

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO -
PPGMAD

Azamor Lopes de Lucena

CONSELHOS DE ESTADO COMO ATORES ESTRATÉGICOS PARA A
CO-GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS DA INFÂNCIA E
JUVENTUDE

PORTO VELHO/RO

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Azamor Lopes de Lucena

**CONSELHOS DE ESTADO COMO ATORES ESTRATÉGICOS PARA A CO-
GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS DA INFÂNCIA E JUVENTUDE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGMAD do Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas – NUCS, da Universidade Federal de Rondônia – UNIR, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Profª. Maria Berenice A. C. Tourinho, Dra.

PORTO VELHO

2009

FICHA CATALOGRÁFICA
BIBLIOTECA PROF. ROBERTO DUARTE PIRES

Lucena, Azamor Lopes de.

L935c

Conselhos de Estado como Atores Estratégicos para a Co-Gestão das Políticas Públicas nas Áreas da Infância e Juventude. / Azamor Lopes de Lucena. Porto Velho, Rondônia, 2009.

76f.:il.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas (NUCS), Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGMAD), Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, Rondônia, 2009.

Bibliotecária Responsável: Eliane Gemaque / CRB 11-549

AZAMOR LOPES DE LUCENA

**CONSELHOS DE ESTADO COMO ATORES ESTRATÉGICOS PARA A
CO-GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS DA INFÂNCIA E
JUVENTUDE**

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Administração, aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGMAD do Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas – NUCS, da Universidade Federal de Rondônia – UNIR, em 30 de novembro de 2009.

Prof. José Moreira da Silva Neto, Dr.
Coordenador do Programa – PPGMAD/UNIR

Comissão Examinadora:

Prof^ª. Maria Berenice A. C. Tourinho, Dra.
Fundação Universidade Federal de Rondônia – Unir
Orientadora

Prof. Jorge Luiz Coimbra, Dr.
Fundação Universidade Federal de Rondônia – Unir
Membro

Prof^ª. Walterlina Brasil, Dra.
Fundação Universidade Federal de Rondônia – Unir
Membro Externo

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Aurino (*in memoriam*) e Valda, por mesmo diante de tantas dificuldades, mas com sabedoria, não terem deixado de lado em nenhum momento a moral e o respeito ao próximo.

A Rana, minha filha, que muitas vezes me fez chorar com seus recadinhos em rascunhos de papel. Obrigado pelo teu amor puro e verdadeiro.

Ao Deus da minha vida, que sempre esteve comigo, com paciência via meus erros, esperava e me perdoava novamente. O teu amor é lindo, nunca vou me afastar de Ti.

AGRADECIMENTOS

Aos professores:

Dra. Maria Berenice, minha orientadora, pela qualidade com que tratou esta orientação, que sempre foram de muita relevância.

Dr. José Moreira, pela determinação, coragem e disposição que coordenou este programa.

Todos os demais professores que nos auxiliaram na construção do conhecimento para sermos mestre em administração, meu abraço verdadeiro.

A Universidade Federal de Rondônia, que trouxe oportunidade a muitas pessoas que hoje são destaques no mundo inteiro. A todos os servidores que fazem a UNIR funcionar, meu verdadeiro obrigado.

“O Conhecimento era um bem privado,
associado ao verbo SABER. Agora, é um bem
público ligado ao verbo FAZER”.

(Peter Drücker)

RESUMO

A administração descentralizada está florescendo nas organizações públicas. A exemplo disso temos a gestão implementada pelos Conselhos de políticas públicas, uma forma das ações públicas serem planejadas em conjunto com membros da sociedade civil organizada. No Brasil, transformou-se em Lei. Todos os estados e municípios devem ofertar assento de forma paritária para membros da sociedade civil representada em seus Conselhos, sob pena de não participarem de benefícios financeiros ofertados via união. Nesta pesquisa vamos trabalhar a gestão de políticas públicas na área da criança e adolescente por meio dos Conselhos Participativos de estado da Educação, Saúde, Assistência Social, Entorpecentes e dos Direitos da Criança e do Adolescente, que exercendo o papel de deliberarem propostas de ações, esses Conselhos, através de suas normas de implantação e constituição, assumem a responsabilidade de co-gestores e devem prestar contas de seus resultados a cada exercício. Porém, ao detectarmos, que no estado de Rondônia, os índices de violação dos direitos das crianças e adolescentes aumentaram nos últimos 02 anos, mesmo após a implantação dos Conselhos Participativos, motivou-nos desenvolver esta pesquisa. O desenvolvimento deste trabalho deu-se em duas etapas praticamente simultâneas; a) a pesquisa em fontes secundárias e, b) o estudo de caso, do tipo multi-casos, por se tratar 05 Conselhos. A primeira etapa foi dar continuidade à revisão bibliográfica sobre o tema já iniciado para o desenho do projeto, buscando a atualização com respeito à legislação e a teoria da gestão pública. A segunda etapa foi conhecer através de consulta aos próprios conselheiros, quais ferramentas usam para tomar decisão, utilizado, neste caso, um questionário para avaliar a dimensão da participação dos conselheiros em questões nos aspectos de implantação e departamentalização dos Conselhos e também processos decisórios, de comunicação e influencia e interação. O resultado da pesquisa identifica fortes relações no aspecto de legislação e a prática dos Conselhos Participativos com a nova modalidade de administração do recurso público, onde envolve modelos de gestão como a *accountability*. Foi possível também identificar em suas ações modelos de relações preconizados na Teoria da Agência, quando o Conselho formaliza ao ente público a competência em deliberar ações e fiscalizar resultados e este por sua vez se propõe a dispor condições físicas e estruturais para a realização das atividades daquele.

Palavras-Chave: Conselhos. Conselhos Participativos. Infância e Juventude. Controle Social. *Accountability*.

LUCENA., Azamor Lopes. **Conselhos de estado como atores estratégicos para a co-gestão das políticas públicas nas áreas da infância e Juventude.** Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). 76 f. Porto Velho, 2009.

ABSTRACT

The decentralized administration is increasing in public organizations. The example we have is implemented management by Council of public policies, a type of public action planned together with members of civil society. In Brazil, this was transformed into Law. All states and counties must offer the same position in equal for members of civil society represented by their Councils; otherwise they will not participate in financial benefits offered through the Federal Government. In this research we will write on public policy management in the area of children and adolescents through the Councils of State for Participatory Education, Health, Social Services, Drugs and Rights of Child and Adolescent, that playing the role of deciding proposals for action, these Councils, through the implementing rules and constitution, take responsibility for co-managers and demonstrate their results every year. However, we detect that the state of Rondônia, the rates of Children and adolescents' rights violation have increased for two years, even though the implementation of Participatory Councils, motivated us to develop this research. The development of this essay was in two steps: a) research on secondary sources; b) the case study, a kind of multi-cases, because there are 05 Councils. The first step was to continue on the bibliographic review about the theme initiated to the project design, seeking to update about legislation and the theory of public management. The second step was to know the Counselor themselves, what kind of tools they use to make decisions, a questionnaire was used to this case, to assess the extent of the participation of Counselor on issues in implementation and division aspects of Councils and also decision-making processes of communication, and influence, and interaction. The search result identifies strong relationships between the law and practice of Participatory Councils with the new method of public resource management, which involves management models such as *accountability*. We can also identify model actions in relationship advocated in the Theory of Agency, when the Council notifies the power to decide actions and monitor results to public entity and in turn, they proposed to have material and structural conditions for carrying out the activities from that.

Key words: Council. Participative Councils. Children and Youth. Social Control. Accountability

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Estrutura da dissertação	15
Quadro 2 - Principais diferenças de modalidades de conselhos	30
Figura 1 - Modelo sistematizado da teoria da agência	44
Figura 2 - Demonstrativo da relação entre Estado e Conselhos Participativos, Conselhos Participativos e Sociedade, com base na Teoria da Agência	45
Quadro 3 - Principais diferenças entre Conselhos Participativos, Controle Social; PSO, <i>Accountability</i> e Teoria da Agência.	46
Figura 3 -Relação da gestão, legislação e a teoria de gestão pública preconizada pelo <i>Accountability</i>	49
Gráfico 1 - Quantitativo da dimensão histórica.....	59
Gráfico 2 - Quantitativo da dimensão das avaliações das necessidades.....	60
Gráfico 3 - Quantitativo da dimensão de liderança	61
Gráfico 4 - Quantitativo da dimensão de mobilização de recursos	62
Gráfico 5 - Quantitativo da dimensão da participação do processo decisório.....	63
Gráfico 6 - Quantitativo da dimensão da participação do processo de comunicação	64
Gráfico 7 - Quantitativo da dimensão da participação do processo de influencia-interação..	65
Gráfico 8 - Quantitativo da dimensão da metas de desempenho e treinamentos	66

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
2.1.1 Administração Pública no Brasil.....	19
2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	21
2.3 QUESTÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS	23
2.3.1 A Polêmica sobre os Conselhos	23
2.3.2 Conselhos Populares	25
2.3.3 Conselhos comunitários	26
2.3.4 Conselhos Precursores de políticas públicas (de saúde)	27
3. CONSELHOS PARTICIPATIVOS.....	30
3.1 CONSELHOS PARTICIPATIVOS DE ESTADO	31
3.1.1 Conselho estadual de defesa dos direitos da criança e adolescente – CONEDCA	31
3.1.2 Conselho Estadual de Educação – CEE.....	38
3.1.3 Conselho Estadual de Saúde – CES.....	39
3.1.4 Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS.....	39
3.1.5 Conselho Estadual de Entorpecentes – CONEN.....	40
4. INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL.....	41
4.1 <i>PUBLIC SERVICE ORIENTATION (PSO)</i>	41
4.2 <i>ACCOUNTABILITY</i>	43
4.3 TEORIA DA AGÊNCIA.....	44
5. METODOLOGIA.....	48
5.1 CARACTERIZAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA.....	48
5.2 PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS	50
5.3 MÉTODO DE COLETA DE DADOS.....	51
5.4 ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS.....	57
6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	58
7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	67
7.1 CONCLUSÃO.....	67
7.2 RECOMENDAÇÃO	69
REFERÊNCIAS	70
APÊNDICES	76
APENDICE A - MODELO DE QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.....	77
APENDICE B - PLANILHA EM EXCEL COM TABULAÇÃO DOS DADOS.....	82

1 INTRODUÇÃO

A relação entre o Estado e a sociedade tem sido o desafio maior dos gestores governamentais da atualidade e também objeto de vários estudos. Advindos da reforma trazida pela Constituição Federal de 1988, os Conselhos Participativos de Políticas Públicas surgem como mais uma tentativa de melhor gerenciar recursos públicos e é claro, auxiliar na gestão da coisa pública. Aqui, tratado apenas como Conselhos Participativos, estes têm o papel de apresentar melhores alternativas para resolver as necessidades de comunidade local, para tanto deve ser constituído de pessoas que representam camadas sociais diversas e também por agentes do governo. Instituídos nas três esferas de governo da federação brasileira: Federal, Estadual e Municipal, incluindo os distritos. Os Conselhos Participativos aos poucos foram incrementados e assumem, hoje, posições de maior importância dentro do governo, auxiliando diretamente em decisões e envolvendo recursos de grande porte. Para Gohn (2006), existe a falta de uma definição mais precisa das competências e atribuições dos Conselhos Gestores; ainda a autora reconhece que se deve cuidar da elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações e por último discute sobre uma definição mais precisa do que é participação. Na sua percepção Conselhos gestores, são vistos como:

Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas. (GOHN, 2006, p. 4)

Estes espaços devem ser usados pela sociedade civil como instrumento valioso e de negociação com o governo para garantir a melhor distribuição dos tributos recolhidos por estes. Diversos campos da sociedade necessitam de melhores cuidados, maiores investimentos em fim, de políticas definidas e específicas, desta forma, a área da crianças e adolescentes apresentam deficiências no fornecimento dos serviços e produtos mínimos para a proteção destes, assim, sociedade assiste o aumento da violência envolvendo crianças e adolescentes, seja como vítimas ou como infratores.

Segundo dados do Juizado da Infância e Juventude de Rondônia, acessados por meio do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, somente nesta vara, em 2008 foram distribuídos 3829 processos. Os processos apresentaram os seguintes perfis: adoção, guarda, precatórios, atos infracionais, chegando esta última classe a 69,88% de todos os processos, ou seja, 2675

processo são referentes a seção de atos infracionais e ainda mais recente, segundo relatório fornecido pelo próprio Cartório da Vara da Infância e Juventude de Rondônia, dos processos iniciados em outubro de 2009, esse percentual chegou a 82,70%. Podemos finalizar apontando para uma possível ausência ou insuficiência nas políticas públicas voltadas para este público. Fazendo uma análise comparativa em um período de 5 anos (2000 a 2004), a média de processos da sessão de atos infracionais atingiram 77% do total dos processos da vara. Percebe-se então que percentual continua acentuado e crescente o que leva a algumas deduções como: alta reincidência, poucos resultados nas políticas públicas preventivas e nas medidas sócio-educativas.

Com isso, esta pesquisa foi desenvolvida nos Conselhos Participativos do Estado de Rondônia nas áreas: de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, de Educação, de Saúde, de Assistência Social e de Entorpecentes. Levando em conta, o maior envolvimento no atendimento deste público alvo. A participação direta da sociedade representada, ali, nos Conselhos Participativos, as deliberações das ações, têm se aproximado das reais necessidades populares, mesmo levando em conta a dificuldade de pessoas capacitadas para elaboração do Plano de Ação e monitoramento das implementações das ações frente ao executivo. Tem-se percebido que, através dos Conselhos, houve aumento das exigências, dos cidadãos, pelo cumprimento por parte do executivo, das deliberações destes seguimentos.

A transferência da capacidade decisória de níveis superiores da organização para os níveis inferiores ou diretos (essa é a principal metodologia aplicada aos Conselhos), diz respeito a quem, em uma organização, está em melhor posição para tomar decisões.

A questão dos Conselhos Participativos insere-se fundamentalmente na área da nova administração pública, já a questão da infância e juventude requer conforme o texto constitucional critérios jurídico-político da *prioridade absoluta*.

Os fundamentos teóricos que embasaram esta pesquisa envolveram as determinações legais da Constituição Federal - CF/88 e do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA., respaldando o paradigma da prioridade absoluta à criança e adolescentes, o art. 2º do ECA, define criança como pessoa com idade de 0 a 12 anos incompletos e Adolescentes de 12 anos completos há 18 anos incompletos. A teoria é enfatizada na própria legislação federal que estabelece parâmetros de controle de gestão do poder público em especial a Lei Complementar 101 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, pois se preocupa em estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal pública, envolvendo conceitos amplos e práticos da informação com aspectos

de *Accountability*. Neste contexto, os Conselhos de Políticas Públicas aparecem como atores potenciais para exercer as ações de controle do executivo de forma a maximizar os benefícios ao público alvo das políticas públicas, em especial aquelas voltadas aos direitos da criança e adolescente desta forma, estes atores, via conselheiros, responderam a um questionário, e com base na escala de Likert (1975), foi levantada a dimensão de participação (ampla, aberta, media e restrita) nos processos de decisão e gestão destes espaços.

Este trabalho traz a preocupação de verificar as possíveis relações entre as dimensões jurídico-legal (o que preconiza a lei), teórica (*accountability*) e as atuais práticas de gestão (tomada de decisão e avaliação dos resultados) existentes nos Conselhos Estaduais em Rondônia, com vista aos resultados apresentados em suas respectivas gestões.

Para responder a esses problemas, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar as práticas de gestão exercidas pelos Conselhos de Estado que atuam com as políticas públicas voltadas para a área da infância e juventude, de acordo com os fatores (legais, práticos e teóricos) que limitam e condicionam sua atuação como expressão da esfera pública co-participe da gestão.

Com este objetivo geral, procurou-se especificar de forma a departamentalizar os campos de estrangulamento do problema, passando a identificar e analisar os fatores predominantemente adotados na atual prática de gestão nos Conselhos Participativos; se a gestão praticada nos Conselhos vem cumprindo a legislação pertinente, desde suas implantações e se na forma de tomada de decisão, usada pelos Conselhos Participativos, são encontrados os preceitos teóricos de gestão pública participativa dentro da metodologia sugerida na ferramenta *accountability*.

A implicação disso tudo para a administração é muito clara, segundo Peter Druker (2002, p. 41)

As forças que exerce maiores influências sobre as organizações vêm de fora delas, não de dentro. Estar preparado para responder às necessidades de uma comunidade sem conhecê-la de fato é impossível. Assim, o papel dos Conselhos Participativos na apresentação das reais necessidades locais é essencial para uma decisão focada no problema.

