

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente  
*The Councils of Rights of Children and Adolescents*  
*Los Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*

Elizabeth Aparecida Costa Almeida\* e Eloisa Helena de Souza Cabral\*\*

RESUMO

O presente artigo investiga os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA's). Trata-se de uma pesquisa qualitativa e quantitativa, que se valeu de um estudo de casos múltiplos com CMDCA's, selecionados a partir do Programa de Destinação de Recursos para Conselhos apoiados pela Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG). A investigação ocorreu no período de março de 2009 a maio de 2011. A metodologia compreendeu aplicação de questionários, revisão da bibliografia e análise documental do Regimento Interno e Resoluções dos Conselhos. A teoria de valores de Schwartz foi empregada como referência na construção do segundo questionário. Os resultados apontaram que os instrumentos de gestão social, no estudo reconhecidos como diagnóstico da situação, plano de trabalho, orçamento, metas e resultados, impactos esperados, monitoramento, critérios para liberação de recursos, parcerias, capacitação dos conselheiros e meio de comunicação, ainda são práticas a serem implementadas nos Conselhos, e os valores do espaço público e da Política Nacional não são percebidos na mesma ordem de importância pelos presidentes e conselheiros, sinalizando relação de conflito entre esses atores.

Palavras-chave: Conselhos. Participação. Instrumentos de Gestão. Valores. Gestão Social.

ABSTRACT

This paper investigates the Advisory Councils for the Rights of Children and Adolescents – CMDCA's. The adopted qualitative and quantitative research design was based on the analysis of multiple case studies of CMDCA's selected from the Resources Allocation Program for Advisory Councils supported by Companhia Energetica de Minas Gerais – Cemig. This study was conducted from March 2009 to May 2011. The methodology included questionnaires, literature review and documentary analysis of Bylaws and Resolutions of the Advisory Councils. The Schwartz value theory was used as reference to prepare the second questionnaire. Results indicate that social management tools, recognized in this study as being diagnosis of the situation, work plan, budget, goals and results, anticipated impacts,

\* Administradora de Empresas pela Faculdade de Administração de Governador Valadares (FAGV), Governador Valadares, Minas Gerais, Brasil. Mestranda em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local no Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: bethmeida@yahoo.com.br

\*\* Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), São Paulo, São Paulo, Brasil. Professora Titular de Sociologia da Faculdade de Administração da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP), São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: elocabral@uol.com

Artigo recebido em outubro/2012 e aceito para publicação em março/2013.

*monitoring, criteria for release of resources, partnerships, training of counsellors and media, are practices that are yet to be implemented in the Councils, and that values of public space and National Policy are not perceived in the same order of importance by presidents and councillors, which signals relationships of conflict between these actors.*

*Keywords: Councils. Participation. Management Tools. Values. Social Management.*

## RESUMEN

*Este trabajo investiga los Derechos Consejos de la Infancia y la Adolescencia - CMDCAS. Se trata de una investigación cualitativa y cuantitativa, que hizo uso de un estudio de casos múltiples con CMDCAS, seleccionados de los Consejos programa de asignación de recursos apoyados por la Companhia Energética de Minas Gerais - Cemig. La investigación se llevó a cabo desde marzo de 2009 mayo de 2011. La metodología incluyó cuestionarios, revisión bibliográfica y análisis documental de los Estatutos y Resoluciones de la Junta Directiva. La teoría del valor Schwartz se utilizó como una referencia en la construcción de la segunda cuestionario. Los resultados indican que los instrumentos de gestión social, el estudio reconoce como un diagnóstico de la situación, plan de trabajo, presupuesto, metas y resultados, los impactos esperados, el seguimiento, los criterios para la liberación de los recursos, las asociaciones, la capacitación de los consejeros y los medios de comunicación siguen siendo prácticas que deben aplicarse en los Consejos y los valores del espacio público y de la Política Nacional no se perciben en el mismo orden de importancia por los presidentes y concejales de señalización relación de conflicto entre estos actores.*

*Palabras clave: Consejos. Participación. Herramientas de gestión. Valores. Gestión Social.*

## INTRODUÇÃO

No universo da política, o termo participação dos indivíduos na sociedade civil<sup>1</sup> ou política tornou-se parte do vocabulário e da agenda das nações ocidentais a partir dos anos de 1960. No Brasil, a questão da participação é tema presente desde o tempo de lutas da colônia contra a metrópole, passando pelas lutas contra a escravidão e pelo sindicalismo anarquista nas primeiras décadas do século passado (GOHN, 2007), mas foi no final dos anos de 1970, segundo Gohn (2004, p.21), que “o termo foi definitivamente introduzido no vocabulário político corrente e passou a ser objeto de elaboração teórica”. Entretanto, Gohn (2007) ressalta que a participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão só apareceu na década de 1980, em propostas associadas dos movimentos populares com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público e associações de moradores. Dessa forma, a participação no Brasil é hoje conhecida como fruto de uma série de lutas sociais envolvendo os movimentos populares, categorias profissionais, sindicatos, cooperativas, partidos políticos, associações e instituições em busca da redemocratização do País como resposta às deficiências do Estado para atender às demandas sociais (GOHN, 2007).

Nessa direção, as relações entre Estado e sociedade civil foram institucionalizadas, no Brasil, com a Constituição Federal - CF/88, que instituiu mecanismos de participação como as iniciativas populares, os fóruns, as conferências, manifestações públicas, as associações, as redes, câmaras setoriais, a gestão participativa e os conselhos gestores (STRECK; ADAMS, 2006). A iniciativa popular, em termos genéricos, inclui os conselhos gestores e o orçamento participativo (FLEURY, 2006, p.94). Para Avritzer (2006), os conselhos e o orçamento participativo são os mecanismos consolidados pela CF/88, que se destacaram no Brasil. Nessa direção, com muito mais disseminação do que o orçamento participativo, os Conselhos Gestores estão presentes em quase todos os municípios do Brasil e as pesquisas acadêmicas (AVRITZER, 2010; DAGNINO, 2002; 2004; FLEURY, 2006; GOHN, 2007; RAICHELIS, 2008; TATAGIBA, 2004; TEIXEIRA, 2000; 2001) têm demonstrado que existem grandes expectativas em torno do seu papel e na maneira pela qual as políticas públicas<sup>2</sup> são formuladas.

---

<sup>1</sup> O conceito de sociedade civil adotado neste estudo baseou-se no trabalho de Habermas, incorporado nas contribuições de Cohen e Arato. Para Habermas (2003, p.99), “a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem a seguir para a esfera política”.

<sup>2</sup> “A área de políticas públicas contou com quatro grandes ‘pais’ fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Coube a Laswell (1936) a introdução da expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos de 1930, como forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. A Simon (1957) coube introduzir o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). [...] A Lindblom (1959; 1979) coube questionar a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propor a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas [...]. A Easton (1965) coube definir a política pública como um sistema, ou seja, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.” (SOUZA, 2007, p.67-68).

Perante esse cenário, os conselhos são considerados produto de um processo conflituoso e contraditório e tratados pela literatura como espaço de participação nas políticas públicas (GOHN, 2007; RAICHELIS, 2006; 2008), correspondendo a canais de participação em políticas públicas (AVRITZER, 2006; TEIXEIRA, 2001). Assim, o desafio a ser enfrentado pelos presidentes e conselheiros diz respeito à representatividade dos conselhos, às deliberações, às relações de conflito e à transparência de atos políticos. Nesse bojo, inúmeros estudiosos discutem a temática da participação na tentativa de compreender as experiências participativas (AVRITZER, 2010; DAGNINO, 2004; GOHN, 2004; 2007; SAYAGO, 2007; TEIXEIRA, 2001).

