria de Educação Municipal (vinculação CMDCA): 02

apoio da Secretaria de Saúde Municipal (vinculação CMDCA): 02

apoio da Secretaria de Bem Estar Social Municipal (vinculação CMDCA): 01

apoio do Poder Legislativo: 02

acesso ao Poder Legislativo: 01

apoio do Poder Judiciário: 07

apoio do Poder Executivo Municipal: 09

acesso ao Poder Executivo Municipal: 02

participação do CMDCA nas reuniões do colegiado municipal: 01

ONG's com participação na política de atendimento: 01

poder da decisão: 01

aprovação de projetos: 02

respaldo político ao CMDCA: 01

apoio integral aos programas de atendimento: 01

apoio da Polícia Militar: 02

apoio das delegacias (Polícia Civil): 01

apoio da Secretaria da Família (Estado): 01

apoio da Secretaria de Estado da Segurança Pública: 01

2. ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL (20 respostas)

intercâmbio entre os Conselhos Municipais existentes: 01

trabalho integrado com Poder Executivo, Legislativo e Judiciário: 03

integração do Conselho Tutelar com as Escolas: 01

apoio dos Conselhos ao CMDCA: 02

mobilização social: 01

parcerias entre entidades públicas e privadas: 06

comissões de saúde: 01

universidade: 01

aproveitar apoio dos 'grupos de interesse' (que influem na missão do CMDCA): 01

maior participação da sociedade civil, Poder Executivo e Poder Legislativo: 01

articulação com Escolas, SINE, SENAI, CMDCA, SENAC, CMAS: 01

articulação com OG's e ONG's *obtendo recursos* (Humanos, Materiais e Financeiros) para execução dos programas: 01

3. TRABALHO INTEGRADO (66 respostas)

apoio das associações comunitárias: 01

parceria com instituições que prestam atendimento: 02

ONG's engajadas nos programas: 01

apoio das entidades filantrópicas: 01

apoio das ONG's: 03

apoio das Escolas : 13

envolvimento de escolas estaduais e municipais: 01

apoio das escolas de educação infantil: 03

apoio das Igrejas: 05

apoio da Pastoral: 03

apoio do SINE, SENAI: 03

apoio da comunidade (grupo de mães): 01

parcerias: 01

OG's: 04

bares, danceteriais : 02

atuação do Conselho Tutelar: 01

Fórum permanente: 01

fórum dos direitos da criança e do adolescente: 01

trabalho comunitário, integrado e vinculado à comunidade e família: 01

trabalho integrado com comunidade: 08

envolvimento da sociedade: 01

apoio da sociedade civil: 01

envolvimento da comunidade (erradicação trabalho infantil): 03

intercâmbio da sociedade civil: 01

parceria com comunidade: 03

envolvimento dos vários segmentos da sociedade (trabalho integrado): 01

4. CAPACITAÇÃO (26 respostas)

conscientização: 01

conscientização da necessidade da participação em seminários, congressos, visando capacitação dos profissionais: 01

conscientização (professores, pais, sociedade): 01

ECA - respeito legal, conscientização: 02

qualificação profissional dos conselheiros: 01

capacitação: 01

cursos de capacitação: 01

realização de palestras, seminários, programas de prevenção sobre violência e exploração sexual: 01

realização de congressos, seminários, encontros: 01

realização de encontros de formação: 02

esclarecimentos, diálogos e orientação (capacitação): 01

participação de cursos, eventos, encontros, fóruns: 04

apoio sócio-familiar às famílias por intermédio de palestras e orientação: 01

realização de cursos profissionalizantes para adolescentes: 01

orientação sobre o ECA para crianças e adolescentes: 01

orientação pelo ECA: 01

divulgação do ECA: 01

eventos comunitários sobre o ECA: 01

aplicação do ECA pelas OG's e ONG's: 02

buscar referências pela ampliação dos projetos em execução: 01

5. RECURSOS (27 respostas)

a) Financeiros:

contribuição das empresas ao FIA (também via fatura da Celesc, Telesc, ..): 06

ONG's apoiando programas, com recursos: 01

atuação do FIA: 01

criação de lei para captação recursos FIA municipal (Hotéis e similares): 01
 existência de item orçamentário nos Orçamentos para execução da política: 02
 cumprimento da lei do FIA: 01

b) Humanos:

apoio de psicólogo: 02
 apoio de assistentes sociais: 03

c) Materiais:

espaço físico adequado para atuação do CT: 01
 espaço cedido pelas entidades: 01

d) Institucionais:

criação de programas: 01
 atendimento dos benefícios sociais (LOAS): 01
 erradicação dos problemas de trabalho infantil e proteção ao trabalho do adolescente: 01
 existência de programas de 'grupo de família': 01
 existência de programas de 'grupos de jovens': 01
 existência de programas de atendimento de retaguarda ao CT: 01
 programas de ocupação infantil: 01
 execução de programas: 01