A tendência do serviço público contemporâneo é gerar o maior número de informações possíveis aos usuários dos seus serviços, a prestação de contas que hoje é compulsória em pouco tempo passará a ser adotada como uma ferramenta de gestão. Neste contexto, os modelos de Conselhos constituídos, incluindo aí os Participativos, tendem a usar aspectos do *accountability* nas suas ações, seguindo o novo modelo da administração pública,

esta tem sido uma ferramenta muito referendada quando o assunto é gestão de recursos públicos, pois se preocupa com a prestação de contas do gestor, apontando para os resultados.

A área da infância e juventude do estado de Rondônia é alvo de violação dos direitos garantidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e Adolescente, conforme indicadores de relatórios de processos das varas especializadas já mencionados.

O ECA incumbe ao executivo a responsabilidade de realização e promoção de políticas para o atendimento socioeducativo (arts. 86-89 do ECA) de adolescentes (art. 2º do ECA) em conflito com a lei, contudo, no estado de Rondônia, foi notícia nos jornais locais que tramita um processo, dentro do Judiciário, contra o Executivo por deixar de promover políticas públicas para atendimento de adolescentes em conflito com a lei. O fato do executivo não cumprir com as deliberações dos Conselhos ou mesmo das legislações já estabelecidas obriga ao poder judiciário, movido pelo Ministério público ou diretamente pela sociedade civil a promover ações de responsabilidade com cumprimentos de penas pecuniárias e até mesmo de restrição aos gestores responsáveis pela ação que se deixou de ofertar.

Este estudo vem ao encontro do cenário atual, podendo contribuir, como material de estudos, para uma avaliação mais apropriada da gestão dos Conselhos de Estado. Como resultado colabora também no campo de estudo, já que algum material é encontrado em forma de teoria, pouquíssimos estudos podem ser encontrados em áreas operacionais específicas, como é a deste estudo.

Ainda temos possibilidade de contribuição na reformulação das ações, pelos Conselhos abordados, já que receberão informações reais sobre como estão sendo interpretadas as formalidades normativas e administrativas desta modalidade de gestão, assim também, terão uma abordagem no desempenho de seus trabalhos.

Podemos seguramente afirmar que a criança e o adolescente de Rondônia estão sendo os maiores beneficiados com este estudo, pois com o resultado deverão receber melhores atendimentos por força de possíveis melhoras na gestão das políticas públicas.

Para uma visão geral do trabalho, entendemos melhor apresentá-lo em forma de títulos, subtítulos e suas subdivisões tratando com intensidade sugerida por Siena (2009), desta forma, uma seqüência descritiva desde o título principal, tema e suas dimensões menores que possam descrever com maior clareza os assuntos, conforme quadro com descrições a baixo:

INTRODUÇÃO	Uma breve apresentação do problema que envolve a pesquisa, definindo um objetivo e suas etapas apontando para as questões que serão investigadas, busca-se ainda demonstra boas razões para desenvolver a pesquisa, dentro de limites de abrangência, tempo e local e por fim é apresentada uma estrutura do trabalho
REFERENCIAL TEÓRICO	Visto o problema da pesquisa procura-se os trabalhos já realizados neste tema que tenham envolvimento com o problema como administração pública; administração pública no Brasil; ver a democracia participativa, considerando que envolve conselhos participativos, questões Teórico-conceituais trazendo para discussão com o tema descentralização e envolvimento da sociedade civil organizada, um aprofundamento no tema conselhos ver sua polêmica e conceitos e finalmente uma história da evolução dos conselhos começando pelos populares, comunitários, conselhos de saúde, até chegar a conselhos participativos.
CONSELHOS PARTICIPATIVOS	Este é o tema do trabalho e recebe uma abordagem mais aprofundada com comparativos e históricos de participações, procura-se aqui apresentar esta modalidade de decidir políticas públicas como um modelo de administração pública descentralizada, apresentando uma evolução da sociedade no aspecto de exigência e consciência de seus direitos e potencialidades.
MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL	O controle social é tratado aqui como uma possível solução para o problema da pesquisa que é a falta de resultados das políticas públicas nas áreas da criança e adolescentes. Assim, são apresentados alguns modelos copiados de outros países que teoricamente seriam ótimas ferramentas como o PSO o <i>Accountability e a Teoria da Agencia</i>
METODOLOGIA	Para responder as indagações que trazem as respostas para o problema apresentado precisamos ter critérios como caracterização da metodologia da pesquisa e seus pressupostos metodológicos; visto isso, é preciso realizar os procedimentos já definidos; então a coleta de dados dos conselhos estaduais dos direitos da criança e do adolescente; de educação; de saúde; de assistência social; e, de entorpecentes com estes dados é possível caracterizar ação dos conselhos, podendo fazer comparativos com a legislação e a teoria preconizada.
APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	Tendo já sido definido os meios de colher os dados e também de avaliá-los, nesta parte do trabalho são apresentados alguns conceitos como serão usadas as formas de avaliação qualitativa da amplitude de participação; Análise dos procedimentos metodológico de participação; construção de instrumento de coleta de dados; apresentação de resultados (Gráficos)
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	
Feitas as etapas acima e adotando os caminhos apontados na metodologia nesta parte da pesquisa apresentamos as conclusões que nos foi possível, dentro das nossas limitações e de acordo com três aspectos, a legislação, a teoria e a prática	
REFERÊNCIAS - FONTES CONSULTADAS - ANEXO E APÊNDICES	
Nesta parte apresentamos todos os materiais usados na pesquisa, são fontes de auxílio que sem elas não se conseguiria chegar às conclusões acima. Os autores, os órgãos em fim todos os meios que nos possibilitaram acesso e nos auxiliaram no aprofundamento do tema	

Quadro 1 –Estrutura da Dissertação

Fonte: Elaborado pelo autor

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta pesquisa está estruturado em três vetores básicos: a administração pública, democracia participativa e o *accountability*.

Administração pública está na forma de ocupação dos espaços e definição das competências, logo, parte para a história formação do estado, de luta da parte representada enfim, perdas e conquistas do povo brasileiro, uma reorganização do modo de pensar e agir até chegar ao que chamamos de evolução da administração pública brasileira que, segundo Bresser Pereira (2006), seria a Administração Gerencial.

O segundo eixo temático é a participação popular na administração pública. Insere-se aqui a descentralização do poder público, o controle social, as dificuldades da ação coletivas, Sociedade Civil desorganizada, Conselhos populares, dificuldades da burocracia pública municipal, que segundo Torres, D (2007), a relação entre democracia, crescimento burocrático e administração pública envolve uma quantidade enorme de problemas teóricos e práticos. Estes problemas acontecem no mundo do relacionamento governo x cidadão e vice-versa.

O último tópico que conclui a referência teórica deste trabalho, diz respeito ao controle social, a metodologia aplicada na *accountability* pré-dispõe que haja o que podemos chamar de burocracia às inversas, ou seja, Max Weber, quando pensou burocracia ligou ao controle do estado sobre as coisas e pessoas, quando o controle passa a ser feito pelo agente recebedor do serviço público, ou seja, pelo governado, a burocracia deixa de ter respostas, daí então novas ferramentas de controle e transparência entram em cena. A relação da Descentralização, Participação Popular e Controle Social requerem uma comunicação constante e eficaz com entendimento da maior parte possível, do grupo envolvido, por isso, a linguagem é fator preponderante para a manutenção de uma boa articulação entre os poderes representados e os representativos. Essa relação governo X sociedade (representada via conselho) X governo, é tratada por teóricos como Zamith (2005) e Matias Pereira (2004) como a Teoria da Agência, onde são definidas as figuras do agente e principal, sendo o grande fator desta relação à busca pela diminuição da assimetria informacional.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – AP

Precisamos entender onde o termo público se firma juridicamente, desta forma, buscando a visão jurídica ainda de Keinert (2000), a noção que advém da divisão jurídica clássica entre Direito Público e Direito Privado não se refere, na verdade, à forma de propriedade, mas sim, a seu regime jurídico. Nesse sentido é o Estado que decide o que é público através da normatização jurídica.

Na compreensão de público, para Bresser Pereira (2008), diferente de Keinert, reconhece quatro tipos distintos de propriedade e organização correspondente: (a) propriedade estatal, (b) propriedade pública não-estatal, (c) propriedade corporativa e (d) propriedade privada. Para esse autor, onde a distinção entre público e privado não se baseia no tipo de lei a que a organização está sujeita, conforme a visão daquele autor, (direito público ou privado), mas nos objetivos da organização: “se o objetivo for o lucro, trata-se de uma organização privada; se for o interesse público, trata-se de uma organização pública...” Sendo que a propriedade estatal tem finalidade pública e é de controle do estado e a não-estatal está sob administração da sociedade embora tenha finalidade pública também e a privada tem as características de distribuição de lucro ou consumo privado. Com isso, a compreensão do público fica mais evidente, onde o que define se público ou privado é sua finalidade e o seu controle. No caso de haver finalidade e controle é de propriedade pública; havendo apenas a finalidade é definida como não-estatal e por fim, existindo o interesse no lucro e sua distribuição é propriedade privada.

No contexto da Administração Pública, um novo paradigma começa a ser conformado, este se baseia na discussão sobre o processo de descentralização, a governabilidade, o foco no usuário, na questão da universalização das políticas, na incorporação de novos atores e experiências inovadoras, na questão da participação, da cidadania e na discussão sobre o tamanho do Estado. Essa nova forma tem uma visão paradigmática do público enquanto interesse público, e não apenas estatal. E, transforma o campo da administração pública, a partir de, um foco sociocêntrico e da formação de um modelo pós-burocrático como estilo de gestão. Assim, Keinert (2000), conclui que um novo consenso teórico-conceitual está em ebulição no campo da administração pública, diferente da visão unicista, que é baseada nos conceitos da administração tradicional, criado no campo onde privilegiava o planejamento centralizado do desenvolvimento. Este novo modelo marca o apogeu da tecnologia. Segundo Keinert, o termo público pode ser entendido como relativo aquilo que é de todos e para todos

e ressalta que, em sua acepção esse conceito envolve questões de poder, de legitimidade e de valores que, historicamente, se alteram de acordo com a evolução social. O termo público está longe de ser um simples anagrama como um sentido único, pelo contrário contém uma série de sentidos que ora se completam e ora são visões diferentes de um mesmo termo: burocracia. Nesse sentido, a predominância da dimensão administrativa do antigo paradigma passa a ter de incorporar também a dimensão política. De maneira que a idéia de mudança no setor não pode mais ser sustentada apenas por projetos de reforma dentro dos imperativos da modernização administrativa.

A questão-chave é que o novo consenso procura salientar o desenvolvimento da capacidade gerencial, na qual o público é entendido como valor e a ampliação de seu espaço é resultante da ação de inúmeros atores. Conseqüentemente, o entendimento do que é administração pública na atualidade implica compreender que o unicismo tecnicista do *one best way* se fragmenta em discussões sobre o papel do Estado, a democratização, a gestão participativa, os movimentos sociais, o terceiro setor e etc. A questão da reforma do Estado, por sua vez, toma um caráter pluralista; o evolucionismo incremental adquire contornos intersetoriais integradores; a política substitui a neutralidade técnica; a descentralização procura um *locus* adequado na efetividade do federalismo. E novos mecanismos de controle social e de capacidade gerencial necessariamente têm de ser desenvolvidos.

Por outro lado, Lança (2008), fazendo referência a Fiuza e Ferreira e Costa, ao tratar do tema Descentralização Política, a vê como sinônimo de autonomia política, desta forma, verifica-se a existência de várias pessoas jurídicas com competência própria para legislar e administrar. Com isso, a possibilidade de comunicação torna-se mais difícil, haja vista que cada mini poder constrói seu vocabulário. Já a Centralização Política, o mesmo autor, entende como a manutenção das atividades e decisões em um núcleo titular de prerrogativas, competências e deveres públicos inerentes às atividades do Estado.

Para diferenciar desconcentração administrativa da descentralização política, ainda com Lança, temos que a primeira trata de distribuir competências dentro de uma unidade administrativa, mantendo-se relações hierárquicas e de subordinação. Criam-se órgãos em vez de outras pessoas jurídicas, enquanto a última vimos que é a criação de várias pessoas jurídicas com competência própria para legislar e administrar.

2.1.1 Administração Pública no Brasil

Ao mesmo tempo em que o mundo experimenta suas formas de administrar a coisa pública, no Brasil não poderia ser diferente, vejamos alguns acontecimentos que marcaram épocas na Administração Pública enquanto construção do conhecimento educacional, segundo Coelho (2006), em um estudo sobre o ensino de administração pública apresentada a FGV. São Paulo:

- Administração Pública como Ciência Jurídica (1900-1929);
- Administração Pública como Ciência Administrativa (1930-1979);
- Administração Pública como Ciência Política (1980-1989);
- Administração Pública como Administração Pública (1990- ...)
- Trajetória do ensino de graduação em Administração Pública

Nos primórdios do direito administrativo, podemos encontrar os pilares da administração pública como Ciência Jurídica que é uma atividade inteiramente dependente do Direito Administrativo: à administração pública cabe aplicar e cumprir a lei. Temos também que Administração Pública é carregada da herança lusitana do direito administrativo sobrevaloriza o caráter jurídico da ação pública. Socialmente, pautava-se no velho e carcomido sistema de privilégios. Além das funções básicas (finanças públicas, comércio exterior e justiça, basicamente), a administração pública se prestava a absorver remanescentes da corte e herdeiros das oligarquias, Faoro em Os Donos do Poder 1979, citado por Coelho (2006 p. 12), sobre administração diz:

Uma constelação de cargos, já separada a administração pública da casa real, realiza as tarefas públicas [...] separação, na verdade, tênue, em que o valido da corte se transmuta em funcionário ou soldado, num processo de nobilitação que abrange o letrado e o homem de armas. O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. [...] O cargo, como no sistema patrimonial, não é mais um negócio a explorar, um pequeno reino a ordenhar, uma mina a aproveitar. O senhor de tudo é o rei – o funcionário será apenas a sombra real. Mas a sombra, se o sol está longe, excede a figura [...].

As definições de administração, já naquele período, eram eivadas de conceitos firmes sempre com o uso da burocracia como aliada ao controle do poder.

Faoro, ainda na interpretação de Coelho (2006 p. 21), buscando apresentar um pensamento de uma nova forma de administrar diz:

O caminho da nobilitação passava pela escola, pelos casarões jesuítas, pela solene Coimbra ou pelos acanhados edifícios de Olinda, São Paulo e Recife. O alvo seria o emprego e, por via dele, a carruagem do estamento burocrático, num processo de valorização social decorrente do prestígio do mando político.

Assim, novos pensamentos sobre a administração enquadram a administração pública como ciência administrativa, não mais como ciência jurídica. Administração pública como Ciência Administrativa (1930 – 1979), segundo Coelho (2006), é uma atividade eminentemente técnica, sujeita a leis científicas estabelecidas.

Alguns fatores que segundo Coelho (2006), influenciaram a evolução da administração pública:

- a) Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, influenciado pelos princípios de administração da escola clássica;
- b) Ênfase na racionalização, com base nos escritos de Taylor, Fayol, Willoughby e Gulick, referencia como pensadores;
- c) Treinamentos no DASP para os servidores públicos.

Após estes fatos, inicia-se o que podemos chamar de segunda fase da evolução, denominada, administração para o desenvolvimento (1945-1964). Desenvolve-se então a ideologia desenvolvimentista que reforça a idéia de uma administração pública dotada de racionalidade técnica para programar o planejamento governamental.

A Terceira fase da evolução, o intervencionismo estatal (1965-1979), como um novo ciclo de crescimento da estrutura do Estado: centrípeto (centralização e do controle na cúpula do governo) e centrífugo (descentralização na expansão dos órgãos estatais).

No Brasil, segundo Coelho (2006), a administração pública como administração pública deu-se a partir de 1990, quando passou a ser uma atividade que envolve a consolidação dos valores democráticos (política) e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão (técnica). Desta forma, para este autor, a administração pública é uma atividade eminentemente política, onde as questões legais e técnicas estão sujeitas à dinâmica do poder estatal.