Por conseguinte, elementos de resposta a essas questões foram buscados nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), pois a literatura registra diversas críticas em relação à atuação, participação, caráter deliberativo, representativo e desempenho dos CMDCA (AVRITZER, 2010; FISCHER, R. M., 2006), e ainda são incipientes os estudos que priorizam a análise dos Conselhos sob a ótica dos valores considerados relevantes no processo de tomada de decisão.

O pressuposto assumido é o de que instrumentos de gestão social, valores da Política Nacional de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente e valores do espaço público<sup>3</sup> são percebidos pelos presidentes e conselheiros e orientam a deliberação de programas e ações. Nesse contexto, propõe-se investigar qual a percepção dos valores e quais instrumentos de gestão social permeiam o processo de tomada de decisão dos CMDCA. Assim, o objetivo geral da pesquisa é identificar e analisar os valores e instrumentos de gestão social percebidos pelos presidentes e conselheiros dos CMDCA na tomada de decisão para a área da criança e do adolescente.

A partir dessa escolha, foram encaminhados aos CMDCA questionários para investigação do problema de pesquisa, os quais foram enviados em março de 2009 e maio de 2011, respectivamente. Dessa forma, os sujeitos da pesquisa são os representantes dos conselhos respondentes dos questionários que possuem assento nos CMDCA e que, conseqüentemente, fazem parte da gestão social dos CMDCA, tendo o poder de deliberação de diretrizes de políticas públicas. A teoria de valores de Schwartz foi empregada como referência na construção do segundo questionário.

Quanto ao processo metodológico, o estudo primou por ter caráter de abordagem qualitativa, que se valeu de um estudo de casos múltiplos com aplicação de questionários, revisão da bibliografia, análise de dados secundários, Regimentos Internos e Resoluções dos CMDCA para realizar a análise dos dados coletados. A análise do Regimento Interno e Resoluções dos Conselhos foi utilizada como fonte de diálogo com os dados dos questionários.

De acordo com Castro (1978), para a escolha de um tema de pesquisa devem ser observados os critérios de originalidade, importância e viabilidade. Quanto à originalidade, neste trabalho o enfoque é na tentativa de se utilizar do aparato

---

<sup>3</sup> Público são todos os bens ou serviços destinados à satisfação das necessidades comuns e indispensáveis: a justiça, a vigilância das ruas, os serviços domiciliares (água, luz, esgoto), a educação básica etc. (TORO, 2005, p.30).

metodológico da teoria de valores de Schwartz para analisar a percepção dos presidentes e conselheiros dos CMDCA's quanto aos valores da Política Nacional de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente presentes na tomada de decisão e valores do espaço público. A importância do tema decorre do fato observado empiricamente de que os conselhos exercem o papel deliberativo para as diretrizes de formulação de políticas públicas para a área da criança e do adolescente. Quanto à viabilidade, é factível a exploração do tema a partir do referencial teórico proposto. A relevância da pesquisa encontra lugar, também, na possibilidade de os resultados dela advindos serem utilizados como sugestões para a qualificação da tomada de decisão a partir da identificação dos valores e instrumentos de gestão social orientados para os presidentes e conselheiros dos CMDCA's. Acredita-se que este estudo seja pertinente também para ampliar o significado de gestão social.

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações apresentadas ao final. Elas trazem os procedimentos metodológicos, o referencial teórico e, em seguida, os resultados e discussão.

## 1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os dados apresentados são um extrato das informações, estudo de casos múltiplos, com CMDCA's participantes do Programa de Destinação de Recursos para Conselhos<sup>4</sup> e parceiros da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG)<sup>5</sup>, no período de março de 2009 a maio de 2011, em três etapas distintas: estudos iniciais, com aplicação do primeiro questionário, semiestruturado, direcionado aos presidentes dos CMDCA's; etapa exploratória, com aplicação do segundo questionário, estruturado; revisão da literatura e análise documental.

Os estudos iniciais foram delineados tendo em vista: conhecer os fatores que poderiam contribuir para que a responsabilidade social empresarial<sup>6</sup> estivesse mais

---

<sup>4</sup> Para viabilizar a obtenção de recursos para programas e ações sociais onde seus empregados atuavam como voluntários, a CEMIG, em parceria com a Associação Intergovernamental da CEMIG (AIC), criou, em 2000, o Programa de Destinação de Recursos para Conselhos – Programa A16% e passou a destinar parte de seu imposto de renda devido a incentivar os empregados, através de uma campanha interna, a fazer doações para os Fundos da Infância e Adolescência (FIAs). Os FIAs são contas bancárias abertas e movimentadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em âmbito municipal, estadual ou federal. O Programa acontece no segundo semestre de cada ano e tem início com uma chamada anunciando as entidades que participaram do Programa no ano anterior e que cumpriram suas obrigações legais. O empregado pode solicitar a inclusão da entidade mediante a apresentação do registro no CMDCA do município onde está localizada, certificado de utilidade pública municipal, atestado quanto à regularidade referente à prestação de contas junto à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (Belo Horizonte), autorização para captação de recursos financeiros (Belo Horizonte), ficha de inscrição. O CMDCA recebe o dinheiro conforme o Termo de Parceria assinado entre as partes e repassa para a entidade. Os empregados preenchem a “Autorização da destinação do recurso financeiro, através de sistema informatizado”.

<sup>5</sup> A CEMIG é uma empresa de economia mista do ramo de energia elétrica controlada pelo Governo de Minas Gerais, que detém 51% de suas ações ordinárias.

<sup>6</sup> Para atender às exigências de seus públicos, a CEMIG desenvolve ações de responsabilidade social e estimula seus empregados para a prática do voluntariado, fazendo uso dos investimentos por meio de leis

associada a uma parceria de sucesso; conhecer os critérios utilizados para a liberação dos recursos; as principais prioridades dos CMDCA's; mecanismos adotados para prestação de contas; acompanhamento de metas, avaliação de resultados, monitoramento das ações e impacto esperado; meios de comunicação e transparência com seus públicos relacionados; principais iniciativas positivas ou experiências bem-sucedidas; fatores que poderiam contribuir para o aprimoramento dos CMDCA's e parcerias.

A etapa exploratória foi delineada em três dimensões: valores da política nacional, instrumentos de gestão social e valores do espaço público. Na revisão da literatura foi produzido um estudo de autores que abordam de forma atual os mecanismos de participação em políticas públicas, os Conselhos Gestores, CMDCA's e a gestão social. A análise documental do Regimento Interno e Resoluções dos Conselhos foi utilizada como fonte de diálogo com as informações dos questionários. Assim, a triangulação de dados validou a fidedignidade da pesquisa com convergência de resultados a partir de diferentes métodos.

A teoria de valores de Schwartz foi empregada como referência para a construção do segundo questionário, de onde foi usada a ideia de que valores podem ser medidos e hierarquizados. Schwartz (2005) identifica as principais características dos valores da seguinte forma: valores são crenças, guiam a seleção e avaliação de ações, políticas, pessoas e eventos, e são ordenados pela importância relativa aos demais. O método de ordenamento apresenta a vantagem de oferecer respostas claras em indivíduos ou grupos que tenham hierarquia de valores bem estabelecida e diferenciada, bem como de ser uma ferramenta adequada para a clarificação das prioridades de valores.