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO (06 respostas)

informatização: 01
 conhecimento do problema: 01
 experiência vivenciada no trabalho diário: 01
 diagnóstico do Conselho Tutelar: 01
 trabalho intensivo voltado à prevenção, informação e encaminhamentos: 02

II - FATORES FACILITADORES

Categorias não abrangidas pelo Modelo Organizacional de COSTA (1990)

- (Total de respostas: 20)

LEGAIS (03 respostas)

garantia dos direitos das crianças e adolescentes: 01
 garantia das políticas sociais básicas: 01
 ter conhecimento da lei (sócio, político, filosófica): 01

INDIVIDUAIS (03 respostas)

participação efetiva nas reuniões: 01

comprometimento dos conselheiros com a causa: 01

trabalhos voluntários: 01

CULTURAL (08 respostas)

infra-estrutura familiar de boa qualidade: 01

escolha de lar substituto para crianças e adolescentes abrigados: 01

modelo econômico: 02

falta de programas: 01

salários baixos dos Conselheiros Tutelares: 01

falta de reconhecimento pelo Poder Público: 01

CMDCA inoperantes: 01

MARKETING (10 respostas)

apoio dos meios de comunicação: 03

criação de espaços nos meios de comunicação social: 01

promoções: 01

divulgação das características das medidas sócio educativas: 02

divulgação pela imprensa: 03

III - FATORES DIFICULTADORES

Categorias do Modelo Organizacional de COSTA (1990) - (Total de respostas: 135)

1. VONTADE POLÍTICA (18 respostas)

politicagem: 02

interesses políticos: 03

partidarismo: 01

falta de sensibilidade do Poder Executivo e do Legislativo para encaminhamento: 02

descaso das autoridades: 01

falta de cooperação da escola: 01

falta de cooperação do Poder Público: 01

falta de apoio do Poder Público, desinteresse: 02

atrito com a Segurança Pública: 01

Segurança Pública não atuante: 01

não tomar decisão: 01

falta de ações concretas: 01

dificuldades na conclusão de projetos: 01

2. ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL (14 respostas)

falta de cooperação, comprometimento, participação, interesse da comunidade: 08

Câmara de Vereadores: 01

falta de comunicação entre os três Poderes: 02

falta de participação do Poder Executivo e Legislativo: 01

falta de articulação entre Conselhos: 01

desarticulação nas ações do CMDCA e Conselho Tutelar: 01

3. TRABALHO INTEGRADO (14 respostas)

bares e danceterias: 10

falta de comprometimento, apoio, atuação, participação das entidades envolvidas: 02

ausência de integração do CMDCA com técnicos, instituições e comunidade: 01

falta das OG's e ONG's: 01

4. CAPACITAÇÃO (31 respostas)

falta de habilitação prévia dos profissionais: 01

falta de capacitação dos profissionais que atuam nos programas: 03

falta de formação dos conselheiros: 01

desqualificação e despreparo dos conselheiros: 01

falta de conhecimento do papel do conselheiro: 01

falta de clareza do papel por parte dos conselheiros: 01

falta de participação dos conselheiros nos eventos: 01

falta de clareza da representatividade: 01

desinformação dos conselheiros em relação ao Orçamento do FIA: 01

desinformação dos CMDCA em relação ao Orçamento Municipal: 01

falta de conhecimento: 03

desconhecimento do ECA: 01

falta de conscientização: 01

desconhecimento do ECA: 03

visão distorcida sobre as medidas sócio-educativas: 02

falta de formação: 01

formação educacional: 02

falta de reordenamento institucional: 01

desinformação da população: 01

falta de conscientização da sociedade com relação à distorção do Trabalho Infantil: 01

falta de orientação da família e sociedade: 01

falta de conhecimento da sociedade sobre as ações de atendimento: 01

desinformação e desinteresse do Poder Legislativo: 01

5. RECURSOS (55 respostas)

a) Financeiros: (38 respostas)