Por meio deste entendimento, o conceito de público interfere de forma contundente na gestão pública, pois demanda de acordo com a visão, formas diferentes e inovadoras de arranjos entre os atores sociais na concepção de uma forma de administrar a coisa pública da forma mais eficiente e eficaz. No mundo prático da administração este conceito se destaca

pela sua efetividade. Para Torres, D (2007), não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito. Ainda relaciona os conceitos de eficiência e efetividade às reformas gerenciais. À medida que aumentam as preocupações com a melhoria da qualidade do Estado, as preocupações com eficiência e efetividade vão se sobrepondo às limitadas questões de ajuste fiscal. A eficiência tem foco na relação custo/benefício, enquanto efetividade se concentra na qualidade do resultado e na própria necessidade de certas ações públicas. Por tudo isso, a administração pública revela-se já não mais como uma caixa de poder, mas mostra-se pequena e carente de participação da sociedade civil organizada para atender a demanda criada pela própria consciência da sociedade representada.

2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Para Magalhães (2008), a democracia participativa no Brasil não pode esperar a construção de um Estado Social, improvável, se não for construído de maneira participativa. Já que o que se vê é um conjunto de reformas que afastem os problemas da democracia representativa no Brasil, como a proposta pelo atual governo, se faz necessária para facilitar o processo de transformação social e econômica e o fortalecimento da sociedade civil organizada com a busca da superação da dicotomia estado e sociedade civil. Entretanto, este conjunto de reformas por si só não tem a força de transformação da realidade uma vez que segundo o autor elas são principalmente estruturais. Nada ocorrerá sem uma sociedade civil ativa e organizada, o que vem ocorrendo de maneira crescente na história recente do Brasil.

Alguns passos precisam ser dados rumo à democracia participativa, por exemplo, para Magalhães (2008), a comunicação tem de se inserir nas reflexões sobre a resistência ao poder econômico global, ao neoliberalismo, uma vez que o grande capital, as grandes corporações globais detêm um enorme poder de propaganda; eles detêm os meios de comunicação, detêm o poder econômico e impõe aos estados nacionais, uma situação de exclusão, de miséria e de humilhação insuportável.

Precisa ser pensado algo urgente para melhorar a resistência frente ao poder econômico global, assim, a questão da redução da esfera estatal passa a ser outra vertente de pensamento, que reivindica a transferência de maiores responsabilidades para os sistemas de

negociação da sociedade civil e o aumento das possibilidades de informação, de influência e de controle exercidas pela sociedade. Para Klaus (2001), as teorias da democracia participativa e da democracia deliberativa, como também o comunitarismo, evidenciam a crescente desilusão com o potencial transformador do Estado. A exemplo disso é comum em noticiários, a euforia da população ao reivindicar um serviço público. O autor sente que a esperança depositada na própria sociedade civil como ator principal rumo ao desenvolvimento sustentável da sociedade contemporânea, representa a busca de uma alternativa ao livre mercado como modelo único de tomada de decisão sobre os rumos de desenvolvimento das sociedades.

O processo de condução do controle, segundo Klaus (2001), no lugar das elites oligárquicas, é a base, ou seja, a própria população que deve determinar as diretrizes políticas. A pretensão de condução e controle político pela base e a conseqüente necessidade de romper com o compromisso de elite exigem a descentralização do processo de decisão e a introdução de uma democracia participativa. Só desta maneira os cidadãos podem tornar-se atores efetivos dos processos decisórios

As experiências levam o cidadão a perceber que precisa buscar construir um perfil das tarefas e exigências de um governo compromissado com o desenvolvimento sustentável. Klaus (2001) cita três obras que estão repletas de concepções estratégicas: *Reinventing Government* (OSBORNE & GAEBLER, 1993), *Reinventing Democracy* (HIRST & KHILNANI, 1996) e *Reinventing Community* (SULLIVAN, 1995), todas expressam, segundo o autor, necessidades de orientação para um governo que visa um desenvolvimento sustentável e o bem comum. A visão integral dessas três concepções dirige-se explicitamente contra regimes e governos conservadores e autoritários que alegam uma suposta incompatibilidade entre eficiência e democracia participativa.

Rui Barbosa (1919, p.52), quando escreveu sua crítica “A Corrupção Política” talvez estivesse com o embrião do cidadão que estar compromissado com o desenvolvimento sustentável, então veja:

Dizem que somos uma democracia. As nossas leis nos asseguram o sistema representativo. Mas sistema representativo quer dizer representação do povo no governo. Mas democracia quer dizer governo do povo pelo povo. [...] Se o povo não está no governo, e o governo não é a encarnação do povo, nesse caso, constitucionalmente, isso que governo se nomeia, tanto tem de governo como de moeda a moeda falsa.

2.3 QUESTÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS

Seguindo as informações de referências nacionais o processo de participação democrática deu-se por várias vertentes, Carneiro (2002, pag. 8), entende que a descentralização formalizada pela Constituição de 1988 possibilitou a vigência da condição institucional e políticas para a implantação de Conselhos Setoriais nas três esferas de governo. Desta forma, “Conselho passou a ser espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública.”

Com esse olhar, Carneiro, faz as seguintes indagações: a) os Conselhos podem ser considerados expressão de um novo modelo de relação entre estado e sociedade? b) quais os constrangimentos que operam nos níveis jurídico, formal e institucional e que condicionam sua atuação? c) Qual a capacidade que esses novos atores tem para intervir na esfera pública?

O que de fato a autora esta preocupada é o ponto chave da pesquisa que estamos fazendo; a constituinte deu legitimidade à sociedade em participar de forma paritária com o estado em assuntos de extrema relevância, contudo, por ser ainda incipiente, a autora demonstra preocupação querendo saber se existe por parte dos Conselhos capacidade de influenciar no desenvolvimento de uma cultura cívica e têm impacto na ação pública?

2.3.1 A Polêmica Sobre os Conselhos

Mesmo sendo constituídos por meio de leis, os Conselhos representam um ícone na gestão pública e, em cada administração podem-se esperar mudanças quanto à forma de tratamento dispensada a este seguimento, Gohn (2006, pag. 9), em sua pesquisa pôde constatar que quando as ações que possam vir a alterar o percurso natural da forma de gestão de qualquer governo são comuns esperar polêmicas que envolvem problemas como:

- De um lado, são formas de descentralização do poder - demandadas pela população; mas, de outro, são frutos da crise das instituições públicas e parte constitutiva das reformas estatais que implicam em diminuição de custos e transferência de responsabilidade de solução dos problemas locais para os cidadãos, tratados como usuários ou clientes dos serviços públicos;

- São iniciativas para o desenvolvimento local sustentável e, para tal, implicam que exista uma sociedade civil organizada; entretanto, às vezes, o próprio desempenho dessas atividades se contrapõe a algumas das funções que lhes foram atribuídas originalmente, como fiscalização das políticas públicas, já que eles se tornam parte destas políticas;

- A relação com o poder legislativo. Devemos nos lembrar que os Conselhos não substituem o poder legislativo porque se situam em áreas específicas e não têm poderes sobre questões gerais, como o poder legislativo tem.

Gohn (2006, p. 9 e 10), continuando no tema Conselhos, apresenta diversas indagações, vamos transcrever algumas, sendo tais perguntas também um mecanismo de raciocinar a modalidade de gestão criada através desta nova forma de fazer políticas públicas.

Vejamos:

1. Há adequação entre a estrutura dos Conselhos e suas competências legais com as exigências de uma nova democracia participativa e deliberativa?
2. Quais são os problemas reais que tem impedido a efetiva execução dos projetos elaborados pelos Conselhos? São problemas de ordem política, econômica ou técnica?
3. A institucionalização das funções previstas aos conselheiros facilita ou dificulta seu desempenho? Há conflitos institucionais?
4. Há articulação entre os conselheiros e as “bases” que representam?
5. A experiência dos Conselhos gestores tem gerado redes de sociabilidade novas ou apenas recriam ou reesquentam velhas fórmulas assistenciais, de compadrio / clientela?
6. Como ocorre a real dinâmica interna nos Conselhos? Quais são seus conflitos, tensões?
7. É claro o entendimento sobre as competências do Conselho (e dos conselheiros), ou esse entendimento é construído sob o impacto de disputas e jogos de poder?
8. Os segmentos que elegem os Conselhos acompanham ou comprometem seu desempenho?
9. Há desigualdade na atuação/participação gerada pelo desequilíbrio quanto ao acesso às informações entre os setores da sociedade civil e os representantes do governo?
10. Quais as dificuldades para se aplicar um modelo de descentralização que pressupõe a transferência e a gestão, de poder e de recursos, considerando a crise do estado e as dificuldades crescentes de financiamento do gasto público?
11. Que práticas organizacionais (gerencias, administrativas e comunicacionais) consolidam a identidade de um cidadão numa instituição pública?
12. Considerando que na era da globalização os indivíduos encontram-se atomizados e fragilizados em suas identidades individuais e coletivas, como isso se reflete na hora em que assumem uma filiação institucional? Em quais referenciais se apóiam? Que formas de organização social lhes dão subsídios?
13. Os Conselhos podem ser considerados como novas formas de tecido social? São realmente redes solidárias que estão formando indivíduos como membros dos Conselhos?
14. O cidadão que está participando dos Conselhos o faz enquanto um cidadão pleno, que tem uma identificação com o local? Há um sentimento de pertencimento (de vivência do “nós”), e o reconhecimento do outro (a partir de uma teia de relações com esse outro)?
15. A participação em Conselhos, na esfera pública, contribuiu para o resgate das perdas que os indivíduos e coletivos estão sofrendo neste final de século, processo este que está gerando perdas na essência humana? Qual o tipo de solidariedade construída/reconstruída nestes espaços (se é que está presente)?

16. Em que medida a participação nos Conselhos constrói elos de uma cidadania planetária, e não apenas a busca de reconhecimento próprio, individual, diante de uma sociedade de incertezas e riscos?
17. Será que a lógica interna que articula o modo de funcionamento dos Conselhos não está assentada apenas em critérios de eficácia no controle de indivíduos e organizações, quando deveria ser a busca de formas democráticas de controle na gestão de bens públicos?
18. O tipo de articulação interna aos Conselhos, e a movimentação daí gerada, é do mesmo tipo que a movimentação gerada nos espaços das redes solidárias da sociedade civil? O que as diferencia?
19. Como a natureza da coisa pública altera as relações sócio-afetivas entre os indivíduos pertencentes a instituições e coletivos diferenciados?
20. Como o estado atribui “pertinência” aos membros dos Conselhos, no sentido de reconhecimento? Como os indivíduos vivenciam esta “pertinência” em termos de suas raízes de pertencimento (reconhecimento do outro)?
21. No cotidiano de um Conselho, quais são as imagens ou representações que agregam os indivíduos e quais as que separam?
22. Se considerarmos os discursos como palavras em ação, enunciados plenos de significados e contraditórios, como podemos analisar as diferenças entre o discurso oficial de um Conselho e as práticas efetivamente levadas a efeito?
23. Quais são os códigos de linguagem dos cidadãos que participam de um Conselho? Há diferenças entre os códigos oriundos do poder público e os que advêm da sociedade civil?

As indagações das autoras Carneiro (2001) e Gohn (2006) já citadas, serviram de base para pensar o questionário aplicado aos Conselheiros, afim de, levantar dados sobre a gestão outros aspectos dos conselhos, utilizando-se da escala adaptada de Likert (1975), que vamos tratar melhor na parte da metodologia.

2.3.2 Conselhos Populares

A experiência brasileira com Conselhos populares surge, efetivamente, no final da década de 80. Nesse período, a história já registra incipientes movimentos de participação popular na gestão política, o que, na visão de Gohn (2006), “abriu a possibilidade de antigas propostas dos movimentos populares relativas à participação na gestão da cidade virem a se concretizar”.

O grau de dificuldade para que se desse a ocupação desse espaço político pela população foi extremamente grande e desgastante e, parece que continua difícil, segundo Gohn, a experiência prática, superando a teoria, mostrou em relação à sociedade civil convocada, as virtudes e as fragilidades existentes na sua organização. Os movimentos sociais organizados não conseguiram, de início, na sua maioria, avançar além da apresentação de

demandas e reivindicações, sem propostas concretas para disputar a hegemonia e ocupar os múltiplos espaços criados.

Dessa experiência, algumas ponderações foram feitas por Jorge Bittar (1992, p. 216) citado por Liberati (1997, p.39):

- a) A maioria dos cidadãos, especialmente as grandes massas pauperizadas da sociedade brasileira, não está organizada para a luta social política; sua organização pode se dar por manifestações não necessariamente identificadas com os interesses de classe e sua forma pode não ser a da organização de combate; iniciativas por uma demanda pontual, pela defesa de um direito por uma necessidade do bairro etc., são objetos de diferentes formas da vida cotidiana.
- b) As diferentes formas de organização existentes na sociedade disputam o reconhecimento e o atendimento prioritário do objeto de sua organização. Isto faz com que predomine a visão pontual e fragmentada em relação ao conjunto da população e da cidade.
- c) O movimento organizado pode, às vezes, ser representante tão-somente dele mesmo, do grupo que o integra ou apenas dos militantes que o articulam e de suas concepções.
- d) Muitas vezes, o movimento organizado desconhece os custos, as variáveis técnicas, as implicações financeiras e sócio-políticas, bem como os processos globais que condicionam a realização de seus objetivos.
- e) Muitas vezes, o movimento organizado é espaço de práticas antidemocráticas, autoritárias e retrógradas, alimentadas pelo modelo social e político vigente.

No que diz respeito à participação popular por meio de Conselhos, registra-se a experiência, em algumas cidades, dos Conselhos Populares de Orçamento, formuladores das propostas de receitas e despesas municipais. Ainda com base em Bittar, Liberati (1997, pag. 39) transcreve “Estes Conselhos funcionam como formuladores da ação administrativa a ser negociada com os diferentes atores da sociedade civil e a Câmara de Vereadores.” Uma forma de participação popular em assuntos de suma importância para o desenvolvimento local, contudo este tipo de participação popular recebe muitas críticas, principalmente pela ausência pessoas com conhecimento mínimo em legislação, orçamento, despesa, receita etc.

2.3.3 Conselhos Comunitários

Um início de articulação passa a existir dentro deste conselhos populares, e logo surgem novos espaços agora chamados de Conselhos comunitarios, tendo sempre o estilo de intervenção na política local.

Em relato da autora Gohn (2006), com relação ao município de São Paulo, essa articulação se deu de tal forma que caracterizou uma estreita vinculação desses Conselhos

com o poder público. Uma Participação outorgada, pois segundo ela, o poder público ditava as regras participativas, composição dos Conselhos, atribuições etc. e, para a sociedade restava apenas a adesão a estratégia de participação.

O que de fato deveria ocorrer não estava acontecendo, a legislação incluía os Conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários contudo, segundo Gohn, o que de fato ocorria era a restrição dos Conselhos ao campo da mera consulta e do aconselhamento, sem qualquer poder de decisão ou deliberação.

Sem dúvida, são experiências novas, construção de uma nova forma de governar, sem modelos nem cópias, mas recolhidas da experiência diária. Na verdade, desde sua criação, por sua forma e composição, os Conselhos já estavam cooptados e divididos por diferentes concepções ideológicas.

Na expressão da autora Gohn, chega-se à conclusão de que toda a vontade de participar que existia no seio da população, como resposta ao autoritarismo dos governos militares de 1964 a 1985, foi direcionada para uma exagerada e difusa organização burocrática, típica do período vivido, com a criação de inúmeras instâncias e órgãos (em 1980, só em São Paulo foram criados vários Conselhos), facilitando, sem dúvida, o acesso do povo à Administração; mas, dado o caráter meramente consultivo desses organismos, sem nenhuma parcela de poder decisório não incorporando a verdadeira participação popular: a gestão do poder político.

2.3.4 Conselho precursor de políticas públicas (Saúde)

Por longos anos a população reclamou e a imprensa registrou a deficiência no atendimento na área de saúde. Muitas mortes decorreram da burocracia exigida para comprovar a filiação do paciente à Previdência.

Além da experiência histórica de Conselhos Populares e Conselhos Comunitários, outra forma de atuação como prática social interventiva passou a ser utilizada, cuja experiência, embora nova, revela uma perspectiva de avanço da sociedade civil em busca da hegemonia política, ainda que em setores isolados — como, no caso, o setor saúde.

Perseguiu-se uma trajetória de luta até se alcançar esse espaço político hoje ocupado pela sociedade que participa dessa parcela de poder.