Portanto, para a construção da amostra foram consideradas válidas:

- a) **do primeiro questionário:** as respostas de 79 conselhos (Alfenas, Almenara, Alvinópolis, Andradas, Araçuaí, Araguari, Barão de Cocais, Barbacena, Barroso, Belo Horizonte, Betim, Bocaiúva, Bom Despacho, Bom Sucesso, Braúnas, Brasópolis, Capitólio, Carmo do Cajuru, Carmo do Rio Claro, Campo Belo, Caxambu, Cláudio, Conceição das Alagoas, Conceição do Mato Dentro, Conselheiro Lafaiete, Contagem, Coqueiral, Coromandel, Cruzília, Curvelo, Formiga, Guanhões, Ibirité, Igarapava, Ijaci, Indianópolis, Itabirito, Itacarambi, Itaobim, Jaboticatubas, Januária, Juatuba, Jequitinhonha, João Monlevade, Lagamar, Lagoa Santa, Lambari, Lavras, Liberdade, Lima Duarte, Medina, Minduri, Monte Carmelo, Montes Claros, Paraguaçu, Passos, Patrocínio, Pedralva, Pimenta, Pirapora, Piumhi, Ponte Nova, Pouso Alegre, Presidente Olegário, Ribeirão das Neves, Ritópolis,

---

de incentivo fiscal do imposto de renda envolvendo recursos da empresa e dos empregados. No Brasil, constata-se que as empresas podem usufruir de incentivos fiscais a partir de cálculo feito com base no lucro real, no caso de efetuarem doações a entidades sem fins lucrativos e reconhecidas como de utilidade pública, definidas conforme a legislação. O uso de incentivo fiscal para o FIA é estabelecido pela Lei 8.069/90, que permite às pessoas físicas e jurídicas destinarem parte do seu imposto de renda devido para apoio a projetos sociais em percentual que não afeta os cofres públicos.

Sacramento, Salinas, Santa Luzia, São Domingos do Prata, São Gonçalo do Rio Abaixo, São Simão, Teófilo Otoni, Três Corações, Três Marias, Três Pontas, Ubá, Uberlândia, Unaí, Varginha, Várzea da Palma, Virgíópolis);

- b) **do segundo questionário:** as respostas de 45 presidentes e 230 conselheiros, representantes de 54 CMDCA's. Alfenas, Almenara (presidente e conselheiro), Alvinópolis (presidente e conselheiro), Andradas, Antônio Carlos (presidente), Araçuaí, Araguari (presidente e conselheiro), Barão de Cocais (presidente e conselheiro), Barbacena, Barroso, Belo Horizonte (presidente e conselheiro), Betim, Bocaiúva (presidente e conselheiro), Bom Despacho, Bom Sucesso, Braúnas, Brasópolis, Capitólio, Carmo do Cajuru (presidente), Carmo do Rio Claro (presidente e conselheiro), Campo Belo, Cássia (presidente), Caxambu, Cláudio (presidente e conselheiro), Conceição das Alagoas, Conceição do Mato Dentro (presidente), Conselheiro Lafaiete (presidente e conselheiro), Conselheiro Pena (presidente), Contagem (presidente), Coqueiral, Coromandel, Cruzília, Curvelo (presidente e conselheiro), Formiga, Frutal (presidente e conselheiro), Guanhães, Ibirité, Igarapava, Ijaci, Indianópolis, Itabirito (presidente e conselheiro), Itacarambi, Itaobim, Ituiutaba (presidente e conselheiro), Itutinga (conselheiro), Jaboticatubas, Jacutinga, Januária, Juatuba, Jequitinhonha, João Monlevade, Lagamar (presidente e conselheiro), Lagoa da Prata (conselheiro), Lagoa Santa (presidente e conselheiro), Lambari, Lavras (presidente e conselheiro), Liberdade (presidente e conselheiro), Lima Duarte (conselheiro), Mateus Leme (presidente e conselheiro), Matozinhos (presidente e conselheiro), Medina (presidente e conselheiro), Minduri (conselheiro), Monte Carmelo (presidente e conselheiro), Montes Claros, Paracatu (presidente), Paraguaçu (presidente e conselheiro), Passos, Patrocínio, Pedralva, Pimenta (conselheiro), Pirapora, Piumhi (presidente e conselheiro), Ponte Nova (presidente), Pouso Alegre (conselheiro), Presidente Olegário, Ribeirão das Neves, Ritópolis, Sacramento, Salinas, Santa Luzia, Santa Maria do Suaçuí (presidente), Santa Rita de Caldas (presidente e conselheiro), São Domingos do Prata, São Gonçalo do Abaeté (presidente e conselheiro), São Gonçalo do Rio Abaixo, São João Del Rey (presidente), São Sebastião do Paraíso (presidente e conselheiro), São Simão, Serro (presidente e conselheiro), Teófilo Otoni (presidente e conselheiro), Três Corações (presidente e conselheiro), Três Marias (conselheiro), Três Pontas (presidente), Ubá (presidente e conselheiro), Uberlândia, Unaí (presidente e conselheiro), Varginha (presidente e conselheiro), Várzea da Palma (presidente e conselheiro), Virgíópolis (presidente e conselheiro).

Assim, para a investigação dos valores da política nacional, considerou-se como variáveis os princípios relatados no artigo 227 da CF/88, a saber: universalidade – os direitos de crianças e adolescentes são universais; indivisibilidade – os direitos

são interdependentes e correlacionados, nenhum grupo de direitos (políticos, civis, econômicos, sociais e culturais) é mais importante que o outro; responsabilidade – os estados são responsáveis por todos os cidadãos, sem exceção, e como tal devem prestar contas dessa obrigação e responsabilidade; participação – o indivíduo tem a prerrogativa de participar da vida política e cultural e de contribuir para o desenvolvimento e dele desfrutar. Esses princípios funcionam como uma peça-chave que articula as várias pontas do conjunto e traça diretrizes para suas ações. Dessa forma, foram elaboradas questões de pesquisa nas quais o respondente deveria escolher nota de um a sete, sendo sete o valor máximo e um o mínimo.

Para a investigação dos instrumentos de gestão social foram consideradas como variáveis: diagnóstico da situação, plano de trabalho, orçamento, acompanhamento de metas e resultados, impactos esperados, monitoramento das ações, critérios para liberação de recursos, parceria Conselho Estadual, parceria Prefeitura, outras parcerias, meios de comunicação e capacitação dos conselheiros. Essas variáveis foram ordenadas juntamente com a definição e solicitou-se nota de um a 7, sendo 7 o valor máximo e um o mínimo. Para valores do espaço público, foram considerados: controle social; visibilidade social; democratização; representação de interesses coletivos; sustentabilidade; cultura pública; autonomia; universalidade; qualidade e efetividade. Esses valores foram expostos em uma estrutura circular, juntamente com a definição e o entendimento do conceito, e solicitou-se nota de um a 10, sendo 10 o valor máximo e um o mínimo.

No tratamento de dados utilizou-se o *software* Microsoft Excel 2007 para a elaboração de estatísticas descritivas. A avaliação estatística dos resultados foi efetuada com base nas notas atribuídas, usando-se a frequência, a média, o desvio-padrão, desconsiderando-se os casos de NR (não respondeu).

## 2 ASPECTOS TEÓRICOS

### 2.1 OS CONSELHOS GESTORES E OS VALORES

Os conselhos foram institucionalizados como estruturas formalizadas de participação entre Estado e sociedade civil, com normas estabelecidas por seus membros (Regimento Interno) e relativa autonomia (TEIXEIRA, 2001, p.138). A institucionalização dos conselhos é também discutida por Raichelis (2006), que concorda com Teixeira (2000) e reporta que são espaços públicos criados com as mudanças que se processaram no caráter dos movimentos populares e que redefiniram suas estratégias e práticas.

Nessa perspectiva, Raichelis (2008) investiga os Conselhos e pressupõe que o espaço público é dotado de atributos (valores). Teixeira (2000, p.107) destaca também a experiência dos Conselhos, fazendo referência a espaços orientados a partir de valores como solidariedade, equidade, respeito a diferenças e sustentabilidade. De fato, Teixeira (2000) e Raichelis (2008) indicam que o Conselho deve se pautar por valores. No entanto, percebe-se diferença entre Raichelis (2008) e Teixeira (2000). Raichelis pressupõe que o espaço público é dotado de atributos (valores), enquanto



Teixeira identifica que o Conselho é a esfera pública<sup>7</sup>, Estado ampliado, e, assim, um dos integrantes do espaço público.