constante redução das verbas repassadas aos municípios pelo Estado/União: 01

excesso de mudanças de regras para arrecadação do FIA: 01

falta de políticas de ação que efetuem a atuação do FIA: 01

falta de definição objetiva do FIA: 01

falta de interesse das empresas quanto ao FIA: 01

falta de divulgação dos Conselhos e de como contribuir financeiramente: 01

excesso de burocracia e morosidade no repasse de verbas e execução de ações: 02

manipulação do FIA pelo Poder Público: 02

não repasse do recurso do Orçamento do Município para o FIA: 01

má distribuição de verbas destinadas a área social: 01

falta de recursos: 18

falta de programas e recursos para a realização dos programas: 07

inexistência do FIA: 01

b) Humanos: (01 resposta)

falta orientador educacional: 01

c) Materiais: (12 respostas)

material atrasado: 01

falta de estrutura para os Conselhos Tutelares: 01

falta de estrutura física do CMDCA: 10

d) Institucionais: (04 respostas)

falta de programas de combate e prevenção à violência: 03

ausência de programas instrutivos: 01

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO (03 respostas)

falta de supervisão: 01

desconhecimento da realidade: 01

morosidade na deliberação e execução da política: 01

IV - FATORES DIFICULTADORES

Categorias não abrangidas pelo Modelo Organizacional de COSTA (1990)

- (Total de respostas: 57)

1. LEGAIS (02 respostas)

não adequação à LDB: 01

mudança na **legislação** federal referente ao FIA: 01

2. INDIVIDUAIS (11 respostas)

falta de tempo disponível dos conselheiros: 01

mêdo: 02

falta de comprometimento dos conselheiros de direitos: 01

falta de assiduidade dos conselheiros nas assembléias: 01

falta de disponibilidade de tempo dos conselheiros: 01

falta de companheirismo: 02

falta dos conselheiros às sessões: 01

apatia: 01

falta de afinidades de idéias: 01

2. MARKETING (08 respostas)

influência da mídia: 02

meios de comunicação: 05

campanhas inadequadas: 01

4. CULTURAL (36 respostas)

modelo econômico: 02

desemprego: 04

exploração da mão de obra infanto-juvenil: 02

prostituição infanto-juvenil: 02

busca desenfreada do lucro: 01

distribuição da renda: 01

mercado consumista e voltado para sensualidade: 01

política econômica do governo: 01

problemas sócio-econômicos: 01

nível cultural: 01

sociedade culturalmente explorada: 01

falta de comunicação com os jovens: 01

machismo: 01

falta de responsabilidade dos pais: 01

maus tratos na família: 01

impunidade: 01

discriminação das classes sociais: 01

discriminação do 'menor': 01

drogas: 03

desestruturação familiar: 09

6.5 ANEXO V – FATORES FACILITADORES E DIFICULTADORES DA ACEITAÇÃO DOS CMDCA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA PERCEPÇÃO DE PREFEITOS MUNICIPAIS

I - FATORES FACILITADORES

Categorias do Modelo Organizacional de COSTA (1990) - (Total de respostas: 199)

1. VONTADE POLÍTICA (84 respostas)

colaboração, entrosamento, apoio da Prefeitura Municipal: 34

apoio do MP: 16

apoio secretarias municipais, OG's : 10

apoio da pessoa do Prefeito: 06

escolas: 06

vontade política: 05

outros: apoio da Polícia Civil e Polícia Militar: 03; Poder Judiciário: 03; acatar decisões do CMDCA: 01

2. ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL (65 respostas)

envolvimento, apoio, articulação com a comunidade: 22

participação, entrosamento, trabalho integrado, relacionamento, parceria com CT: 24

articulação do CMDCA com a comunidade: 11

outros: relacionamento entre conselheiros e Prefeitura Municipal: 01; parceria com Prefeitura Municipal: 02; modelo participativo: 01; entrosamento dos conselheiros com a comunidade: 01; integração com outros Conselhos: 03

3. TRABALHO INTEGRADO (42 respostas)

trabalho integrado, parceria, enagajamento, com ONG's : 27

apoio, colaboração das ONG's (clubes de serviço, entidades de assistência social, ...): 10

outros: apoio das Igrejas: 01; apoio da comunidade: 02; apoio dos conselheiros governamentais: 01; parceria com Polícia Civil, Polícia Militar e CMDCA: 01