Então, tiveram início a expansão e o lucro dos hospitais privados e o fortalecimento da Federação Brasileira e Hospitais, como início de pressão no aparelho do Estado, passando pelo credenciamento para a compra de serviços médicos — ou seja, a rede privada da saúde recebia do próprio órgão Instituto Nacional de Previdência e Seguro – INPS, um credenciamento para atendimento de pacientes segurados, sendo-lhe reembolsados todos os gastos pela Previdência. Trafegando, ainda, pelo sistema de convênios com empresas, o que fez surgir um subsetor credenciado, que se estrutura em bases institucionais distintas das do setor contratado, onde a empresa contratante recebia um subsídio do INPS e comprava os serviços médicos a uma outra empresa especializada, que Oliveira e Fleury, *apud* Liberati (1997), denominaram medicina de grupo, grupo médico ou empresa médica.

Arouca, *apud* Liberati(1997), entende que o uso mistificado de população, comunidade, grupos sociais, é utilizado como forma de negar a existência de classes, de interesses conflitivos, buscando despolitizar as diferenças observadas nos grupos e vindo a apresentá-los como uma coleção neutra, passiva. Segundo Arouca “ Não basta, pois, que se assegure nos Conselhos assento à comunidade, à população, ao povo. É preciso definir quem representará essa comunidade, essa população, esse povo”.

Em outras palavras, é preciso garantir a presença da classe trabalhadora e dos empregadores, ou seja, de diferentes classes e interesses sociais. Isto parece haver sido captado pelo Decreto 99.438/90, que dispõe sobre a organização e atribuições do Conselho Nacional de Saúde. No art. 2º do referido decreto, quando de sua composição estabeleceu-se o sentido que o legislador deu à participação da comunidade, encontrado a partir dos incisos VI a XXI. Constata-se a presença do caráter de classe na composição do Conselho, há representação da classe trabalhadora (Central Única dos Trabalhadores - CUT, Central Geral dos Trabalhadores – CGT, etc.); há representação da classe patronal (Conselho Nacional de Atividades - CNA, Conselho Nacional do Comércio, Conselho Nacional da Indústria – CNI etc.)

Contudo, o legislador ampliou, ainda, o sentido de comunidade, e, além da representação classista, deu assento no Conselho a outros grupos sociais, como Conselho Nacional do Banco do Brasil, Sistema Brasileiro de Pesquisa do Consumidor e etc.

Embora signifique um avanço em benefício da sociedade civil na composição desse Conselho, a questão classista continuou mascarada, quando, por exemplo, garante a lei paridade no Conselho somente aos usuários dos serviços de saúde, como que negando a divergência de interesses e a situação de classe de tais usuários. constatando-se que na

composição do Conselho de Saúde restou garantido o assento da sociedade civil (classe trabalhadora, classe patronal e outros segmentos sociais heterogêneos), resta saber qual o caráter desse Conselho, se meramente consultivo ou deliberativo.

Embora a Constituição Federal de 1988 não tenha definido o caráter da “participação da comunidade” já a Lei 8.142/90, dispondo sobre essa participação na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS, deixou explícito, no § 2 do art. 1, “ [...]que o Conselho de Saúde atuará em caráter permanente e deliberativo, atuando na formulação de estratégias, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”.

De igual modo estabeleceu o Regimento Interno do mesmo Conselho, aprovado pelo Ministério da Saúde através da Portaria 1.449/90. O art. 1 consagra que “é instituído como instância colegiada, deliberativa [...] tem por finalidade deliberar sobre política nacional de saúde”.

De todo o exposto, vislumbra-se uma forma diferente de atuação por via de Conselhos, com grande perspectiva de efetiva ocupação dos espaços políticos, descaracterizando o simples controle social do Estado pela população e fazendo dessa prática social uma ação interventiva no plano decisório das políticas de saúde.

A exemplo do Conselho de Saúde temos históricos de diversos Conselhos como o de Educação, Assistência Social etc. Tornando, Assim, clara a necessidade que um Conselho de políticas pública tem, em poder deliberar, pois somente assim, lhes é assegurado que o gestor não o trate como mero opinante, mas, sim como figura principal na definição de onde e como serão aplicados os recursos específicos nas áreas definidas.

3 CONSELHOS PARTICIPATIVOS

Para os Conselhos inseridos neste perfil, ou seja, no entendimento de competência e relação com o executivo apresentados por Gohn (2006), e Carneiro (2001), neste trabalho, conceituamos de Conselhos Participativos. Aqueles conselhos que além de atuarem nas deliberações de políticas públicas, são ainda exigidos requisitos de gestão, como é o caso de participação orçamentária e etc. Para seus membros também conceituamos conselheiros participativos, membros que compõem os Conselhos Participativos, indicados pelo executivo ou pela sociedade civil organizada. Desta forma, podemos observar algumas das modalidades de Conselhos e suas principais diferenças.

Nome	Origem	Tipo de Relação com o Executivo	Principal Dificuldade
Conselhos Comunitários	Articulação Popular	Mera Consulta e Aconselhamento	Falta de organização para luta social
Conselhos Populares	Movimentos Populares	Apresentação de demandas e reivindicações	Ausência de propostas concretas para ocupar espaços criados
Conselhos Políticas públicas	Movimentos Políticos e Legislação exclusiva	Formuladores de necessidades sociais	Representatividade com interesses diversos, ausência de participação de determinadas classes de trabalhadores na composição
Conselhos Participativos (de Gestão)	Conselhos de Políticas Públicas	Permanente e Deliberativo de políticas públicas	Dificuldade de pessoas nas camadas sociais mais baixa com capacitados para representá-los nos assentos.

Quadro 2 Principais diferenças de modalidades de Conselhos

Fonte: Elaborado pelo autor

3.1 CONSELHOS PARTICIPATIVOS DE ESTADO

Os Conselhos Participativos, fruto da evolução de diversas modalidades da participação popular na gestão pública, hoje, ocupam lugar de destaque em diversas administrações, haja vista a ampliação dos espaços e possibilidades que atingem, a cada dia. A área da criança e adolescentes insere-se nas ações de várias modalidades de Conselhos por demandar preocupação especial em campos como saúde, educação, moradia, segurança, lazer, cultura etc. Costa (1993), indica que a primeira iniciativa voltada ao atendimento de crianças e jovens ocorreu na década de 20, quando em 1922 surgiu o primeiro estabelecimento público de atendimento a menores no Rio de Janeiro.

Analisando em Rondonia, os Conselhos estaduais de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, de Saúde, de Educação, de Assistência Social e de Entorpecentes, podemos perceber que a maior parte das suas ações estão, de forma direta ou indireta, influenciando nos aspectos que envolvem criança e adolescentes, sendo assim, uma visão estratégica mais ampla, das políticas públicas, deve haver para este público. Por isso definimos como amostra de pesquisa. Avaliando-os nos aspectos da gestão, visando encontrar relações entre a teórico, a legislação e a prática. Traçando um comparativo entre os 5 conselhos, e, com base nos pontos que se repetirem será possível estabelecer relações e com isso responder as indagações desta pesquisa. Assim, vamos conhecer um pouco melhor destes cinco espaços de discussão. Sendo que no aspecto histórico e prático, abordaremos com profundidade apenas os conselhos de educação e o de defesa dos direitos da criança e adolescente.

3.1.1 Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conedca

Criado em , pelo decreto estadual 335 de 27 de dezembro de 1991, composto por 16 conselheiros efetivos e seus suplentes, elevado para 18 membros pela Lei nº 1990 de 26 de novembro de 2008, sendo a forma de composição indicação de 50% dos membros pelo governo do estado e as demais vagas por representação da sociedade civil que tenham ações na área da criança e adolescente, não remunerados, com mandato de 02 anos, podendo ser reeleitos, após submetidos a processo democrático de escolha, no atual regimento é de competência gerir o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUNEDCA, contudo, o mesmo no últimos anos tem sido gerido por Secretarias de estado, neste ano, por exemplo, foi transferida esta competência para a Secretaria de Justiça – SEJUS. A estrutura

física do Conedca consta de uma pequena Sala de 3X6m, que pertence ao Conselho de Assistência Social – SEAS, situada em uma casa alugada onde funcionam outros Conselhos em um bairro nas proximidades do centro da capital; e alguns arquivos e um computador; o recurso humano se resume a uma servidora cedida da SEJUS, possui uma linha telefonica sem acesso a internet.

Como os demais Conselhos o de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente teve uma trajetória perseguida, na maioria das vezes, pela verticalização das decisões das políticas sociais, afastando do centro decisório a sociedade civil. Costa Reis (1992) aborda que, em 1927, através do então Juiz de Menores Mello Mattos, elaborava-se o primeiro diploma legal referente aos menores: O Código de Menores do Brasil, conhecido como Código Mello Mattos; registra-se que desde tal época já se iniciavam conflitos sociais, especialmente relacionados aos trabalhadores urbanos, fazendo com que, na década seguinte, o governo populista de Vargas incorporasse várias reivindicações da classe trabalhadora, que já demonstrava disposição de luta e organização sindical, não obstante o caráter autoritário do final da década, com o chamado Estado Novo.

Liberati (1997), sobre a evolução dos acontecimentos, relata que surge por volta de 1942, o Serviço de Assistência ao Menor-SAM, ligado ao Ministério da Justiça, que “funcionava como equivalente do sistema penitenciário para a população menor de idade”. Até então era visível que crianças e jovens eram objeto de um discurso a partir de única perspectiva: a infração penal.

Ainda neste período, Costa Reis (1992), indica que, surgiram instituições e programas voltados para o atendimento de outras insuficiências — e lembra a Legião Brasileira de Assistência - LBA, inicialmente apoiando os combatentes da 11 Guerra Mundial e, depois, famílias e população carentes. Após a Constituição de 1946, fase da “redemocratização” e o fim do Estado Novo, enfocado pelos autores como fim do autoritarismo, recupera-se, lentamente, o potencial de organização da classe trabalhadora e da sociedade civil, buscando resgatar conquistas obtidas, por exemplo, na década de 30, e até mesmo ampliá-las.

Na década de 60, páginas que a história registra como o retomo do autoritarismo, desta feita com a centralização do poder em mãos dos militares, começam a ruptura e repressão das formas de organização popular. Costa Reis (1992), registra que apareceu, como programa de atenção aos menores, a Campanha Nacional de Merenda Escolar, bem como lembra o

desaparecimento do SAM, que não resistiu à opinião pública, que passou a conhecê-lo como sucursal do inferno.

Então, com duas legislações voltadas para crianças e adolescentes, ainda denominados simplesmente, menores: a Lei 4.513/64 e a Lei 6.697/79) se tem a primeira lei estabelecia a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, bem como autorizava a criação da Fundação Nacional de Bem Estar do Menor - FUNABEM, cujos Estatutos foram aprovados pelo Decreto 83.149, de 08/02/79. O segundo diploma Legal era o conhecido Código de Menores, que tratava da proteção e vigilância aos menores em situação irregular.

A política segundo Liberati (1997) seria voltada para crianças e jovens e formulada a partir de uma excessiva centralização e verticalização, mais uma vez, e, ainda, excluindo a participação popular. Por exemplo, até o artigo 4º do revogado Código de Menores afirmava que a “aplicação desta lei levará em conta as diretrizes da Política Nacional de Bem-Estar do Menor - PNBEM, definidas pela legislação pertinente”. Veja que a Lei 4.513/64, conhecida como a Política Nacional do Bem Estar do Menor – PNBEM, de igual modo, no art. 9º afirmava que “as entidades de assistência e proteção ao menor serão criadas pelo Poder Público, segundo as diretrizes da Política Nacional de Bem-Estar do Menor’.

Mesmo com relação às entidades de caráter privado, determinava o citado Código que seria negado registro à entidade que não se adequasse às diretrizes da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (art. 10. parágrafo único). Portanto, todas as ações e programas voltados para crianças e jovens deveriam estar adequados à Política Nacional de Bem-Estar do Menor - PNBEM.

Com relação a isso, Costa Reis (1993 pag. 19) diz que, “ nesse período, a PNBEM veio imprimir uma nova maneira de entender e intervir na realidade social da criança e adolescente”, afirmando que “o enfoque correicional-repressivo, que via o menino como ameaça social, é substituído pelo enfoque assistencialista, que passa a percebê-lo como pessoa carente”.

Para Liberati (1997), na mesma esteira da PNBEM, o Código de Menores de 1979, estabelecia que as entidades públicas de assistência e proteção teriam “centros especializados destinados à recepção, triagem e observação, e à permanência de menores” (art. 2º, § 1º) Esse “ciclo perverso” inserido no art. 9º, assim considerado pelos próprios técnicos da FUNABEM, além de perverso era ineficaz, sem resultados, o que os levou a decidir pelo atendimento a crianças e jovens em seu meio de origem, criando-se, então, o Plano de Integração Menor-

Comunidade - Plimec, tendo em sua estrutura os núcleos preventivos, geralmente localizados nos bairros periféricos.

Em alguns locais esse programa chegou perto de bons resultados. Mas, infelizmente, como acentua Costa Reis (1992, p.21):

Somente em alguns poucos Estados onde a comunidade técnica foi capaz de ludibriar os rígidos critérios e padrões do Governo Central é que o programa através da gestão democrática e do planejamento a partir da realidade local, foi capaz de atingir os níveis de maturidade técnica e legitimidade política que dele esperavam os seus formuladores. Isto, porém, ocorreu apesar do órgão nacional, e não por causa dele.

A Funabem, responsável pela implementação da PNBEM, atuava. Centralizada, porque partia exclusivamente daquele único órgão federal; verticalizada, porque não se ouvia a população interessada, ou seja, o poder decisório repousava unicamente em um órgão do governo, deixando de fora a sociedade civil. Mas nos anos 80 surge um movimento social de tipo novo, na expressão de Costa Reis (1992). Trata-se de um movimento social apartado do Estado, onde começam a surgir as chamadas práticas alternativas.

De um lado a Igreja Católica, principalmente através da Pastoral do Menor, intensifica um trabalho de conscientização, organização e interferência no quadro social, principalmente através de denúncias e cobranças. Também as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) buscam resgatar a cidadania perdida, fazendo-o pela via da organização popular. Por outro lado, Começa a difusão dos Centros de Defesa do Menor (CDM) em todas as localidades do País, cuja tarefa inicia é dar assistência aos menores com seus direitos mais elementares violados, como a liberdade; passam a atuar perante delegacias de polícia, livrando jovens de prisões ilegais e abusivas. Recebem denúncias quanto aos maus-tratos e castigos imoderados infligidos pelos pais das crianças e adotam providências.

Ainda, neste cenário, segundo Costa Reis (1992), profissionais insatisfeitos e descrentes com o trabalho institucional, aliados a outras pessoas voluntárias, passam a trabalhar com crianças de rua, diretamente na rua. Surge, daí, o Movimento meninos e meninas de rua, antes de tudo um movimento de denúncia do sofrimento e de defesa daqueles que fazem da rua seu espaço social, de vida e sobrevivência. Em 1984, em Brasília, foi realizado o I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, onde se descobriu que encarar o trabalho social e educativo junto aos meninos e meninas de rua através da prática, das alternativas comunitárias de atendimento era, certamente, um caminho promissor, através deste tipo de entendimento, segundo esse autor pag. 25.

[...] que um grupo de técnicos do *United Nations Children's Fund - UNICEF*, da FUNABEM e da Secretaria de Ação Social – SAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social do Brasil, deu início ao Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua, com base em um Termo de Acordo celebrado entre dirigentes das três instituições. Foram aprender com aqueles que verdadeiramente conheciam o trabalho com essa população infanto-juvenil, por meio de seminários, reuniões, oficinas.

Em 1985, esse movimento consegue espaço nacional, na descrição de Costa Reis (1992), elegendo sua Coordenação e estruturando-se em comissões estaduais. Destaca-se a atuação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua não apenas pela ação concreta de defesa daquela população, mas, sobretudo, porque se passa a exigir tomada de posições, com ampla mobilização social, chegando, de certa forma, a interferir em algumas decisões. Verificou-se o nível de mobilização e o grau de consciência política daqueles meninos e dos que conjuntamente abraçavam a causa, fazendo de um problema nacional também uma questão nacional, ou seja, uma preocupação nacional.