Decorre dessa análise a possibilidade de esfera pública não estatal assumir um processo de publicização que considere, na sua constituição, os valores do espaço público não estatal (CABRAL, 2007; RAICHELIS, 2006; 2008; WANDERLEY, 1998; 2000; WANDERLEY; RAICHELIS, 2001), que são: representatividade de interesses coletivos, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos que se apresentam na cena pública, com base na qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores; democratização, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política, que, alargando os condutos tradicionais de representação, permitam incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos; qualidade e efetividade dos serviços, que são a garantia de que as atividades seguem padrões específicos de excelência e melhoria nas ações e programas do projeto, o que implica a garantia de impacto (resultado) positivo, com base nas atividades do projeto, mudando condições estruturais mensuráveis e perceptíveis na vida das pessoas; visibilidade social, que é o valor usado no sentido de que as ações dos sujeitos devem ocorrer com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas; universalidade, que é a garantia de que as atividades atingem, indistintamente, a demanda expressa na missão; cultura pública, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública; autonomia, que se caracteriza pela independência em relação à representatividade pública do governo, ou seja, é a garantia de que as atividades não tenham vínculos forçados com interesses de organizações governamentais, políticas ou privadas; controle social, que é o elemento que faz a conexão com a sociedade civil e permite o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

No entanto, apesar de inúmeros estudiosos se dedicarem a pesquisas que envolvem a deliberação e o papel dos conselhos, ainda não existem dados conclusivos sobre o seu papel na mudança do padrão de políticas públicas (AVRITZER, 2006, p.40). Além disso, as análises sobre os valores percebidos nesses espaços públicos são ainda reduzidas (RAICHELIS, 2008; TEIXEIRA, 2000). Confirma-se, então, o empenho no estudo da temática dos conselhos.

---

<sup>7</sup> A expressão esfera pública é aqui adotada num significado “[...] que engloba as relações entre [...] o estatal e o privado, o público não estatal. [...] A esfera pública, da forma como a estamos concebendo, precisa ser construída e tecida nas relações entre Estado e sociedade civil, e, no interior dessas duas instâncias de poder, no sentido de ultrapassar a dicotomia estatal-privado com a instauração de uma esfera capaz de introduzir transformações, nos âmbitos estatizados e privados da vida social, resultando daí um novo processo de interlocução e decisão públicas [...]” (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004, p.8-11).

## 2.2 CONSELHO DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E INSTRUMENTOS DE GESTÃO SOCIAL

Os CMDCA são formuladores, promotores de políticas, defensores de direitos, controladores das ações públicas, normatizadores de parâmetros e definidores de diretrizes das políticas, na perspectiva da garantia dos direitos humanos, sociais e políticos. Por meio da Resolução nº 105/2005 (BRASIL, 2005a), o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA<sup>8</sup>) estabeleceu parâmetros para a criação e funcionamento dos CMDCA em todo o Brasil. Eles devem ser paritários, o que implica a exigência do diálogo e da disposição para a identificação de pontos comuns sobre os quais se possa avançar (COSTA, 1993, p.71).

De acordo com dados da pesquisa municipal (IBGE, 2009), os CMDCA encontram-se implantados em 5.084 municípios, ou seja, em 91,36% dos municípios brasileiros há conselhos; 1.548 municípios elaboram o Plano Municipal Socioeducativo; 683 conselhos não eram deliberativos, contrariando o ECA (art. 88, II); 3.212 conselhos foram tidos como consultivos; 2.510 normativos e 3.800 fiscalizadores. A paridade não foi observada em 161 municípios. Além disso, 3.287 conselhos contavam com o Fundo Municipal.

Portanto, para que o CMDCA funcione corretamente são fundamentais: plano de trabalho; cronogramas de reunião; diagnósticos e identificações de problemas; conhecimento de estruturas burocráticas e de mecanismos legais do setor; cadastramento de entidades governamentais e não governamentais; discussão e análise de leis orçamentárias e elaboração de proposições; acompanhamento de ações governamentais e não governamentais; visitas de campo e entrevistas com os dirigentes e usuários dos serviços, aferição do controle social e execução dos objetivos e metas (TEIXEIRA, 2000, p.112). Deverá também acompanhar, avaliar, controlar e deliberar sobre as ações públicas de funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos instituído pelo ECA (BRASIL, 2006b).

O primeiro passo do CMDCA é promover o “diagnóstico da situação”. De acordo com a Resolução nº 106/2006 do CONANDA, vários processos podem ser gerados com base no diagnóstico da situação: identificação dos problemas que afligem a população; realização de estudos e pesquisas; recadastramento das entidades e dos programas em execução; acompanhamento da elaboração e execução das peças que compõem o orçamento destinado aos planos e programas das políticas sociais básicas (BRASIL, 2005b). Delineada a coleta das informações, o passo seguinte é a elaboração do Plano de Ação, Plano de Trabalho ou Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente. O planejamento deve abranger: focos de atuação, objetivos, metas, resultados, impactos esperados e formas de monitoramento das ações.

---

<sup>8</sup> O CONANDA é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (LUCHMANN, 2008, p.90).

Em sua Resolução n.º 105/2005, o CONANDA ressalta que o plano de trabalho preveja e priorize, além dos temas específicos relacionados à realidade local, iniciativas voltadas para a integração do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (MINAS GERAIS, 2008), o acompanhamento e o monitoramento dos programas e projetos, assim como o controle do orçamento direcionado à infância e à adolescência (BRASIL, 2006b, p.38-39). Para a execução do Plano Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente, é necessário um plano de aplicação de recursos (MINAS GERAIS, 2006).

### 2.3 VALORES DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A década de 1990 foi propulsora para a formulação de uma política nacional que culminou na aprovação, pelo Congresso Nacional, e na sanção, pelo presidente da República, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), contendo os princípios que colocam a criança e o adolescente como prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado. A promulgação do ECA aconteceu no auge do processo de abertura política, após décadas de regime ditatorial. Então, a Política Nacional de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente dispõe sobre o ECA - Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1990).

Parte-se aqui da concepção de que a Política Nacional de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente deve se orientar com base em princípios, entendidos como valores, valorizados e incorporados pela sociedade. Estes princípios refletem as premissas dos Direitos da Criança, da Proteção Integral, dos acordos internacionais das Nações Unidas na área, da CF/88, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e estão estabelecidos no artigo 227 da CF/88. O objetivo estratégico do artigo 227 obedece aos princípios gerais dos Direitos Humanos (BRASIL, 2007, p.13):

**Universalidade:** os direitos de crianças e adolescentes são universais. Porém, sua aplicação deve considerar a diversidade cultural de meninos e meninas com deficiência, indígenas, afro-descendentes, quilombolas e com necessidades educativas especiais.

**Indivisibilidade:** os direitos são interdependentes e correlacionados - nenhum grupo de direitos (políticos, civis, econômicos, sociais e culturais) é mais importante que o outro.

**Responsabilidade:** os estados são responsáveis por todos os cidadãos, sem exceção, e como tal devem prestar contas dessa obrigação e responsabilidade.

**Participação:** o indivíduo tem a prerrogativa de participar da vida política e cultural e de contribuir para o desenvolvimento e dele desfrutar. Cabe ao Estado incentivar a participação dos seus cidadãos em todas as esferas.

## 2.4 A GESTÃO SOCIAL

Na busca de mais eficiência para superar sua crise ocorrida nos anos de 1980, foram promovidas reformas para tornar o Estado mais efetivo na prestação de bens públicos<sup>9</sup> e permitir o acesso de determinados segmentos da sociedade civil ao aparelho do Estado, frente ao aumento da pobreza e da miséria que acentuou os níveis de desigualdade no Brasil (RAICHELIS, 2008). A primeira onda de reforma, ocorrida entre o final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, redefiniu a participação em políticas públicas com a responsabilização dos gestores públicos e diminuição do aparelho estatal. A segunda onda, verificada no final dos anos de 1990, favoreceu o exercício da cidadania e o controle social (TEIXEIRA, 2001). Foi nessa onda que os municípios ganharam especial atenção e espaços foram criados para envolver a sociedade civil na deliberação democrática.