4. CAPACITAÇÃO (11 respostas)

conscientização da comunidade: 02

disponibilidade de pessoal técnico, capacitado: 04

capacitação de pessoal e técnicos: 02

capacitação dos conselheiros: 02

professores: 01

5. RECURSOS (24 respostas)

(a) Institucionais ²¹ (08)

existência de programas preventivos: 02; existência de programas para atendimento de crianças e adolescentes (escolas, lazer, ...): 03; disponibilidade de recursos financeiros para projetos: 03

(b) Materiais (07)

estrutura para o CMDCA: 02; disponibilidade de recursos físicos e materiais: 05

(c) Financeiros (09)

disponibilidade de recursos financeiros: 04; convênios: 01; apoio, implementação do FIA: 04

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO (04 respostas)

Plano de Ação: 01

realização de diagnóstico: 03

II - FATORES FACILITADORES

Categorias não abrangidas pelo Modelo Organizacional de COSTA (1990)

- (Total de respostas: 57)

CULTURAL (01 resposta)

maior responsabilidade da família: 01

INDIVIDUAL (32)

envolvimento, comprometimento dos conselheiros: 14

disponibilidade de tempo dos conselheiros: 03

entrosamento, companheirismo dos conselheiros: 04

boa vontade, dedicação dos conselheiros: 11

MARKETING (03 respostas)

mídia: 03

LEGAL (04 respostas)

amparo da legislação: 04

DEMOGRÁFICO (09 respostas)

baixo índice de pobreza no município: 01

pequeno número de habitantes no município: 08

PERFIL INSTITUCIONAL DO CMDCA (08 respostas)

decisões locais: 01

autonomia do CMDCA: 01

paridade: 02

atuação, trabalho do CMDCA: 02

credibilidade do CMDCA: 01

representatividade do CMDCA: 01

²¹ Os recursos definidos como *institucionais* agrupam elementos que dizem respeito da criação ou funcionamento de programas de retaguarda ao Conselho Tutelar, isto é, rede física de serviços de atendimento à criança e ao adolescente.

III - FATORES DIFICULTADORES

Categorias do Modelo Organizacional de COSTA (1990) - (Total de respostas: 199)

1. VONTADE POLÍTICA (35 respostas)

política partidária, partidarismo, politicagem, no CMDCA: 09

falta comprometimento, apoio, do Poder Público: 06

outros: não valorização do CMDCA: 01; falta apoio das autoridades: 01; descaso das autoridades: 01; indiferença do Poder Público: 02; falta de vontade política: 01; Poder Público tem medo de dividir o poder: 01; polícia civil: 01

autoritarismo: 01; dificuldade de acesso a autoridades: 01; Ministério Público: 01

Ministério Público é lento: 01; escolas: 01; falta apoio do Prefeito: 01; falta apoio da Câmara de Vereadores: 03; Poder Judiciário: 02; falta de prioridade nas ações pela criança: 01

2. ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL (26 respostas)

falta de colaboração, apoio, envolvimento, da comunidade: 11

falta entrosamento, articulação, do CMDCA com CT: 05

falta articulação: 04

outros: falta conscientização da comunidade: 01; existem diversos conselhos municipais: 01; descaso da sociedade: 01; ações paralelas: 01; falta de parceria com o governo do estado: 02

3. TRABALHO INTEGRADO (06 respostas)

falta articulação (trabalho integrado) das OG's e ONG's: 02

falta de comprometimento ds ONG's: 04

4. CAPACITAÇÃO (43 respostas)

falta de capacitação, conhecimento, dos conselheiros: 28

falta de conhecimento do ECA pela comunidade: 10

falta de instrução, de preparo, dos conselheiros: 03

falta de conhecimento das ONG's: 02

5. RECURSOS (84 respostas)

(a) Humanos (10)

falta de recursos humanos, técnicos: 09; falta de pessoal habilitado: 01;

(b) Materiais (09)

falta de recursos materiais para o CMDCA (infra-estrutura): 03; falta de recursos materiais, infra-estrutura: 04; falta de veículo: 02

(c) Financeiros (05)

falta apoio financeiro do governo estadual e da União: 03; corte de verbas do estado e União: 02

(d) Institucionais (60)

falta de recursos financeiros para programas: 40; falta de programas de retaguarda para CT: 09; falta políticas sociais básicas: 01; falta de programas: 01; faltam recursos financeiros para programas: 02; falta de apoio das empresas ao FIA: 07