Durante este período, diz Costa Reis (1992), que aproximava-se a realização da Assembleia Nacional Constituinte e o nível de mobilização permitia que se buscasse inserir direitos da crianças e adolescentes no texto da nova Constituição do Brasil. Foi assim que mais de 1,4 milhão de assinaturas, de crianças e profissionais de diferentes áreas, exigiam dos Constituintes a inserção de direitos das crianças e dos adolescentes no texto constitucional e a vitória foi obtida com a redação do artigo 227, que acolhia a Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, os setores da sociedade civil, envolvidos até então nesta questão nacional, mantiveram-se unidos e organizados, desta feita no I Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, conhecido como *Fórum-DCA* e com o apoio de membros da comunidade jurídica, efetivamente comprometidos, além da colaboração de profissionais que atuavam em diferentes instituições afetas ao problema, buscou-se, segundo Costa Reis (1992), uma estratégia em torno de três pontos básicos: a) mudanças no panorama legal (infraconstitucional); b) reordenamento institucional; e) melhoria de atenção direta.

De toda essa articulação, em 13 de julho de 1990 Presidente da República sancionou a Lei 8.069/90, ou, simplesmente, Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabeleceu o caminho para a intervenção popular nas políticas de assistência, como preceitua o art. 88, II, assim redigido:

São diretrizes da política de atendimento: [...] II — criação de Conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos

deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais.

Vários Conselhos Estaduais começaram logo a ser criados e instalados. Após a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, e em 1991, no dia da criança 12 de outubro foi sancionada a Lei 8.242, que instituiu o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente-CONANDA.

Comparando a história percorrida até a criação dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente com os Conselhos de Saúde, constatamos que um dos componentes da história destes últimos, ainda que sem paridade, foi a presença da Sociedade Civil e da Classe Trabalhadora. Pode-se, de acordo com Liberati (1997) afirmar que, na área da política de saúde, em dado momento histórico, segmentos da sociedade civil estiveram presentes no processo decisório e, como visto, no surgimento daqueles Conselhos, justamente em tais momentos que se verificaram resultados eficientes do ponto de vista dos reais interesses da população na área de saúde.

Já, no que tange as políticas de assistência a infância e juventude, ao longo da história que antecede os Conselhos, não se vislumbra a participação de segmentos da Sociedade Civil, as políticas de atendimento eram todas decididas por técnicos da então FUNABEM.

De outro modo, segundo Liberati (1997 p.51),

nos Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente a mobilização foi uma constante, razão pela qual se pode constatar eficácia social (alem da eficácia jurídica da lei) em maior amplitude na área da Infância e Juventude, com Conselhos já criados e instalados.

Desta forma, a área da criança e adolescente recebe uma melhor diretriz à partir da constituinte, passando a ter maior espaço político de representatividade. Os próximos passos foram em busca de aumentar o espaço de conquista e de direitos, voltando-se os olhares para a administração dos recursos públicos no interesse de garantir melhor aplicação e maior controle social.

Com base na pesquisa realizada especificamente no CONEDCA em Rondônia, foi possível confirmar a existência de uma legislação estadual consistente, onde aparece na Lei 1990 de 26 de novembro de 2008, a composição paritária e a atribuições como: formular política estadual definindo prioridades e controlando as ações de execuções; deliberar sobre conveniência e oportunidade de implementação de programas sociais, fixar critérios de utilização, através de plano de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas; bem

como opinar sobre orçamento no Plano Plurianual – PPA, indicando as modificações necessárias à consecução das políticas formuladas pertinente.

Ainda no levantamento de documentos com referência as ações (práticas) foram identificadas na atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, referente ao período de março a agosto de 2009 (1º semestre) que tratam de assuntos em suas pautas como: Visitas nas unidades de internação (ata reunião ordinária 141); eleição da diretoria, manifestação espontânea de candidatos e eleição direta (ata 80 extraordinária); proceder levantamento das transferências de recursos do Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUNEDCA, para apurar possíveis irregularidades (ata 142 reunião ordinária); Elaboração do PPA (ata 143 reunião ordinária); realização de palestra com tema Fundo e Orçamento Público (ata 144 reunião ordinária); afastamento do presidente e eleição de membros da diretoria e assumindo, a vaga do presidente, o vice-presidente (ata 145 reunião ordinária). Leitura do ofício 100/2009/GAB/CAA/SEJUS, da Secretaria Estadual de Justiça, atual gestora do FUNEDCA, comunicando ao conselho que será realizada a meta estabelecida no PPA2009, que trata da Reforma da Unidade Provisória de Porto Velho-RO, esta sendo atendida por essa secretaria. (ata 146 reunião ordinária); conselheira sugere que o Conedca crie uma página na internet para melhorar a comunicação (ata 147 reunião ordinária); parecer da comissão de medidas sócio educativas do Conedca, delibera desfavorável ao pedido da Sejus, secretaria ao qual é vinculada e que é gestora do Funedca, quanto ao uso de recurso do fundo para reforma de prédio usado na unidade de cumprimento de medidas. (ata 148 reunião ordinária); apreciação e deliberação de R\$ 768.432,10 para aplicação em 11 projetos. Caber ressaltar que os responsáveis pelos projetos apresentados em sua maioria eram órgãos governamentais como a própria SEJUS, Secretaria de Assistência Social – SEAS e uma prefeitura do interior. voltados todos para eixos que atendem a criança e adolescente. (ata 149 reunião ordinária); apresentação de ações da comissão organizadora da VII Conferência estadual dos direitos da criança e adolescente; (ata 152 reunião ordinária); define áreas de atuação dos projetos a serem avaliados para financiamento pelo FUNEDCA e Petrolífera Brasileira – Petrobras (ata 155 reunião ordinária).

Desta forma, é possível afirmar a existência de uma relação entre aquilo que preconiza a legislação e aquilo que é executado neste conselho. Ainda é possível com análise nos escritos da atas perceber que muito da prática acontecida dentro do espaço proposto por este conselho o define como ator estratégico de políticas públicas. Através do poder deliberativo este conselho tem ocupado o espaço preconizado na legislação. Com relação ainda ao aspecto

da gestão, pode-se fazer algumas inferências por meio das respostas do questionário aplicado aos conselheiros, conforme os itens da apresentação da pesquisa.

3.1.2 Conselho de Estado de Educação - CEE

Criado através do decreto¹¹ de 31 de dezembro de 1981, regido pelo Regimento Interno aprovado pela resolução 61 de 14 de agosto de 1991 e Decreto Estadual 5748 de 04 de Dezembro de 1992, composto por 15 membros, elevado para 18 através da Resolução 036 de 26 de maio de 2004, sendo 1/3 indicados pelo poder executivo, além de mais duas indicações do executivo via Secretaria de Educação, as demais vagas são distribuídas entre representantes de seguimentos públicos e privados dos trabalhadores em educação, sendo ainda garantido assento ao representante da Universidade Federal ao Núcleo de Educação Indígena e um representante da rede de ensino municipal. O mandato dos representantes é por 02 anos podendo ser reeleito apenas uma vez. O mandato dos conselheiros do executivo são de 04 e 06 anos, permitida a recondução. O presidente e o Vice-Presidente são escolhidos, via eleição, dentre seus membros efetivos, por maioria simples (art. 34 do Regimento Interno), todos os conselheiros recebem *jetons* equivalentes a 50% do salário mínimo vigente a cada reunião (alterada para 10% da base da remuneração inicial do cargo do professor de ensino fundamental e médio do quadro de pessoal do estado. Podendo realizar no máximo 8 reuniões por mês (art. 73 do Regimento Interno); possui sede própria, com auditorio e diversas assessorias; situada na área central da capital; possui veículos e uma imobiliária modesta, várias linhas telefônicas e acesso a internet. Os últimos três mandatos foram presididos pela mesma pessoa, foi apresentado plano de ação com instituição de comissão para avaliação da qualidade do ensino; levantamentos de dados acerca da situação do ensino na unidade escolar, estabelecimento de normas e procedimentos para implementação da avaliação da qualidade do ensino, regularização de cursos e reconhecimentos e de escolas. Descentralização de competências (sensibilização aos municípios para criação dos Conselhos Municipais); reforma do regimento interno, entre outras ações.

A prática imprimida nos planos de ações condizem com a competência que preconiza a legislação, por esse meio é possível afirmar a existência de relação prático-legal neste conselho podendo ainda outros aspectos de gestão serem percebidos por meio do resultado da pesquisa junto aos conselheiros (ver item apresentação da pesquisa).

3.1.3 Conselho de Estado de Saúde - CES

Criado através da Lei 430 de 21 de Julho de 1992, o decreto 11163 de 04 de agosto de 2004, dispõe da composição do Conselho Estadual de Saúde – CES, totalizando 24 membros, 12 efetivos e 12 suplentes, sendo a presidência indicada pelo governo e vinculada ao Secretario de Saude, sendo reservada apenas duas vagas ao executivo (governo) através da Secretaria de Saúde, os demais assentos são ocupados por representantes da sociedade civil organizadas e de órgão governamentais de outras esferas que atuam na área de saúde.

O mandato dos representantes é por 02 anos podendo ser reeleito apenas uma vez. O mandato dos conselheiros do executivo são permanentes. As atividades de conselheiros não são remuneradas; possui sede própria, com pequena sala de reunião e diversas assessorias; situada na área central da capital; possui uma imobiliária modesta, várias linhas telefônicas e acesso a internet. Os últimos três mandatos foram presididos por representantes da sociedade civil organizada, não foi apresentado plano de ação ou planejamento que pudesse ser analisado, também não tivemos acesso a documentos que comprovassem a execução de atividades prejudicando a identificação da *accountability* nas ações deste Conselho. Algumas avaliações de gestão foram possíveis através do resultado da pesquisa junto aos conselheiros (ver item apresentação da pesquisa).

3.1.4 Conselho Estadual de Assistencia Social - CEAS

Criado através da Lei Complementar 145 de 27 de dezembro de 1995, conforme elaboração das políticas nacionais de assistência social, composto por 36 membros, 18 efetivos e 18 suplentes, sendo 50% indicados pelo executivo (governo) e os demais representantes da sociedade civil organizada que estão envolvidos com a área da assistência. Funciona diariamente através de um servidor público lotado na Secretaria de Assistência Social, possui uma pequena sala de 2x3m em um espaço alugado pelo executivo para o funcionamento de vários Conselhos, situada na área central da capital; possui uma mobiliária modesta, uma linha telefônica, um computador, não tem acesso a internet. Está vinculada a Secretaria Estadual de Assistência Social – SEAS. A atual presidente compõe os conselheiros chamados de governamentais, não foi apresentado plano de ação ou planejamento que pudesse ser analisado, também não tivemos acesso a documentos que comprovassem a execução de atividades prejudicando a identificação da *accountability* nas ações deste

Conselho. Algumas avaliações de gestão foram possíveis através do resultado da pesquisa junto aos conselheiros (ver item apresentação da pesquisa).

3.1.5 - Conselho Estadual de Entorpecentes - Conen

Criado através da Lei 435 de 29 de setembro de 1992, que dispõe da composição através de 22 membros, sendo 11 efetivos e 11 suplentes, os membros governamentais são indicados pelo Secretário de Estado e Justiça e Defesa da Cidadania e Governo do Estado, além do executivo o Poder Judiciário, Ministério Público e OAB possuem assento de conselheiros, matado de 03 anos podendo ser reconduzidos, remunerados através de uma gratificação FG7 (Função Gratificada padrão 7), devendo participar de no mínimo 04 reuniões mês, sendo que o presidente além da gratificação supra, ainda recebe 30% da mesma gratificação a título de representação, está vinculado a Secretaria de Estado e Justiça e Defesa da Cidadania – Sejudeci, não possui sede própria, situado em uma sala de 3x3m, em um local alugado pelo governo para sede de vários Conselhos nas imediações da área central da capital, com mobílias modesta, um computador e um telefone. com pequena sala de reunião de uso comum a todos os Conselhos situados ali, com dois servidores da Secretaria vinculante postos a disposição e um terceiro para administrar o Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes – Fespren; funcionam diariamente em horário comercial, não foi apresentado plano de ação ou planejamento que pudesse ser analisado, também não tivemos acesso a documentos que comprovassem a execussão de atividades prejudicando a identificação da *accountability* nas ações deste Conselho. Algumas avaliações de gestão foram possíveis através do resultado da pesquisa junto aos conselheiros (ver item apresentação da pesquisa).

4 INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

No processo de evolução do organismo de participação social, como exemplo, os Conselhos, outra cultura entra no cenário, o controle social, no meio das relações estado e sociedade percebeu-se a necessidade de se encontrar mecanismos de interlocução, com tal potencial que servisse de mensageiro aos envolvidos na ação, a *Accountability* tem sido usado nos mais diversos formatos de gestão seja pública ou privada e tem como metodologia a transparência na aplicação dos recursos, outros recurso como o *Public Service Orientation* (PSO), Teoria da Agencia e etc. São caminhos que se abrem para a comunidade apropriar-se cada vez mais dos espaços vagos por falta muitas vezes de estratégias dos gestores.

4.1 PUBLIC SERVICE ORIENTATION - PSO

Buscando introduzir os conceitos de *Accountability* e equidade na prestação de serviços públicos, alguns autores se orientaram pelo *Public Service Orientation* (PSO), desta forma, Abrúcio (2006), entende que PSO é a procura de novos caminhos abertos pela discussão gerencial. Utilizando-se de conceitos como *Accountability*, transparência, participação política equidade e justiça, questões praticamente ausentes do debate sobre o modelo gerencial.

Outro fator que o autor chama a atenção é que o “objeto” que gerou a corrente do PSO foi “criado” pelo modelo gerencial, trata-se da problemática da descentralização, a partir da qual foram formulados quase todos os conceitos do PSO. O argumento de Hambleton, na fala de Abrucio (2006, p. 24), resume a posição do PSO “com relação à descentralização

A justificativa central para defender o governo local não é que ele é um bom meio para prover os serviços (públicos) necessários, o que de fato ele é, mas que ele (o governo local) torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas e de suas comunidades.

Desta forma, o que se procura são novas ferramentas que facilitem a participação do cidadão no governo. Portanto, o PSO defende as virtudes políticas da descentralização. No

modelo gerencial puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. Já no *consumerism*, segundo ainda, Abrucio (2006), o processo de descentralização era saudável na medida em que ele aproximava o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores, pensados como indivíduos que têm o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecer melhor qualidade. O ponto que aqui distingue o PSO das outras correntes que tratam da descentralização e da participação popular é o conceito de cidadão. Pois, enquanto o cidadão é um conceito com conotação coletiva pensar na cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres, este autor ainda cita outros autores que colaboram nesse assunto como: Pollitt (1990), no livro *Managerialism and the public services — the angloamerican experience* o termo consumidor (ou cliente) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política, ou então maior valor ao mercado do que à esfera pública, que Pollitt (1990), ao trazer de volta para o debate os conceitos de *accountability* e de participação dos cidadãos, o PSO rebate os argumentos dos conservadores ingleses. Para estes, as demandas por participação política sempre foram equiparadas às formas neocorporativas de atuação que vigoravam no final da década de 70, que ainda, Pollitt (1990), diz que os teóricos do PSO resgatam os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como o são o clientelismo e o corporativismo.

Desta forma, partindo da própria necessidade, a população começa a enxergar caminhos que poderão ser mais funcional que os do próprio governo.

Portanto, é a partir do conceito de esfera pública (*public domain*) que é estruturado o conjunto de idéias do PSO. Esfera pública vista como local de aprendizagem social. Isto é, a esfera pública não é só o *locus* por excelência da participação dos cidadãos, mas, sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público.

Segundo Abrucio, na concepção de Pollitt (1990), o conceito de esfera pública como *locus* de transparência e de aprendizado social deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas. O planejamento estratégico, por exemplo, não pode estar confinado à burocracia. Os objetivos políticos definidos pelo planejamento estratégico devem ser discutidos e revelados num processo de debate público.

Outro conceito caro ao modelo gerencial, o de competição entre agências públicas, é repensado pelo PSO. Não que a competição seja negada como princípio utilizável no setor público; mas o que é mais ressaltado pela PSO é a possibilidade de cooperação entre as agências de modo a obter um melhor resultado global na oferta de serviços públicos. Desta forma, o princípio da equidade, fundamental dentro do PSO, pode ser garantido. Por fim, o PSO tem como uma de suas idéias chave a conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade. Para tanto, é preciso que no processo de aprendizado social na esfera pública se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos.

4.2 ACCOUNTABILITY

Para Nakagawa (1998, p. 17), *accountability* é “a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”. Segundo Hendriksen e Van Breda (1999, p.155), o volume de informação a ser divulgado guarda relativa dependência com sofisticação do leitor que a recebe. *O Financial Accounting Standards Board - FASB* assume que a informação divulgada nos relatórios financeiros deve ser compreensível para os que possuem um conhecimento razoável de negócios e atividades econômicas e estão dispostos a estudar a informação com diligência razoável (parágrafo 34, *apud* Hendriksen e Van Breda, 1999, p. 515).