Na perspectiva de um projeto de desenvolvimento econômico e social, para articular o Estado e a sociedade civil, observa-se que as análises convergem para a visão de que a gestão do social deve ser conduzida a partir do pressuposto do bem comum em um processo descentralizado e participativo, contendo: “iniciativas inovadoras de gestão social, que buscam integrar os diferentes setores e articular os diferentes atores e organizações sociais em redes sinérgicas que potencializem as ações dos governos e da sociedade civil” (DOWBOR, 1999, p.31-42). Dessa maneira, a gestão social diz respeito às decisões que devem ser tomadas na igualdade política e decisória, tendo origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO, 1999).

Nessa perspectiva, revisitando o conceito de gestão social, Tenório (2007) afirma que o tema deve estar apoiado no conceito de cidadania deliberativa, relacionado ao acompanhamento do pensamento de Habermas. Desse modo, o procedimento da prática da cidadania deliberativa na esfera pública é a participação. Assim, Tenório (2007, p.27) entende “gestão social como o processo gerencial deliberativo que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico”. Dessa maneira, de acordo com Fischer *et al.* (2006, p.805), a gestão social direciona-se ao desenvolvimento e pode ser entendida como “processo de mediação transformadora, que demanda competências construídas ao longo da trajetória de vida dos gestores, onde os espaços em que viveram na infância e adolescência (a casa, o entorno, a cidade) são contextos [...] determinantes de referência valorativos”.

Assim, Tenório (2007, p.10) afirma que a gestão social está ligada ao “processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes

---

<sup>9</sup> Público são todos os bens ou serviços destinados à satisfação das necessidades comuns e indispensáveis, que possibilitam a vida digna da população, sendo bens públicos ou coletivos por excelência: a justiça, a vigilância das ruas, os serviços domiciliares (água, luz, esgoto), a educação básica, a medicina preventiva, a moradia, as telecomunicações etc. Quando a disponibilidade ou a satisfação desses bens ou serviços exclui uma parte da população ou eles são de uma qualidade para uns e de outra para outros, indica-se que há desigualdade ou corporativismo (TORO, 2005, p.30).

da ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social: público, privado ou de organizações não governamentais”. Segundo Tenório (2007, p.28), “tratando-se de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, o processo de implementação dessas políticas somente teria significado, na perspectiva da gestão social, se os usuários das políticas também participassem do processo”. Nessa abordagem, a cidadania deliberativa consiste em levar em consideração a pluralidade de formas de comunicação: morais, éticas, pragmáticas e de negociação como formas de deliberação. Para Tenório (2007), o marco que possibilita essas formas de comunicação é a justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições, cuja forma de deliberação pode ser dialógica e/ou instrumental, institucionalizada e válida (legítima) na formação da opinião e da vontade política.

Contudo, com o propósito de identificar as suas contribuições ao tema, Tenório (2010, p.57), numa réplica, assegura que o conceito de gestão social não é restrito e o tema “ainda carece de debates que o justifiquem como um processo de gestão que transcenda [...] a gestão estratégica [...] e os gestores [...] atuem sob uma perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade e não o mercado”. Dowbor (2007, p.9) também concorda que os paradigmas da gestão social ainda estão por ser definidos ou construídos. Para ele, a gestão social é uma gigantesca área em termos econômicos, de primeira importância em termos políticos e sociais, mas com pontos de referência organizacionais ainda em elaboração. E salienta que as áreas sociais adquiriram essa importância apenas nos últimos anos e ainda não se formou uma cultura do setor, bem como não se sabe como gerir essas áreas, pois os instrumentos de gestão correspondentes ainda estão engatinhando (DOWBOR, 2007, p.8).

Entretanto, Pinho, na busca de diversas visões de entendimento do que representa a gestão social, procura colher algumas contribuições ao conceito, tendo como fonte de inspiração os trabalhos apresentados no I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), em 2007. Pinho (2010) contextualiza a gestão social com a temática dos conselhos e faz uma crítica a esses espaços, principalmente no que diz respeito à tensão entre interesse individual/grupo e interesse coletivo/comunidade, que seria de difícil separação e apresenta certas incompatibilidades. Na abordagem de Pinho (2010, p.620), a participação é classificada como espaço seminal para a gestão social, e o autor usa aporte teórico para sustentação da sua crítica nos trabalhos de Dagnino (2002) e Tatagiba (2002). Dagnino (2002) apresenta a dificuldade da partilha do poder pelo Estado e a não qualificação técnica e política da sociedade civil para participar da elaboração e implantação de políticas públicas. Tatagiba (2002) demonstra os problemas de funcionamento dos conselhos baseado na obrigatoriedade à participação por decreto, na incapacidade dos conselheiros de representar suas instituições, no desprestígio do Estado em relação a essas instâncias, entre outros. Neste contexto, de acordo com Pinho (2010, p.41), “isto tudo leva à conclusão de que no âmbito dos conselhos os encontros entre Estado e sociedade têm sido afetados negativamente pela grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão”.

O fato é que o tema da gestão social vem sendo discutido e analisado na academia, mas o que se nota é que este conceito ainda está em processo de construção (DOWBOR, 2007; PINHO, 2010; TENÓRIO, 2010). E, de acordo com Pinho (2010), deve-se continuar com o termo por enquanto, pois não se vislumbrou nada mais concreto, mantendo-se a atenção, contudo, para outras possibilidades. O pressuposto aqui assumido é o de que instrumentos de gestão social são meios que orientam a gestão dos conselhos; valores da Política Nacional e valores do espaço público são percebidos pelos presidentes e conselheiros e orientam a deliberação de programas e ações que asseguram os direitos das crianças e dos adolescentes.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 3.1 RESULTADOS ENCONTRADOS

Os estudos iniciais demonstraram que 45,6% dos Conselhos pesquisados responderam possuir diagnóstico local; 53% têm plano de trabalho; 30,3% utilizam meios de comunicação para prestação de contas e transparência das ações; 86,1% fazem a liberação de recursos para entidades cadastradas ou conhecidas e reconhecem que os critérios adotados para liberação dos recursos estão estruturados e planejados; 26,6% priorizam as áreas temáticas ou faixas etárias e os demais estão liberando recursos para as entidades realizarem construção, reforma ou ampliação da sede da organização; 10,1% sentem a necessidade de empregar os recursos do fundo para atendimento à necessidade interna; 27,8% possuem procedimentos para acompanhamento de metas e avaliação de resultados e essas práticas não estão totalmente implementadas em 47%; 48,10% possuem repasses de recursos do Poder Executivo, 31,60% do Poder Judiciário e 5,10% do Conselho Estadual dos Direitos da Criança (CEDCA), confirmando que a proposta orçamentária do município não contempla os princípios da prioridade absoluta; as principais fontes de recursos do orçamento estão relacionadas à destinação de pessoas físicas (98,70%) e jurídicas (93,70%), demonstrando que a busca por incremento de destinações para o fundo municipal encontra uma saída na relação público-privada para lidar com a realidade, a partir da concepção de estabelecimento de alianças e de reciprocidade que podem constituir uma das formas de convergir recursos e esforços do governo para atender às demandas sociais existentes; os procedimentos para medir o impacto esperado e monitoramento das ações não foram observados nos conselhos pesquisados; em relação às articulações e parcerias, têm relacionamentos com públicos variados e manifestam dificuldade para estabelecer articulações e parcerias fora da esfera estatal; 46,72% reconhecem entre as principais prioridades e fatores que poderiam contribuir para o seu aprimoramento a necessidade de capacitação.