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO (05 respostas)

falta diagnóstico: 01

falta cumprimento das ações do CT: 02

falta de prioridade na aplicação das verbas públicas: 01

ineficiência das OG's: 01

IV - FATORES DIFICULTADORES

Categorias não abrangidas pelo Modelo Organizacional de COSTA (1990)

- (Total de respostas: **61**)

CULTURAL (20 respostas)

na reserva indígena o poder local é retrógrado: 01

modelo individualista de sociedade: 01

a forma que se dá a escolha dos conselheiros: 01

venda de bebidas alcoólicas a adolescentes: 02

ignorância das famílias: 01

omissão da família na vitimação: 02

família não assume o seu papel: 02

irresponsabilidade dos pais: 05

falta de cultura: 01

excesso de direitos para as crianças: 01

impunidade dos infratores: 01

pobreza: 02

INDIVIDUAL (36 respostas)

falta de participação, compromisso, interesse dos conselheiros: 14

falta de tempo do conselheiro: 16

conselheiros não assumem o Conselho: 01

falta de comprometimento dos Conselheiros governamentais: 04

acúmulo de funções dos Conselheiros: 01

LEGAL (02 respostas)

situação financeira dos municípios: 01

existem diversas leis: 01

DEMOGRÁFICA (01 resposta)

comunidades distantes da sede: 01


MARKETING (02 respostas)

falta de divulgação: 02

PERFIL INSTITUCIONAL DO CMDCA

(nenhuma resposta)

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Guaracy José de. *Fatores restritivos e facilitadores da integração universitária no MERCOSUL: na percepção dos representantes de governo, especialistas e administradores universitários*. Dissertação de Mestrado UFSC. Pós-Graduação, 1997.
- ALMEIDA, Renilda Ouro de. *Trabalhando com mudança*. T&D. jun./ 1998.
- BNDS – FINAME – BNDESPAR. *Redes locais de atenção à criança e ao adolescente – Programa de apoio à criança e jovem em situação de risco social – Fundo Social*, mar. 1999.
- CAMPOS, Célio G. TRINDADE, Carlos A. *Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente. Série: Política municipal dos direitos da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: CESPP, 1995.
- CASTRO, Claudio de Moura. *A escolha do tema*. In: *A prática da pesquisa*. São Paulo: McGrawhill, 1978.
- CHAMPION, Dean J. *A Sociologia das organizações*. São Paulo: Saraiva, 1985.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Estruturalista da Administração - Tipologia das organizações*. In: *Teoria Geral da Administração*. Ed. McGrawhill: SP, v.1, 1979.
- Comissão Conjunta CONANDA/CNAS. *Proposta dos conselhos para integração entre LOAS e ECA*. Brasília: nov./1997.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *A mutação social*. In: *Brasil Criança Urgente: a lei*. Columbus Cultural, 1990.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Infância, Juventude e Política Social no Brasil*. In: *Brasil Criança Urgente: a lei*. São Paulo: Columbus Cultural, 1990.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *O nó e o rede*. In: *A articulação como princípio estruturador da política de proteção integral à criança e ao adolescente – perguntas e respostas*. Belo Horizonte, 1999.
- DUBIN, Robert. *A sociedade e as relações entre sindicatos e a administração*. In: ETZIONI, Amitai. *Organizações complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais*. 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1978.
- ETZIONE, Amitai. *Organizações complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1978.
- FALEIROS, Vicente de Paula e VOLPI, Mario. *Propostas dos conselhos para integração entre LOAS e ECA*. Comissão conjunta CONANDA/CNAS. Brasília, nov./97.
- Fazendo as Contas*. IBASE, v. 1, n. 3, out./1998. 
- FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. *Cultura organizacional e dependências de poder: a mudança estrutural no Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina AS – CIASC*. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Administração. UFSC, 1996.