De acordo com o exposto acima, o usuário também é responsável pela compreensão da informação. Todavia, o responsável primário da compreensibilidade das informações é a entidade que as divulgam.

Hendriksen e Van Breda (1999) identificam três padrões de divulgação que são geralmente propostos: divulgação adequada, justa e completa. Note-se que nesse contexto o termo divulgação tem o mesmo sentido de evidenciação, conforme abordagem de Iudícibus, Marion e Pereira (2003, *apud* Nakagawa 1998) que identificaram a existência da evidenciação adequada, justa e plena.

Desta forma, para Hendriksen e Van Breda (1999), a divulgação da informação deve ser adequada, justa e completa, não havendo diferença real entre esses conceitos, desde que utilizados no contexto apropriado. A informação que não é importante deve ser omitida, no sentido de facilitar a identificação e compreensão das informações relevantes. Destaca-se, ainda, que a evidenciação ou divulgação está intimamente ligada às características qualitativas

que devem ser inerentes às informações contábeis. Estes autores ainda entendem que a informação deve ser relevante, oportuna, compreensível, precisa, neutra, representativamente fiel, entre outras características.

Na tentativa de percorrer melhores caminhos quanto ao atendimento dos interesses da sociedade civil como um todo, além do PSO, do *accountability* e das propostas de FASB, ainda outras formas são usadas de acordo com a evolução e interesse de cada local.

4.3 TEORIA DA AGÊNCIA

Entre os meios de controle social, a Teoria da Agência destaca-se a ocorrência de assimetria de informação entre os agentes, a dificuldade do principal em monitorar o esforço e a qualidade do serviço prestado pelo agente em situações nas quais existam problemas de informação assimétrica.

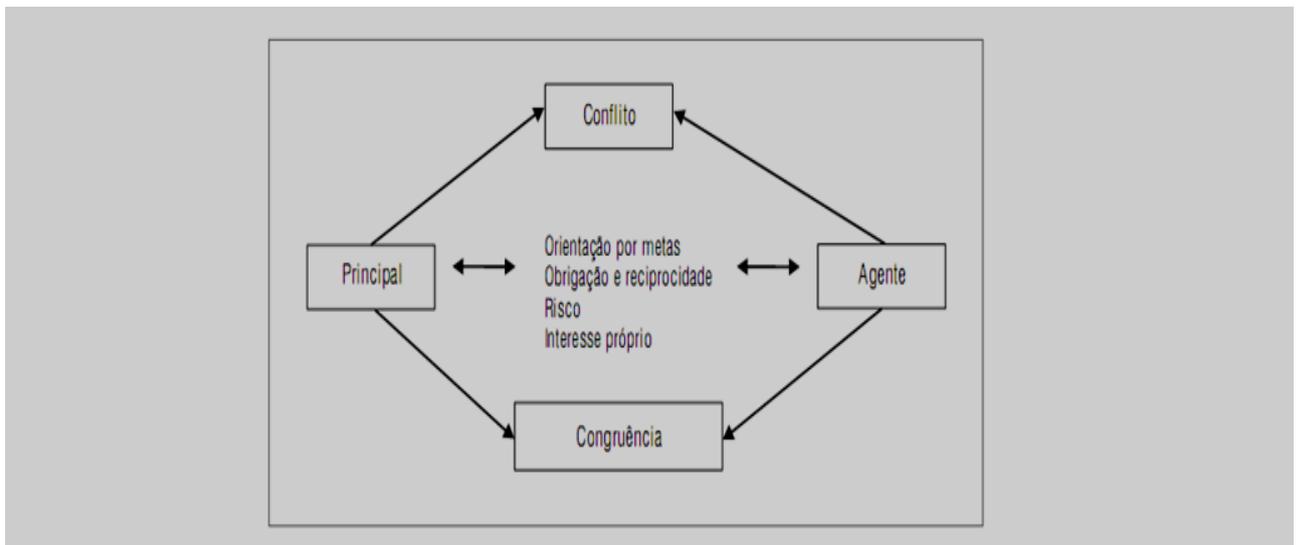


Figura 1 - Modelo sistematizado da Teoria da Agência

Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo Zamith (2005), a Teoria da Agência focaliza as relações que surgem quando existem tarefas que, por sua natureza (complexa e/ou de alto custo), não podem ser realizadas por uma só pessoa ou organização, denominada de “principal”. Dessa forma, o principal se vê obrigado a contratar um “agente”, com habilidade ou conhecimento especializado, para desempenhar a atividade em questão. A principal preocupação levantada pela Teoria da

Agência é como o principal pode motivar o agente a desempenhar a função designada, levando em consideração as dificuldades de monitoramento das ações do agente.

A Teoria da Agência busca estudar o problema clássico provocado pela separação entre a propriedade e a gestão. Dentre os pressupostos teóricos da Teoria da Agência destaca-se a ocorrência de assimetria de informação entre os agentes, a dificuldade do principal em monitorar o esforço e a qualidade do serviço prestado pelo agente em situações nas quais existam problemas de informação assimétrica, de delegação de uma tarefa por um agente econômico a outro, alto custo de monitoração pelo principal do esforço do agente e objetivo não alinhado entre esses dois.

Na Teoria da Agência, o principal é aquele que, numa organização, delega responsabilidade a outro indivíduo, denominado agente, o qual age em conformidade com os seus objetivos privados (MATIAS PEREIRA, 2004). Segundo o autor, o problema reside no fato de que, na administração, em geral, e na pública, em específico, torna-se extremamente difícil a fiscalização do comportamento do agente. Assim, a relação principal-agente é uma questão de supervisão e controle de comportamento de agentes que podem agir de forma oculta. Considerando que a eficiência da administração pública depende do comportamento, nem sempre controlado e supervisionado, de agentes, o principal (a sociedade, representada pelo governo) depara-se à mercê da perda de controle sobre a máquina governamental (Matias Pereira, 2004, p. 4).

Veja o exemplo de relação entre Estado e Sociedade Civil Organizada

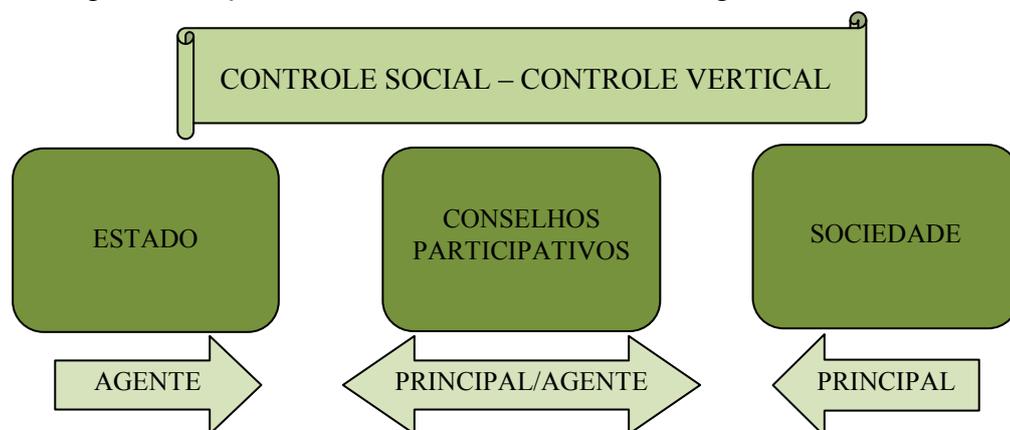


Figura 2 - Demonstrativo da relação entre Estado e Conselhos Participativos, Conselhos Participativos e Sociedade, com base na Teoria da Agência

Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo Matias Pereira (2004), a Teoria da Agência oferece duas respostas para o alinhamento dos interesses entre o Agente e o Principal.

A primeira resposta busca aumentar o fluxo de informações do agente para o principal por meio dos indicadores de desempenho, aumentar o rendimento das contas financeiras e especificar de forma clara os objetivos.

A segunda visa contratar no mercado, visto que a concorrência atua como um instrumento de disciplina dos agentes, desta forma, atende ao princípio do equilíbrio econômico e da transparência.

Desta forma, inúmeras são as possibilidades de o cidadão e a sociedade civil fortalecer suas ações perante o Estado ou perante a própria sociedade civil, proporcionando não apenas melhores resultados como também garantindo maior eficiência e eficácia nos serviços e produtos que dispensaram a aplicação de recursos públicos. Algumas diferenças é importante ressaltar entre as modalidades de ação da sociedade:

MOBILIDADE SOCIAL	COMPOSIÇÃO	FORMA DE AÇÃO	TIPO DE RELACIONAMENTO
CONSELHOS PARTICIPATIVOS	Governo e Representação da Sociedade Civil	Deliberação de Políticas Públicas	Participação da proposta de gestão e Controle da Execução.
<i>PSO</i>	Cidadão, neocorporativismo	Debates de interesses locais, <i>Accountability</i>	Participação da proposta de gestão e Fiscalização da execução.
<i>ACOUNTABILIT Y</i>	Governo, cidadão, organizações civis	Acompanhamento da gestão via informações do gestor	Prestação de contas do Gestor e Análise da Sociedade como um todo.
TEORIA DA AGENCIA	Governo x Cidadão Governo x Sociedade Civil Sociedade Civil x Sociedade Civil x Cidadão	Realização do Serviço para a sociedade pelo Gestor; ou Realização do Serviço pela sociedade civil e o gestor controla	A sociedade realiza uma demanda (Agente) o Executivo controla a realização (principal)

Quadro 3 - Principais diferenças entre Conselhos Participativos, Controle Social; PSO, *Accountability* e Teoria da Agência.

Fonte: Elaborado pelo autor

Pode-se dizer que as ferramentas disponíveis hoje, para o melhor controle e acompanhamento do uso do recurso público, não se esgotam, pelo contrário, aumentam de acordo com a conscientização de cada participante da organização. Por isso não é falso afirmar que os diversos instrumentos apresentados aqui, estão hoje, compondo a gestão pública e privada em todo o mundo. Estudar a forma de participação popular é um universo a ser explorado, assim, estamos nos propondo a melhorar a compreensão no aspecto de participação popular via Conselhos de Políticas de Estado.

5 METODOLOGIA

A pesquisa quando permeada por um conjunto de atividades sistêmicas e racionais, poderá ser tratada como um trabalho científico. Desta forma, nesta pesquisa priorizou-se o atendimento das normas estabelecidas e também a originalidade. Em consultas realizadas em bibliotecas, sítios e universidades percebemos a carência de produções com este tema, gestão em Conselhos Participativos na área da criança e adolescente, isso aponta para a originalidade e contribuição, principalmente nestas áreas de políticas públicas, Conselhos e infância e juventude.

5.1 CARACTERIZAÇÕES METODOLÓGICAS DA PESQUISA

Esta pesquisa será desenvolvida segundo o enfoque descritivo, por se tratar de um estudo que busca identificar e analisar uma dada realidade e, Gil (1996, p.46) diz que “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Por força do enfoque descritivo a pesquisa será desenvolvida em duas etapas operacionalmente simultâneas: a pesquisa em fontes secundárias e estudo de caso. A primeira etapa dará continuidade à revisão bibliográfica sobre o tema já iniciado para o desenho do projeto, buscando a atualização com respeito à legislação e a teoria da gestão pública e preparar o referencial teórico para a apresentação.

Para desenvolver a segunda etapa da pesquisa, o estudo de caso, trabalhou-se com 05 Conselhos de estado, desta forma, um estudo de multi-casos, teoricamente fundamentado por Triviños (1995) e Yin (2005). Triviños (1995, p.110) defende que os pressupostos de um estudo descritivo encontram-se no estudo de caso, sendo que estes estudos têm por objetivo aprofundarem a descrição de determinada realidade. Yin (2005, p. 112), particularmente considera o estudo multi-casos como uma variante metodológica do estudo de caso e ainda de acordo com Rauski (1999) *apud* Triviños (1995), o estudo de caso pode ser único ou múltiplo,

sendo que o estudo de múltiplos casos permite estabelecer comparações e diferenças em uma mesma situação de pesquisa; esta foi a características da abordagem metodológica que deu suporte a segunda etapa desta pesquisa, tratando das gestões dos Conselhos de Estado com maior envolvimento nas ações estratégicas para a área da criança e do adolescente no Estado de Rondônia.

Nesta base o propósito da pesquisa é identificar e analisar, por meio das práticas de gestão existente nos Conselhos de Estado que atuam com as políticas públicas voltadas para a área da criança e do adolescente, os fatores que limitam e condicionam sua atuação como expressão da esfera pública co-participe da gestão. Tal propósito será perseguido através da abordagem de multi-caso, considerando os Conselhos Estaduais: de Saúde, de Educação, da Assistência Social, dos Direito da criança e adolescente e de Entorpecentes. A natureza descritiva permitirá a identificação de possíveis relações entre a prática de gestão encontrada, a legislação (dimensões jurídico-política) e a teoria de gestão pública preconizada pelo *Accountability*.

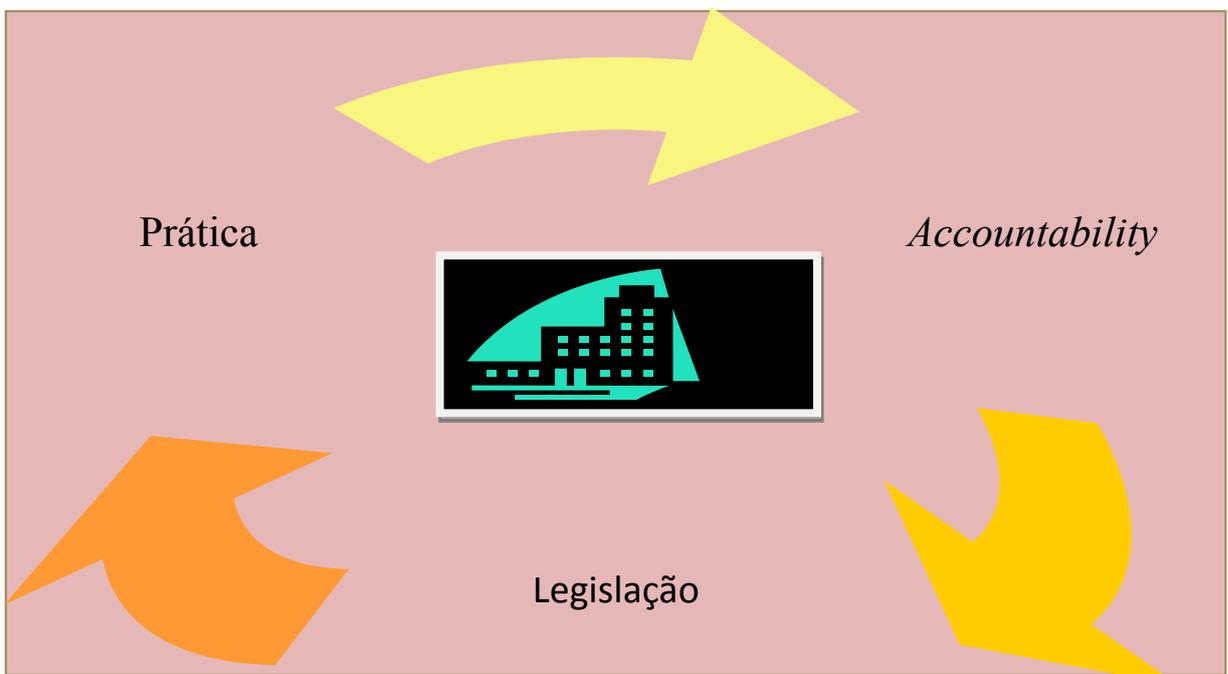


Figura 3 – Relação da gestão, legislação e a teoria de gestão pública preconizada pelo *Accountability*.

Fonte: Elaborado pelo autor

A vantagem obtida através do método do estudo de caso está relacionada à possibilidade de comprovar, na prática, a pesquisa bibliográfica, por meio da pesquisa de campo, tendo como lócus os 5 Conselhos de forma comparativa.

Schneider & Schmitt (1998 *apud* Triviños 1995), com relação à proposta metodológica trata o estudo comparativo como inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais. Destacam que no estudo comparativo é possível descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, bem como há a possibilidade de construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, esclarecendo as determinações generalizadas que regem os fenômenos sociais. Estes autores destacam ainda, que analisadas e conhecidas as modalidades de manifestação de um fenômeno em situações sócio-culturais distintas, torna-se possível estabelecer os limites nos quais certos efeitos podem ou não ser atribuídos a determinados fatores causais.