Também se constatou que existe grande variação no número de membros atuando como conselheiros: atuando com até seis pessoas, têm-se 42 conselhos (53%); com 12 a 14 pessoas, têm-se 25 conselhos (32%); e com 15 a 30 pessoas, 12 conselhos (15%). Esta informação, concordando com Menicucci (2010), pode sugerir a hipótese

de reduzido número de segmentos representados. É interessante notar que 43% dos conselhos possuem comissões temáticas. Além disso, chama a atenção a falta de critérios para o estabelecimento de câmaras técnicas. Esse resultado corrobora o achado de Faria e Ribeiro (2010), que estudam os conselhos a partir da pesquisa “Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil” e concluem que a inexistência de câmaras técnicas pode ser um indício do pouco compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros e, assim, com a qualidade das deliberações.

Nessa direção, o dado recolhido do Regimento Interno e Resoluções dos CMDCA indicou: registros de entidades são citados por 44 conselhos (81,5%); 13 conselhos (24,1%) possuem critérios para as instituições cadastradas apresentarem projetos; planos de trabalho são relacionados por 11 conselhos (20,4%); emissão de certificado para captação de recursos é prática presente em 11 conselhos (20,4%); seis conselhos (11,1%) citam os critérios para advertência, suspensão, cassação de registro de entidades, e estabelecem práticas para visitas às entidades; os critérios para chamamento público de apresentação de projetos estão estabelecidos em 11 conselhos (20,4%); dois conselhos (3,7%) discorrem sobre as práticas para análise dos projetos apresentados (tabela 1).

TABELA 1 - SISTEMATIZAÇÃO DA ANÁLISE DOCUMENTAL - REGIMENTO INTERNO E RESOLUÇÕES DOS CONSELHOS

CRITÉRIOS	N.º DE CONSELHOS COM O ITEM OBSERVADO	
	Abs.	%
Atribuições dos conselheiros, da mesa diretora	47	87,0
Crítérios de competências e funcionamento do conselho	44	81,5
Crítérios para registro das entidades	44	81,5
Crítérios para liberação de recursos e fundo municipal	43	79,6
Crítérios para estabelecimento das comissões temáticas	32	59,3
Crítérios de composição, organização do CMDCA	30	55,6
Crítérios para apresentação de projetos	13	24,1
Crítérios para chamamento público	11	20,4
Crítérios para apresentação de planos de trabalho	11	20,4
Emitir certificado para captação de recursos (CAC)	11	20,4
Crítérios para visitas às instituições	6	11,1
Crítérios para advertência, suspensão/cassação de registro	6	11,1
Crítérios para análise dos projetos apresentados	2	3,7
Crítérios para prestação de contas das instituições	-	-

FONTE: Elaborado pelas autoras a partir das respostas do segundo questionário

Com a aplicação do segundo questionário apurou-se que, na percepção de presidentes e conselheiros, os instrumentos de gestão social são reconhecidamente importantes, existindo ponto de tensão entre algumas percepções (tabela 2).

O desvio-padrão, na percepção dos presidentes, determina que as variações mais significativas estão associadas a: diagnóstico da situação (1,6), critérios para liberação de recursos (1,6), orçamento (1,6), capacitação (1,6), meios de comunicação (1,4), plano de trabalho (1,4) e parceria com o Conselho Estadual (1,1); e as variações menos expressivas estão ligadas a: monitoramento (1,0), acompanhamento de metas e resultados (1,0), outras parcerias (1,0), impactos esperados (0,7) e parceria prefeitura (0,7).

Para os conselheiros, o desvio-padrão indica que as acentuadas variações estão associadas a: capacitação (1,7), orçamento (1,6), parceria com Conselho Estadual (1,6), critérios para liberação de recursos (1,6), meios de comunicação (1,6), diagnóstico da situação (1,5), plano de trabalho (1,5), monitoramento (1,4), outras parcerias (1,4), parceria com prefeitura (1,3) e acompanhamento de metas e resultados (1,2), enquanto a reduzida variação está relacionada a impactos esperados (0,9).

TABELA 2 - ESTATÍSTICA DE NOTAS ATRIBUÍDAS PARA INSTRUMENTOS DE GESTÃO SOCIAL - PERCEPÇÃO DE PRESIDENTES E CONSELHEIROS

VARIÁVEL	MODA	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO
<b>Presidentes</b>				
Diagnóstico da situação	7,0	6,0	5,6	1,6
Orçamento	5,0	5,0	4,8	1,6
Critério para liberação de recursos	6,0	5,0	5,2	1,6
Capacitação	5,0	5,0	4,9	1,6
Meio de comunicação	5,0	5,0	4,3	1,4
Plano de trabalho	7,0	6,0	5,6	1,4
Parceria CEDCA	7,0	6,0	5,9	1,1
Acompanhamento de metas e resultados	5,0	5,0	5,3	1,0
Monitoramento das ações	7,0	7,0	6,3	1,0
Outras parcerias	7,0	7,0	6,5	1,0
Impactos esperados	7,0	7,0	6,6	0,7
Parceria com a Prefeitura	7,0	7,0	6,5	0,7
<b>Conselheiros</b>				
Capacitação	6,0	5,0	5,0	1,7
Critério para liberação de recursos	7,0	6,0	5,2	1,6
Meio de comunicação	5,0	5,0	4,5	1,6
Orçamento	5,0	5,0	5,0	1,6
Diagnóstico da situação	7,0	5,5	5,4	1,5
Parceria CEDCA	7,0	6,0	5,4	1,6
Plano de trabalho	5,0	5,0	5,1	1,5
Parceria com a prefeitura	7,0	6,0	5,9	1,3
Outras parcerias	7,0	6,0	5,8	1,4
Monitoramento	7,0	6,0	5,5	1,4
Acompanhamento de metas e resultados	6,0	5,0	5,3	1,2
Impactos esperados	7,0	7,0	6,3	0,9

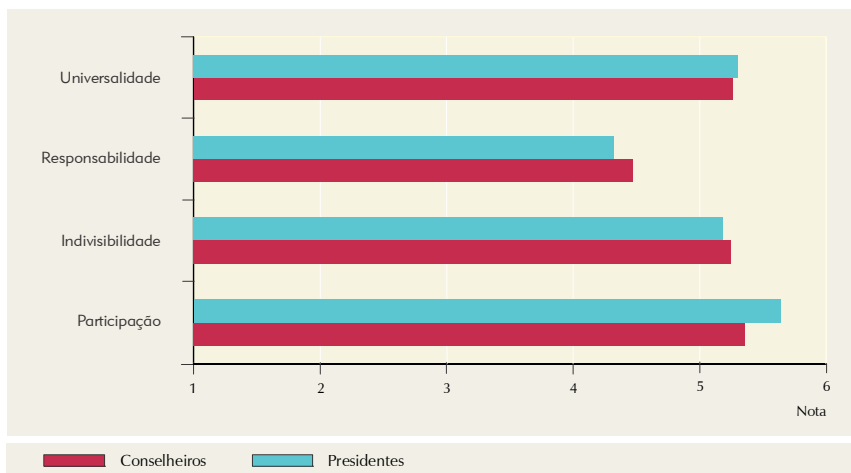
FONTE: Elaborado pelas autoras a partir das respostas do segundo questionário

Na análise dos valores da política nacional (participação, responsabilidade, universalidade e indivisibilidade), os quais estão diretamente relacionados com os instrumentos de gestão social, constatou-se que estes não são percebidos na mesma ordem de importância pelos presidentes e conselheiros, sinalizando relação de conflito entre esses atores (gráfico 1).

Na análise dos valores do espaço público apreendeu-se que existem pontos de tensão na percepção de presidentes e conselheiros, como demonstra a figura 1, o que aponta relação de conflito.