- Fórum DCA – Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: *Documento Síntese da Discussão* – versão preliminar. Memo, 1998.
- FRANCO, M. E. D. P. O poder da Universidade enquanto burocracia: um estudo sobre dimensões organizacionais. *Revista de Administração*, Rio de Janeiro: José Olímpio, 1994, v. 19, n. 4, out./dez. 1984, p. 62.
- FREITAS, Maria Ester de. *Cultura organizacional: Formação, tipologias e impactos*. Rio de Janeiro: Editora McGraw-Hill, 1991.
- GARCIA, Margarita Bosch e outros. Conselhos municipais dos direitos. *Cadernos CENDHEC*, n.º1, 1993.
- GONÇALVES, Angela Maria, PERES, Ana Maria Auler Matheus, RODRIGUES, Paulo Henrique, et. al. *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: CESPP/CBIA, v. 3, 1995.
- HALL, Richard H. *Organizações: Estruturas e Processos*. Rio de Janeiro: Prentice: Hall do Brasil, 1984.
- HANDY, Charles B. *Como compreender as organizações*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- JAMOWITZ, Morris et. Al. Administração pública e o público. In: ETZIONI, Amitai. *Organizações complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais*. 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1978.
- JUDSON, Arnold S. *Relações humanas*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1969.
- KAST, Fremont E., ROSENZWEIG, James. *Organização e Administração- um enfoque sistêmico*. São Paulo: Pioneira, v. 2, 1980.
- KRAUSZ, Rosa R. *O poder nas organizações*. São Paulo: Nobel, 1998.
- LIKERT, Rensis. *Novos padrões de Administração*. São Paulo: Pioneira, 1979.
- MARUYAMA, M. *The second cybernetics deviation - ampliflyng mutual causal processes*. *Amercian Scientist*, pg. 51, 164-179, 1963.
- MATOS, Francisco Gomes. *Negociação Gerencial: aprendendo a negociar*. In: Resistência à mudança: como negocia-la. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.
- MATOS, Francisco Gomes. *Gerência Participativa*. Biblioteca do Exército, 1979.
- MINAYO, Maria Cecilia et al. *Pesquisa Social*. 6ª edição. Petropolis: Vozes, 1996.
- MITCHELL, G. Duncan. *Novo Dicionário de Sociologia*. Biblioteca do CPGA/UFSC.
- MORA, Luiz de La. *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado* – comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1992.
- MOSCOVICI, Fela. *Desenvolvimento interpessoal*. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC-Livros Técnicos e Científicos. 1995.
- MOSCOVICI, Fela. *Equipes dão certo*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1994.
- MOTTA, Paulo Roberto, CARAVANTES, Gerald R. *Planejamento organizacional: dimensões sistêmico gerenciais*. Porto Alegre: Fundação para o desenvolvimento de recurso Humanos, 1979.
- O Município em defesa da infância e da adolescência. Rio de Janeiro: CECIP, 1994.

- OLIVEIRA NETO, Valdemar de. Controle social das políticas públicas. *Revista Fórum DCA*. n. 1, 1993.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento Estratégico: conceito, metodologia e práticas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- OLIVEIRA, Francisco de. A questão do Estado, subsídios à Conferência Nacional da Assistência Social – 1. *Cadernos ABONG*, out. /1995.
- PASOLD, César Luiz. A função social do estado contemporâneo e a administração tributária: reflexões iniciais. In: Arruda Júnior, Edimundo Lima, et. al. *Direito, Estado, Política e Sociedade em Transformação*. Florianópolis: CPGD-UFSC, 1995.
- PETKOW, Marilize. *Mudança Organizacional: um estudo sobre a Universidade do Oeste de Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Administração. UFSC, 1994.
- RICHARDSON, Robert Jarry et. al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.
- SANCHE, M. de F. C. F. C. *Cultura organizacional: um paradigma de análise da realidade escolar*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planejamento, 1992.
- SCHWARTZMANN, Simon. Funções e metodologias de avaliação do Ensino superior. *Revista Avaliação*. Belém, v. 1,
- SELLTIZ, Claire et. al. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. 2.ed. São Paulo: EPU, 1987.
- SIENA, Osmar. *Tipos de racionalidade na lógica de dirigentes em organizações universitárias brasileiras*. Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Administração. UFSC, 1993.
- SILVA, Antônio Fernando do Amaral e. A mutação social. In: *Brasil Criança Urgente: a lei*. São Paulo, 1990.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forence, v. 1, 2, 1986.
- STEIN, Rosa Helena. Descentralização e assistência social. O Sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos. *Cadernos ABONG*, n. 20, out. 1997.
- Vale a Pena Lutar. *CBIA: Missão Institucional e diretrizes e básicas*. Ministério da Ação Social. Abr./ 1991.
- WOOD, Thomaz. *Mudança Organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas*. São Paulo: Atlas, 1995.