Prestando atenção nas diferenças, nos contextos que são similares ou ainda ir à busca de analogias em sistemas diferentes, sejam eles mais semelhantes ou mais diferentes. Sartori (1994 *apud* Triviños 1995) aponta a necessidade de adotar uma estratégia comparativa, podendo, às vezes, o pesquisador subtrair as similitudes e às vezes as diferenças, consideradas para este estudo adequadas. Concluindo, Sartori (1994 p.45 *apud* Triviños 1995 p. 34), diz que “ quando é assim fica claro que a análise do caso e a análise comparativa são buscas complementares que se reforçam entre si”.

5.2 PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS

Concluído o estudo do referencial teórico podemos, a partir dos elementos agrupados, fazer as seguintes suposições:

- Os Conselhos Estaduais são teoricamente típicos Conselhos Participativos;
- Os Conselhos Participativos desempenham o papel de co-gestores das políticas públicas de estado nos três níveis: municipal, estadual e federal;
- Os Conselhos Participativos ocupam, na gestão estadual, posição estratégica no processo da descentralização do poder público; no fortalecimento da participação popular e na consolidação do poder local junto ao executivo;
- Os Conselhos Participativos não só fiscalizam, mas são co-responsáveis pela execução das ações propostas;
- O modelo de gestão dos Conselhos Participativos quando ampara suas ações na legislação com penalidade para o gestor que não cumpra as suas deliberações, apresentará o perfil da administração pública moderna que atende aos requisitos da *Accountability*, transparência nos resultados, exigida pela sociedade.

5.3 MÉTODOS DE COLETA DOS DADOS

Segundo Yin (2005), a coleta de dados em estudos de caso atende a três princípios básicos:

- A utilização de várias fontes de evidências, e não apenas uma;
- A criação de um banco de dados para estudo de caso;
- A manutenção de um encadeamento de evidências.

A coleta de dados foi orientada pelas políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente e efetuada tomando como base operacional: a) A prática da gestão existente nos Conselhos e seus documentos correlatos; b) Material bibliográfico relativo à legislação e teoria da gestão pública, particularmente envolvendo a temática dos Conselhos Participativos; e c) Opinião dos membros dos Conselhos Participativos atuais, com respeito às tomadas de decisões em áreas especializadas da infância e da juventude e a possível aplicação das ações.

Para iniciar a revisão da literatura que aporta este estudo, os meios utilizados na coleta de dados foram: a pesquisa bibliográfica de livros, revistas, dissertações, teses e demais publicações a respeito da gestão pública, particularmente aquela intermediada pelos Conselhos Participativos, Controle Social, *Accountability* e sua atuação no Estado de Rondônia e, por fim um questionário a ser respondido pelos conselheiros,

Os dados deverão são coletados por meio de entrevistas informais, reuniões e observações que auxiliarão a coleta de dados necessários para o desenvolvimento do estudo, além do questionário com perguntas dimensionadas segundo a tipologia de Silva, (2005), de forma ampla, aberta, media e restrita, as respostas deste questionário receberão, após tabulados e sistematizados, pontuação de 4 a 1 que possibilitaram suas análises de forma dimensional decrescente em amplitudes de participação e de gestão.

A Lei Complementar Estadual 133 de 22.07.95, em seu artigo 13, do capítulo II, trata destes Conselhos como ÓRGÃO COLEGIADO, dentro da estrutura básica do executivo.

III – ÓRGÃOS COLEGIADOS:

Conselho de Governo;
Conselho de Desenvolvimento do Estado de Rondônia;
Conselho Estadual de Entorpecentes
Conselho Estadual de Segurança Pública;

Conselho Estadual de Informática;
 Conselho Deliberativo de Programas Especiais;
 Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia;
 Conselho Estadual de Política de Recursos Humanos;
Conselho Estadual de Educação
 Conselho Estadual de Desportos;
 Conselho Estadual de Saúde
 Conselho Estadual de Abastecimento;
 Conselho Estadual dos Portadores de Deficiências;
 Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária;
 Conselho Penitenciário Estadual;
Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do adolescente
Conselho Estadual de Assistência Social
 Conselho Estadual de Política Ambiental;
 Conselho Estadual de Defesa Civil;
 Conselho Estadual de Trânsito;
 Conselho Estadual do Trabalho. (destaque do autor)

A população da pesquisa composta pelos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas de Saúde, de Educação, de Assistência Social, de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente e de Entorpecentes do Estado de Rondônia, foi escolhida tendo em vista a elevação dos índices processuais, envolvendo adolescentes, apresentado nos últimos relatórios do Juizado da Infância e da Juventude. E, a possibilidade de estar havendo ausência de políticas públicas para a garantia dos direitos da criança e adolescente, no estado de Rondônia. Desta forma, o resultado desta pesquisa possibilitará pontuar algumas possibilidades e necessidades na identificação de entraves incorridos, nos espaços de deliberação de políticas públicas para este público.

Assim, cada Conselho Participativo, além da história de criação, constitui-se de uma legislação própria, espaço físico, conselheiros e seus suplentes, auxiliares administrativos e uma documentação administrativa. O seu funcionamento geralmente é dividido em duas equipes, a primeira trabalha diariamente são os auxiliares administrativos, que na maioria das vezes é um servidor público da secretaria a qual o Conselho é vinculado e a segunda equipe é formada pelos Conselheiros que atuam em sessões plenárias, que duram, em média, 4 a 5 horas até 2 vezes por semana nas chamadas reunião do conselho.

Através dos Regimentos Internos são definidos: composição, competência, mandato, forma de escolha da diretoria, organização do funcionamento (plenária diretoria Executiva, Secretaria executiva, comissões temáticas ou câmaras e forma de remuneração dos conselheiros).

Pela seleção da importância do tema, aborda-se sucintamente cada Conselho selecionado na amostragem, dando maior ênfase histórica apenas ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente. Com relação à pesquisa documental, a análise se limita as

atas de um semestre, tendo em vista a extensão das pautas e o número de reuniões mensais, desta forma, estão analisadas as atas de março de 2009 a agosto de 2009. Em um total de 24 atas de reunião ordinárias e mais 5 extraordinárias.

Havia necessidade, da pesquisa, em colher dados de 96 Conselheiros Estaduais, buscou-se, então, adaptou-se uma ferramenta que obtivesse resultados, a partir de uma entrevista, pré-formuladas, onde, os dados deveriam fornecer o diagnóstico da gestão dos Conselhos. Orientado de acordo com as dimensões (SILVA, 1999) histórica e amplitude de participação que construímos o questionário com vista nos aspectos:

a) histórico - segundo Rifkin *et alli* (1989) e Demo (1996) trata-se do contexto de como a organização se formou e de que forma entende a política pública na área da infância projeto próprio.

b) amplitude de participação ou tipologia de participação que segundo Likert (1975) é o nível de interação e participação das pessoas em todo o processo organizacional.

Na dimensão histórica, apresenta-se o indicador implantação e departamentalização (Rifkin *et al*, 1989 e Demo, 1996) que caracteriza a implantação dos Conselhos e como o mesmo está organizado (aspectos jurídicos e legais). Objetiva ainda identificar se novas organizações se integraram nos Conselhos, se as comissões existentes são rígidas ou flexíveis ao contexto e às circunstâncias e que mudanças foram produzidas nas comissões desde a implantação (tratando os aspectos do *accountability*).

A partir dos fatores apontados, a tipologia de amplitude de participação nos Conselhos, no tocante à implantação e departamentalização pode ser segundo (Rifkin *et al*, 1989 e Demo, 1996) em:

- a) Ampla: as organizações comunitárias existentes participaram da criação do Conselho e participam ativamente das atividades do Conselho.
- b) Aberta: os Conselhos foram implantados pela legislação, mas cooperam ativamente com outras organizações da comunidade, agregando novos atores em comissões existentes;
- c) Média: o Conselho foi imposto pelos serviços de saúde, mas passou a ser plenamente ativo, criando comissões;
- d) Restrita: o Conselho foi imposto pelos serviços de saúde, mas têm alguma atividade.

A dimensão do estudo amplitude de participação da comunidade é constituída pelas subdimensões tradução de demandas e gestão.

A subdimensão, tradução de demandas, objetiva avaliar as demandas da comunidade; forma do processo de avaliação e ainda como estas demandas chegam aos Conselhos; o tipo de liderança que se apresenta; a proveniência dos recursos e os segmentos que encaminham

essas demandas. O primeiro indicador avaliação de necessidades (Rifkin *et al.*, 1989) examina quem ou que pessoas intervieram no diagnóstico de necessidades da especificidade do Conselho, em que medida as pessoas participam e como as necessidades são identificadas. Esse indicador também pode ser tratado por avaliação de demandas, caracterizado melhor no contexto dos Conselhos, podendo classificar a amplitude de participação da comunidade segundo (Rifkin *et al.* 1989 e Demo, 1996) em:

- a) Ampla: a comunidade intervém na avaliação de necessidades;
- b) Aberta: o Conselho representa ativamente o ponto de vista da comunidade e avalia as necessidades.
- c) Média: a coordenação do Conselho representa o ponto de vista e avalia as necessidades;
- d) Restrita: a opinião técnica do setor de saúde predomina, levando em conta os interesses da comunidade.

O segundo indicador, liderança (Refém *et. al.*, 1989 e Demo, 1996) averigua que tipo de liderança é exercido no Conselho, que tipo de interesses representam, em que medida a liderança responde às demandas da comunidade, e que tipo de melhoria produzem as decisões dos Conselhos.

Em relação a esse indicador, a amplitude de participação da comunidade nos Conselhos pode ser segundo os autores (RIFKIN *et al.*, 1989 e Demo, 1996):

- a) Ampla: o Conselho representa toda a diversidade de interesses da comunidade e controla as atividades do gestor público;
- b) Aberta: o Conselho é ativo com iniciativa;
- c) Média: o Conselho funciona sob um gestor público independente;
- d) Restrita: o Conselho não funciona, mas o gestor público atua independente dos grupos de interesse.

O indicador mobilização de recursos (RIFKIN *et al.*, 1989) analisa em que medida são obtidos apoios externos à política local de garantias de direitos da criança e do adolescente em si, qual a contribuição da comunidade e a que interesses responde a destinação de recursos. Em relação a esse indicador, a amplitude de participação pode ser segundo os autores (Rifkin *et al.*, 1989 e Demo, 1996):

- a) Ampla: a política local de saúde obtém considerável volume de recursos de origens diversas; o Conselho decide a utilização dos recursos;
- b) Aberta: ocorre contribuição periódica da União, do Estado e do Município; o Conselho controla a utilização dos gastos;
- c) Média: ocorre contribuição periódica da União, do Estado e do Município, sem a participação da comunidade no controle dos gastos;
- d) Restrita: os recursos são provenientes da prestação de serviços. O Conselho não controla o pagamento dos honorários.

A sub-dimensão gestão tem por objetivo determinar se as responsabilidades recaem nos profissionais ou se a comunidade intervém na tomada de decisão, se foram modificadas as estruturas de decisões nos Conselhos, em favor de quem e de que forma foram modificadas (Rifkin *et al*, 1989).

Essa sub-dimensão é composta pelos indicadores natureza do processo decisório (1), natureza do processo de comunicação (2), natureza do processo de influência-interação (3) e também metas de desempenho e treinamento (4). Tais indicadores foram adaptados a partir dos estudos do Apêndice II de Rensis Likert (1975), em “A Organização Humana”.

O primeiro indicador, natureza do processo decisório, procura identificar a interferência da comunidade nas decisões do Conselho e de que forma essas decisões são tomadas. Procura ainda determinar se as informações disponíveis são apropriadas para a tomada de decisão e onde essas decisões ocorrem.

Em relação a esse indicador, a amplitude de participação pode ser segundo Rensis Likert (1975):

- a) Ampla: o processo decisório é difundido por todo o Conselho, sendo baseado em informações completas e precisas, pois tem um eficiente fluxo de comunicação. Em geral, os participantes estão perfeitamente a par dos problemas demandados;
- b) Aberta: as diretrizes gerais e as decisões principais saem da cúpula do Conselho, mas decisões específicas saem de outros segmentos do Conselho; as informações são razoavelmente adequadas e precisas e os membros do Conselho estão a par dos problemas demandados;
- c) Média: as diretrizes principais saem da cúpula do Conselho, mas muitas decisões são tomadas por outros segmentos do Conselho; as informações disponíveis são quase sempre imprecisas, estando a par de alguns problemas demandados.
- d) Restrita: a maioria das decisões são tomadas na cúpula do Conselho; as informações disponíveis são parciais e imprecisas; o Conselho geralmente não está a par dos problemas demandados.

O segundo indicador, natureza do processo de comunicação, procura caracterizar a direção do fluxo de informação, de onde vêm essas informações, como circulam dentro do Conselho e a responsabilidade dos participantes em transmitir essas informações.

Em relação a esse indicador, a amplitude de participação no Conselho pode ser, segundo o autor Rensis Likert (1975):

- a) Ampla: as informações circulam lateralmente entre todos os participantes indistintamente, de forma precisa e responsável; há muita interação e comunicação à realização dos objetivos do Conselho;
- b) Aberta: a informação é moldada na cúpula do Conselho, mas com iniciativas dos membros do Conselho; há bastante interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos do Conselho;
- c) Média: as informações saem na maioria das vezes da cúpula do Conselho; as informações necessárias são julgadas pela cúpula do Conselho e há pouca interação e comunicação entre os participantes;

d) Restrita: as informações saem da cúpula para diversos segmentos do Conselho; pouquíssima interação e comunicação entre os membros.

O terceiro indicador, natureza do processo de influência-interação, procura caracterizar o volume de interação entre os membros do Conselho, bem como identificar a existência do trabalho em equipe.

Em relação a esse indicador, a amplitude de participação pode ser segundo o autor Rensis Likert (1975):

- a) Ampla: existe interação amistosa no Conselho com elevado grau de confiança no trabalho em equipe. A influência é exercida por todos os segmentos do Conselho;
- b) Aberta: existe moderada interação, com elevado grau de influência e confiança mútua no trabalho em equipe;
- c) Média: existe pequena interação, pouca influência e cooperação no trabalho em equipe; os participantes têm pouca confiança no grupo;
- d) Restrita: pequena interação, nenhuma cooperação no trabalho em equipe; os conselheiros não influenciam sobre as atividades do Conselho.

O quarto indicador, metas de desempenho e treinamento, procura caracterizar o nível de metas de desempenho que o Conselho busca alcançar e se os participantes recebem treinamentos e quem financia essas atividades.

Em relação a esse indicador, a amplitude de participação pode ser segundo o autor Rensis Likert (1975):

- a) Ampla: o Conselho busca atingir um altíssimo nível de metas de desempenho há bastante capacitação de seus participantes em parceria com diversas instâncias da comunidade;
- b) Aberta: o Conselho busca atingir um elevado nível de metas de desempenho há muitas vezes a capacitação dos participantes através dos órgãos oficiais;
- c) Média: o Conselho busca atingir um nível de metas de desempenho alto e poucas vezes capacitam seus participantes;
- d) Restrita: o Conselho busca atingir um nível de metas moderado; os participantes não recebem treinamento desejado.

O roteiro identificou a visão dos entrevistados no que diz respeito à amplitude de participação. Após a realização das entrevistas, foi feita a análise de conteúdo, que procurou codificar o material, identificando as unidades de registro tratadas por tema.

O tema é o fragmento significativo correspondente à idéia que encerra uma das tipologias de cada indicador. O texto da entrevista foi recortado em idéias constituintes, em enunciados e em proposições portadoras de significações isoláveis, BARDIN (1977 *apud* GONÇALVES *et al*, 2006). Por fim, trata análise de conteúdo como referencial teórico,

proporciona uma idéia mais exata que uma simples impressão, pela objetividade das informações contidas nas entrevistas e pela ponderação relativa das diversas argumentações.

5.4 ANÁLISES DOS PROCEDIMENTOS

Nesta pesquisa utilizou-se o estudo de casos múltiplos ou estudo comparativo, para Yin, (2005 p. 68) pesquisa comparativa é quando apresentou resultados contrastantes apenas por razões previsíveis, seguindo a “lógica da replicação teórica”. Finalmente, é importante salientar que separadamente cada estudo de caso tratado aqui consiste em um estudo completo no âmbito da gestão dos Conselhos, que procurou evidências convergentes em respostas às tipologias teóricas, e aos percursos metodológicos para a construção do modelo de avaliação da gestão de Conselhos de políticas públicas.