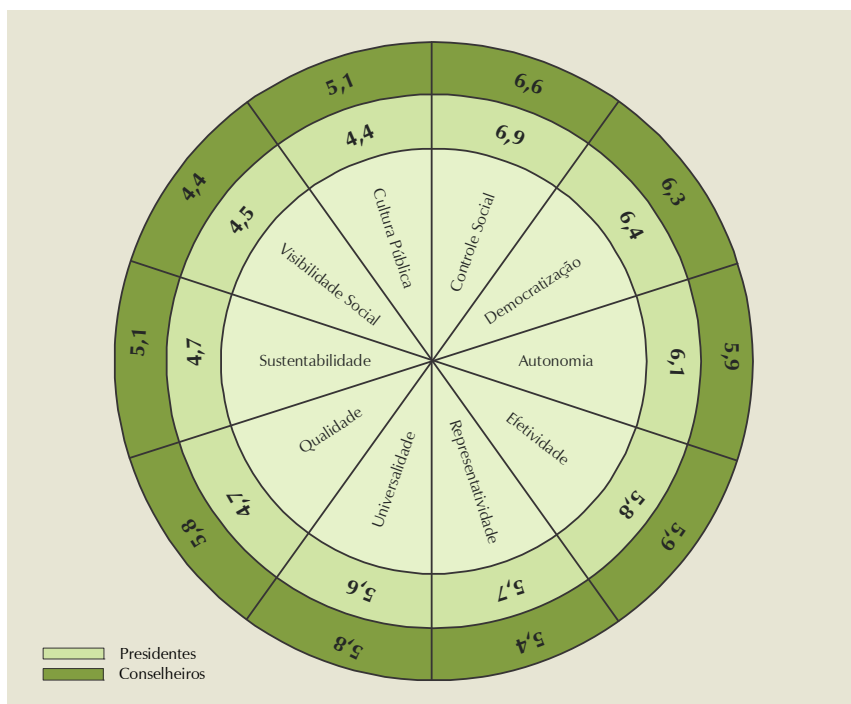


GRÁFICO 1 - PERCEÇÃO DOS VALORES DA POLÍTICA NACIONAL - PRESIDENTES E CONSELHEIROS



FONTE: Elaborado pelas autoras a partir das respostas do segundo questionário

FIGURA 1 - ESTRUTURA CIRCULAR DA PERCEÇÃO DOS VALORES - PRESIDENTES E CONSELHEIROS



FONTE: Adaptado de Schwartz (2005, p.30)

NOTA: Elaborado pelas autoras a partir das respostas do segundo questionário.

### 3.2 ANÁLISE DOS DADOS

Presidentes e conselheiros reconhecem a importância dos instrumentos de gestão social, apresentam pontos de tensão em suas percepções e essas práticas não estão implementadas em todos os conselhos. Notou-se que o baixo nível de instrumentos de gestão social compromete o grau de democratização dos conselhos e as deliberações de presidentes e conselheiros, impactando, assim, a efetividade da participação. Desse modo, o desempenho dos conselhos é afetado por fatores deliberativos relacionados a: foco de atuação; objetivos; prioridades e estratégias; estabelecimento de metas; indicação do impacto esperado; formas de monitoramento das ações; indicadores de avaliação das ações previstas; definição de planos de trabalho; plano de aplicação de recursos; cadastramento de entidades; discussão e análise de orçamento; elaboração de proposições, visitas de campo e entrevistas com instituições; publicização dos atos políticos; capacidade de gasto do Executivo municipal, relacionado aos recursos disponíveis; variação no número de membros atuando como conselheiros.

No que se refere à análise documental, apreendeu-se o que segue: encontram-se na fase de formalização de critérios; estão institucionalizados; há coerência entre regras mais ou menos democráticas para definição da presidência do conselho, sinalizando que qualquer conselheiro eleito pode ser presidente e que existem diferenças no estabelecimento das regras de funcionamento; não possuem regras relativas à previsão de categorias de entidades representativas da sociedade civil e à definição dos representantes da sociedade civil, ou seja, são menos formalizados; quanto à mesa diretora, secretaria executiva e comissões temáticas, embora estas estejam organizadas, chama atenção a falta de critérios para estabelecimento de câmaras técnicas. Assim, é possível afirmar que os conselhos precisam se organizar.

Na avaliação dos valores da Política Nacional de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente, constatou-se que estes estão diretamente relacionados com os instrumentos de gestão social. Assim, a universalidade das políticas expressa-se nos limites da deliberação de programas e ações. A indivisibilidade diz respeito às decisões e mantém-se presente nas deliberações, tendo origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. A responsabilidade compreende os meios de comunicação e visibilidade da tomada de decisão. Nessa direção, os CMDCAs precisam utilizar os meios de comunicação e representação quando sua deliberação tiver caráter fiscalizador. Para uma participação efetiva é requerido o envolvimento dos presidentes e conselheiros com a política, de forma que a efetividade deliberativa, conforme discorre Cunha (2007), seja compreendida como a capacidade de controlar e decidir sobre determinada política pública e ser expressa na institucionalização dos procedimentos. No entanto, concordando com Menicucci (2010), em termos médios, os conselhos estão deliberando sobre as questões para as quais foram criados, tendo a participação da sociedade nesse processo.

A análise dos valores do espaço público revelou que estes estão diretamente relacionados aos instrumentos de gestão social e que não são percebidos na mesma

ordem de importância pelos presidentes e conselheiros, acenando para uma relação de conflito entre esses atores. Nessa perspectiva, ponderou-se: em primeiro plano, a missão do conselho é a formulação de diretrizes para a política de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Assim, o valor controle social deve referir-se aos atributos do conceito de público não estatal como o instrumento que permite avaliar a forma concreta da missão do conselho e como espaço participativo que integra presidentes e conselheiros. Dessa maneira, os critérios para acompanhamento de resultados e metas, com garantia de destinação de recursos, irão na direção do cumprimento da missão. Este fato produzirá efeito em toda a sociedade e resultados sociais e públicos, na aceção da publicidade.

O valor democratização, entendido como a ampliação de espaços referentes às decisões políticas, com garantia de participação da sociedade civil nas instâncias de acompanhamento e decisão dos programas e ações, é o segundo elemento mais pretendido na hierarquização dos presidentes e conselheiros. Do ponto de vista teórico, o que ocorre é que esses atores, no exercício da participação cidadã, contribuem para a ampliação desses espaços públicos.

O valor qualidade, requisitado pela garantia de que as atividades seguem padrões específicos de excelência e melhoria nas ações e programas do projeto, é afetado por fatores deliberativos relacionados ao diagnóstico local, procedimentos para acompanhamento de metas e avaliação de resultados, impacto esperado e monitoramento das ações. O valor cultura pública expressa os movimentos em direção à constituição de uma democracia deliberativa e indica a socialização dos problemas e a busca por soluções, contribuindo para a cidadania deliberativa. Em relação ao valor sustentabilidade, entendido como garantia da capacidade econômica de manutenção do projeto e da capacidade social dos conselhos para deliberar sobre os programas e ações, sugere-se que os conselhos estabeleçam planejamento sistemático e de diagnóstico das necessidades do público-alvo objeto central de atuação das instituições cadastradas.

A visibilidade social, compreendida como garantia da publicidade e fidedignidade das informações, processos, objetivos e liberação de recursos para programas e ações em sua comunicação com a sociedade, deve manifestar-se nos conselhos por meio da publicização dos atos políticos. Dessa forma, é imperioso estabelecer práticas para a publicização dos atos. No tocante à visibilidade social, o controle social deve permitir que todos os atos políticos dos conselhos garantam fidedignidade dos processos e das práticas. A consideração dos interesses e das expectativas de garantia dos direitos da criança e do adolescente sugere que o conselho se manifeste com a representatividade dos interesses coletivos, que indica a socialização dos problemas e a busca por soluções coletivas, gerando a garantia de que as expectativas, necessidades, capacidades, interesses e representações sejam incorporados nas atividades do projeto. Essa situação contribui internamente para o envolvimento de todos e, externamente, para a busca por parcerias que apoiem e viabilizem formas de atingir a missão. Essa condição guarda relação com o valor

universalidade, que deve ser abordado pela missão do conselho, além de estar ligada à condição de o controle social fornecer medidas que garantam a participação cidadã nesses espaços públicos. Nessa vertente, a percepção do valor representatividade dos interesses coletivos demonstra que presidentes e conselheiros constroem o seu campo de atuação deliberando muitas vezes sem a garantia de que as expectativas sejam alcançadas.

Assim, a percepção do valor universalidade (garantia de que as atividades atingem, indistintamente, a demanda expressa na missão) é impactada pelos processos de discussão política dos conselhos e requer que os conselheiros tenham conhecimento da realidade vivida pela população infanto-juvenil da cidade de forma a garantir a efetividade da participação. O valor autonomia assume, algumas vezes, a conotação de autossustentação, sem a presença do Estado referendando os dados que mostram os recursos para uso nos programas e ações deliberados pelos conselhos, pois a proposta orçamentária do município não contempla a destinação preferencial de recursos públicos vindos do Executivo municipal e, dessa maneira, o Poder Executivo não está cumprindo os princípios da prioridade absoluta que estabelecem a destinação preferencial de recursos para a criança e o adolescente e, por isso, não existe a garantia de universalização da política.

O valor efetividade é requisitado pelo conceito de garantia de impacto (resultado) positivo a partir das atividades do projeto, mudando condições estruturais mensuráveis e perceptíveis na vida das pessoas. Percebe-se que existe expectativa de alcance de impactos esperados com as deliberações dos conselhos e, assim, de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Entretanto, os procedimentos para acompanhamento de metas e avaliação de resultados, impacto esperado e monitoramento das ações não são práticas implementadas nos conselhos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Investigou-se, neste artigo, a percepção dos valores e instrumentos de gestão social presentes na tomada de decisão dos presidentes e conselheiros dos CMDCA's e que possibilitam melhorar a efetividade, a eficiência dos programas, os serviços dos conselhos e a superação de alguns desafios.

Os instrumentos de gestão social, reconhecidos como diagnóstico da situação, plano de trabalho, orçamento, metas e resultados, impactos esperados, monitoramento, critérios para liberação de recursos, parcerias, capacitação dos conselheiros e meio de comunicação ainda são práticas a serem implementadas nos conselhos. Entretanto, presidentes e conselheiros reconhecem a importância dessas práticas e têm pontos de tensão nas percepções, sinalizando relação de conflito.

Os valores do espaço público (controle social, democratização, qualidade, autonomia, efetividade, cultura pública, universalidade, sustentabilidade, representação de interesses coletivos) e valores da Política Nacional de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente (universalidade, indivisibilidade, responsabilidade

e participação) estão relacionados com os instrumentos de gestão social, embasam e orientam a tomada de decisão e não são percebidos na mesma ordem de importância, apontando, também, relação de conflito entre os atores. Dessa maneira, o desempenho dos conselhos é afetado por fatores deliberativos. No entanto, os conselhos estão deliberando sobre as questões para as quais foram criados.

A análise do Regimento Interno e das Resoluções informou que muitos conselhos encontram-se na fase de formalização de critérios, sendo possível considerar que a participação está atrelada ao que vem a ser a qualidade da participação, de forma a se apreender como tomam decisões e como se envolvem no processo decisório.

A pesquisa conclui: a gestão social depende dos instrumentos de gestão e de vários fatores, dentre os quais se destacam condições econômicas e sociais, interesses pelas causas coletivas, pela saúde, pela educação e, assim, os CMDCA's precisam se organizar quanto às estruturas burocráticas e firmar critérios para o estabelecimento de câmaras técnicas, bem como definir os processos que viabilizam o controle social.

Dessa forma, os pressupostos assumidos são validados, e tem-se a necessidade de problematização, em outros estudos, do modelo de avaliação de programas e ações utilizados para deliberação de recursos; da correlação entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Exclusão Social (IES), e das implicações das deliberações dos CMDCA's na transformação social do público infanto-juvenil.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar**: orientações para criação e funcionamento. Brasília: CONANDA, 2006a.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes**. Brasília: CNAS, 2006b.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e de outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2009.

BRASIL. Resolução n. 105/2005. Dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jun. 2005a. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacao/id2086.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2009.

BRASIL. Resolução 106/2006. Altera dispositivos da Resolução n. 105/2005 que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005b. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.org.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-106-de-17-de-novembro-de-2005>>. Acesso em: 13 jul. 2009.

CABRAL, E. H. S. **Terceiro setor**: gestão e controle social. São Paulo: Saraiva, 2007.

CASTRO, C. M. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill, 1978.

COSTA, A. C. G. **É possível mudar**: a criança, o adolescente e a família na política social do município. São Paulo: Malheiros, 1993.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, 2004.

DOWBOR, L. Educação e apropriação da realidade local. **Estudos avançados** [on line], São Paulo: USP, v.21, n.60, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n60/a06v2160.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2009.

DOWBOR, L. Tendências da gestão social. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo: USP, v.8, n.1, p.3-16, 1999.

FARIA, C.F.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

FISCHER, R. M. (Coord.). **Os Bons Conselhos**: pesquisa "Conhecendo a Realidade". São Paulo: CEATS, 2006. Disponível em: <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/publicacoes/.arquivos/spdca/conhecendoarealidade.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2010.

FISCHER, T. et al. Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. **RAP**, Rio de Janeiro: FGV, v.40, n.5, p.789-808, set./out. 2006.

FLEURY, S. Iniciativa Popular. In: AVRITZER, L.; ANASTACIA, F. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo: USP, v.13, n.2, p.20-31, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2009.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre a facticidade e a validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic\\_/2009/tabelas\\_pdf/tabela\\_MUNIC\\_188.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic_/2009/tabelas_pdf/tabela_MUNIC_188.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2011.
- LUCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Bahia: UFB, v.21, n.52, p.87-97, jan./abr. 2008.
- MENICUCCI, T. M. G. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os Conselhos de Direitos importam? In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Instrumentos de planejamento**. Minas Gerais: DAMC, 2006.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 3.ed. Minas Gerais: SEDESE, 2008.
- PINHO, J. A. G. Gestão Social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Juazeiro, Recife: UNIVASF, 2010. 56p.
- RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: USP, v.27, n.85, p.109-116, 2006.
- RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo, Cortez, 2008.
- RAICHELIS, R.; WANDERLEY, L. E. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: USP, n.78, p.05-32, jul. 2004.
- SAYAGO, D. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP: UNITAU, v.3, n.4, p.9-21, nov. 2007.
- SCHWARTZ, S. H. Valores humanos básicos: seu contexto e estrutura intercultural. In: TAMAYO, A.; PORTO, J. B. (Org.). **Valores e comportamento nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 2005.
- SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- STRECK, D. R.; ADAMS, T. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas**, Porto Alegre: PUCRS, v.6, n.1, p.95-117, jan./jun. 2006.
- TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.
- TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, E. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M.; TEIXEIRA, A. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. Salvador: UFBA, 2001.

TENÓRIO, F. (Coord.). **Gestão social**: metodologia e casos. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TENÓRIO, F. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, A. et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010. 456p.

TENÓRIO, F. G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.33, p.229-238, 1999.

TORO, J. B. **A construção do público**: cidadania, democracia e participação. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.

WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. Gestão pública democrática no contexto do Mercosul. IN: SIERRA, G. de (Org.). **Los rostros del Mercosur**: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO; ASDI, 2001. p.155-182. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/gt/20101026063514/8wanderley.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2010.

WANDERLEY, L. E. Espaço público e educação. In: KRAWCZYR, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. São Paulo: Autores Associados, 2000.

WANDERLEY, L. E. O ensino público não estatal: uma inovação? **Ciência e Cultura**, Campinas, SP: SBPC, v.40, n.4, p.365-370, abr. 1998.