Gonçalves *et al.* (2006), em um estudo de análise de determinantes qualitativos para gestão participativas em conselhos, primou pela teoria sobre o estilo de gestão de Likert (1975) o que sustentou a base teórica para a construção da sua tipologia. Além disso, procurou a complementação teórica sobre amplitude de participação no contexto dos Conselhos. Sendo ainda que utilizou a contribuição de Rifkin *et al* (1989) e Demo (1996). Em cima deste estudo, é que nossa pesquisa esta teoricamente embasada. Conforme GONÇALVES (2006 p. 3), cada uma dessas dimensões foi constituída por um conjunto de indicadores LIKERT (1975), RIFKIN *et al* (1989) e DEMO (1996) que apresentaram tipologias ampla, aberta, média e restrita (Silva, 2005) ainda para construção da base teórica Gonçalves (2006 p. 4) diz:

(...) buscou, com maior profundidade, entender particularidades do comportamento dos indivíduos, além de fazer afirmações para descrever aspectos de uma população, ou analisar a distribuição de certas características ou atributos (GIL, 1996; RUDIO, 1999; COOPER, SCHINDLER, 2003)

6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A forma de apresentação das análises em sua primeira parte apresenta o delineamento teórico que sustentou a construção do instrumento de avaliação e em segunda parte apresenta os resultados da pesquisa empírica realizada em Conselhos de Estado com limitação ao Estado de Rondônia. Desse modo, esta pesquisa apresenta uma alternativa metodológica de avaliação qualitativa para gestão participativa em Conselhos de Estado.

A análise dos resultados está fundamentada no estudo multi-caso com base na sistematização de dados cuja análise segundo Yin (2005), consistirá em examinar, categorizar, classificar em tabelas ou, do contrário, recombinar as evidências tendo em vista proposições iniciais de um estudo, seguindo o método de análise “adequação ao padrão”. Este estilo de método compara um padrão fundamentalmente empírico com outro de base prognóstica (ou com várias outras previsões alternativas). Se os padrões coincidirem, os resultados podem ajudar o estudo de caso a reforçar sua validade interna.

No processo de avaliação com base no trabalho de Silva (2005) consideraram-se dois determinantes de dimensão: histórico e amplitude de participação. O primeiro envolve a implantação e departamentalização dos Conselhos e o segundo, se preocupa com a dimensão do estudo de amplitude de participação.

Dos 21 Conselhos de estado que preconiza a legislação estadual, foram então selecionados 5 Conselhos, tendo como critério de escolha as ações destes na área da criança e adolescente, desta amostra de Conselhos, 96 Conselheiros participaram da pesquisa, entre efetivos e suplentes distribuídos em representantes da Sociedade Civil (usuário e fornecedor) e do executivo (governo), que compunham os Conselhos Participativos de Estado de Educação, Saúde, Entorpecentes, da Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social.

Procurou-se focar nos conselheiros efetivos, considerando a maior participação nas decisões e também o maior conhecimento nos temas e questões colocadas no questionário, contudo, na ausência deste o seu suplente preenchia o questionário e outros suplentes, mesmo com os efetivos presentes, preencheram o questionário. O total de efetivos dos cinco conselhos é de 77, sendo que foram preenchidos 19 questionários a mais, melhorando a consistência na repetição das respostas, sem a interrupção do pesquisador e sem a exigência de identificação no questionário (mesmo tendo espaço para o nome e o contato), o segundo

passo foi sistematizar as respostas com intuito de obter resposta à pergunta que orientam o referido estudo. A gestão praticada nos Conselhos de Estado Participativos vem cumprindo a legislação pertinente, desde suas implantações, e, se é possível identificar em suas ações, características correspondentes às que preceituam a *Accountability*.

Outro interesse nos resultados das análises desta pesquisa e não menos importantes que os dois primeiros são identificar pontos fortes e fracos nas ações diretas com as políticas públicas nas áreas da criança e adolescente.

Os gráficos apresentam as respostas em dimensões, da mesma forma como foi elaborado no questionário, então, iremos apresentar um gráfico para cada modalidade de tipologia e ao final um gráfico com resultados comparativos da tipologia e da gestão.

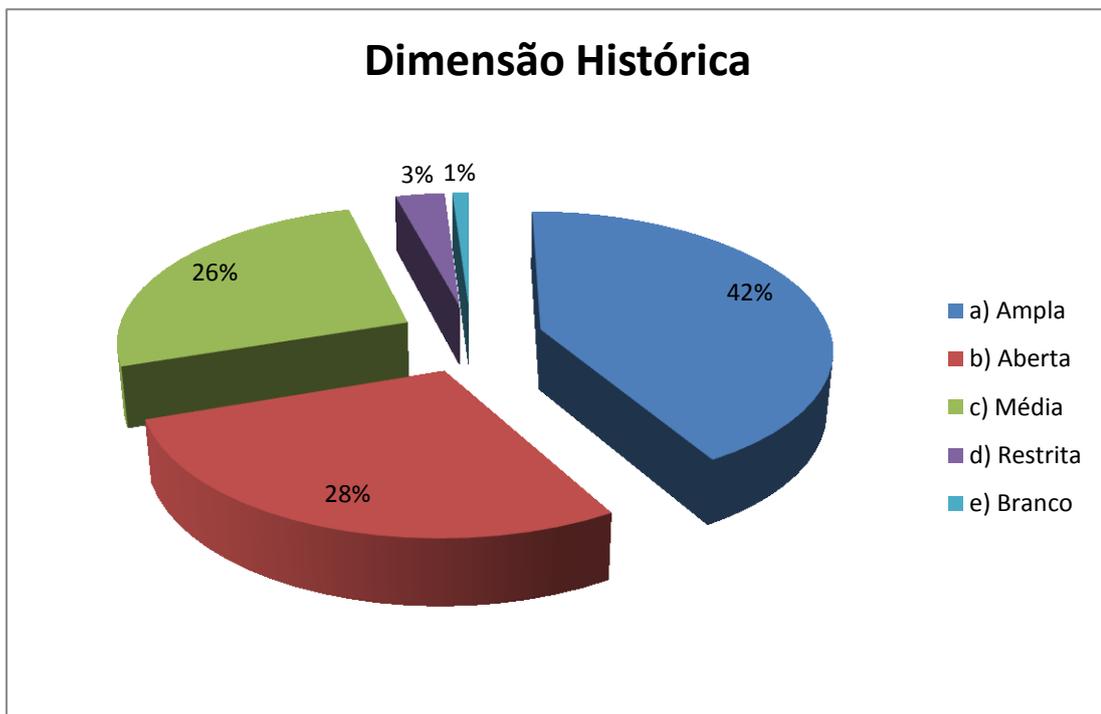


Gráfico 1 - Visão quantitativa das dimensões histórica quanto ao aspecto Implantação e Departamentalização

Fonte: Elaboração do Autor.

A base histórica da formação do aparelhamento do estado no Brasil, diferente de muitos países, foi iniciada pelo próprio estado, que através de estabelecimentos de regras geria sua população. Com este resultado possível entender quando Tatagiba (2005) aborda o aspecto de formação dos conselhos, considerando-o peça-chave do processo de reestruturação das políticas públicas, em especial das políticas sociais. No resultado da pesquisa, 42% das respostas entendem que é ampla a participação das organizações comunitárias na criação do

conselho, desta forma, é possível que a própria legislação seja reflexa de empenho de algumas comunidades organizadas tornando possível a garantia de participação efetiva nas atividades inclusive compondo de forma aberta comissões temáticas e assumindo cargos na diretoria



Gráfico 2 - Visão quantitativa das dimensões de necessidades quanto ao aspecto das Demandas.

Fonte: Elaboração do Autor.

O principal aspecto da modalidade de Conselho Participativo é representar as necessidades do seguimento ao qual participa. Neste aspecto o Conselho representa ativamente o ponto de vista da comunidade e avalia as necessidades. 43% das respostas correspondem à dimensão aberta para apresentação das necessidades específicas da população representada. Sem esquecer que se trata de um espaço de discussão onde vários interesses são confrontados, dependendo muito do ponto de vista do conselheiro as necessidades podem não só serem apresentadas como também serem tratadas com grau de importância e prioridade merecida. Alguns eixos de prioridades foram definidos em outros espaços de discussão como a VII Conferência Estadual de Assistência Social com o Tema: Interfaces necessárias para a concretização do Sistema único de Assistência Social – SUAS em Rondônia, assim como a VII Conferência Estadual dos direitos da criança e adolescentes, onde uma agenda de interesses foi definida. Assim, as necessidades podem advir de diversos *locus* devendo então o esforço individual e coletivo dos membros do conselho estar para a sensibilização das reais prioridades. Até porque, 27% dos conselheiros responderam que o Conselho não apresenta boa receptividade das necessidades apresentadas pelos conselheiros e de acordo com Jorge

Bittar (1992 *apud* Liberati 1997) nem todo cidadão está identificado com o interesse de classe e sua forma pode não ser a da organização de combate ou pela defesa de um direito ou necessidade do bairro etc., são objetos de diferentes formas da vida cotidiana.

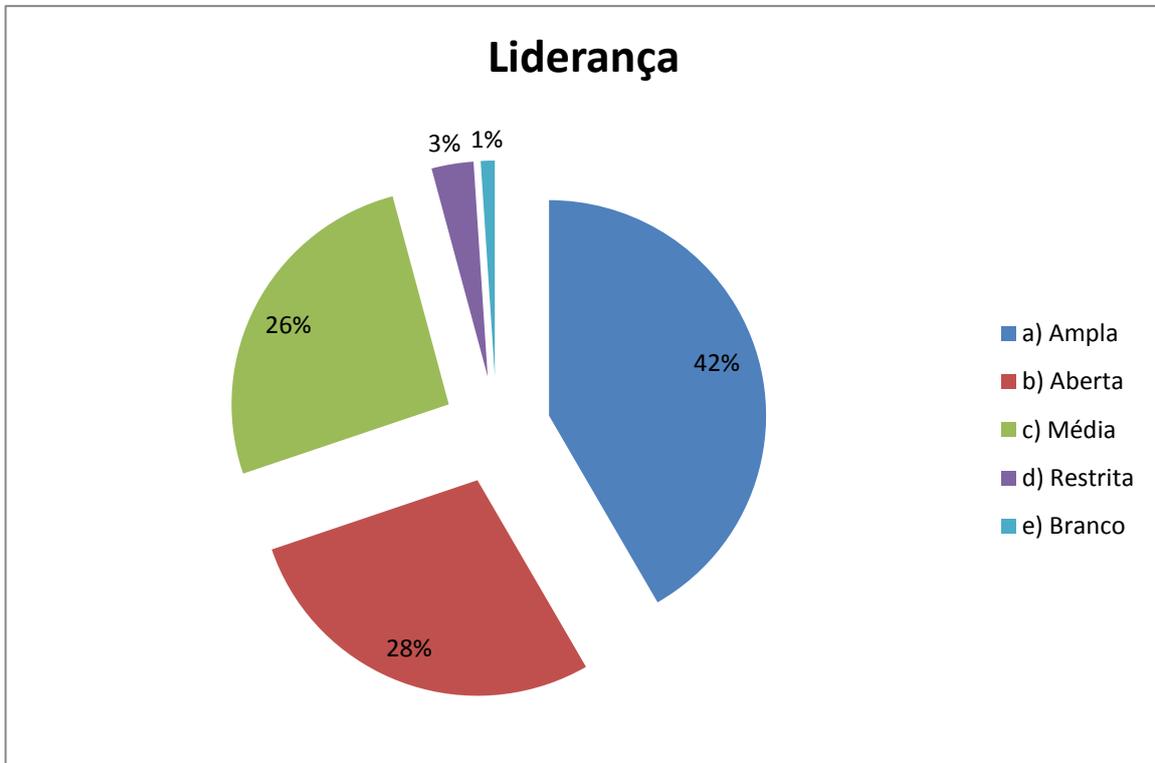


Gráfico 3 – Visão quantitativa das dimensões de liderança quanto ao aspecto da demanda.

Fonte: Elaboração do Autor.

A ausência de uma cultura de lutas corrobora para um dos maiores entraves apresentado para o crescimento dos espaços de conquistas via Conselhos. O resultado apresentado 42 % das respostas dadas pelos conselheiros garantem que existe ampla representação e que é possível de certa forma, atender a toda a diversidade de interesses da comunidade, bem como, existe uma possibilidade de controle, por parte do Conselho, das atividades do executivo, tendo como fator de intervenção nas ações a deliberação os recursos dos fundos. Jorge Bittar (1992, *apud* Liberati 1997), fala das diferentes formas de organização existentes na sociedade e, conseqüentemente nas representações dentro dos conselhos, as quais disputam o reconhecimento e o atendimento prioritário do objeto de sua organização. Isto faz com que predomine a visão pontual e fragmentada em relação ao conjunto da população, que neste caso é a criança e adolescente.

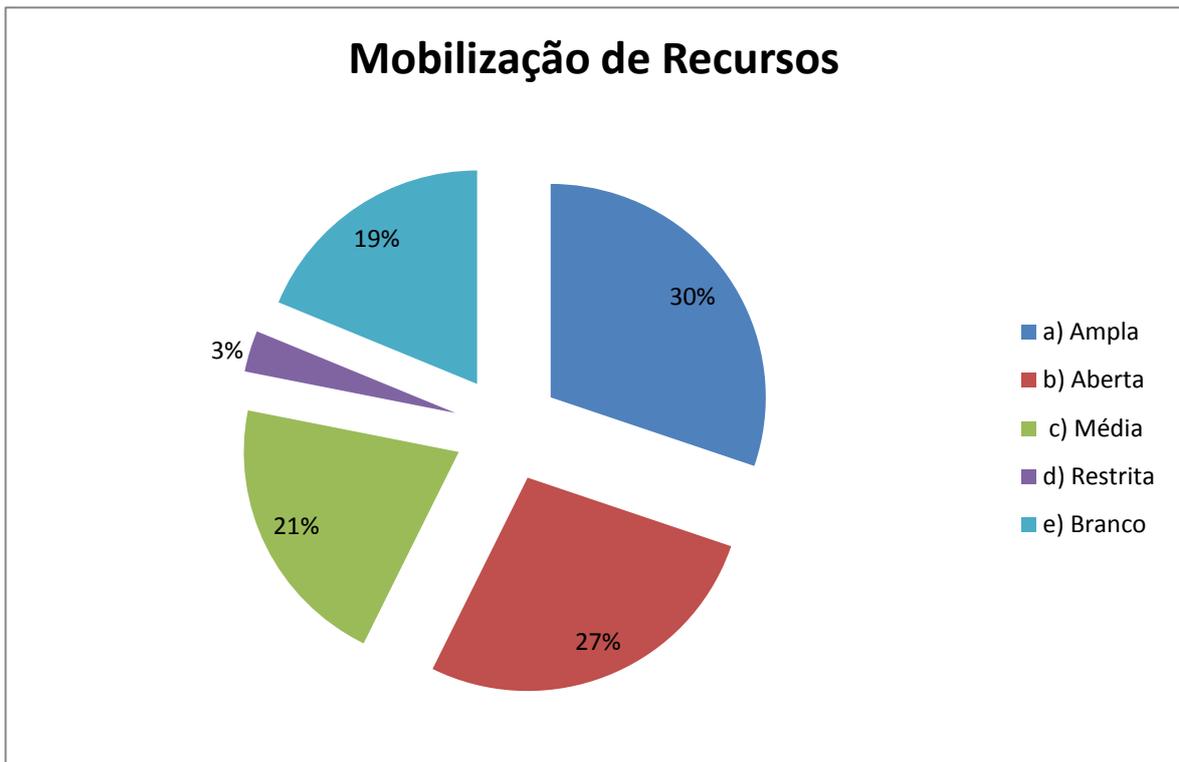


Gráfico 4 – Visão quantitativa das dimensões mobilização de recursos quanto ao aspecto Implantação e Departamentalização.

Fonte: Elaboração do Autor.

Os Conselhos Participativos têm sido referencial, principalmente para as esferas federais no controle de recursos público, servindo como co-responsável pela boa destinação, em projetos avaliados com critérios de *accountability*, onde a prestação de contas é exigida pelo destinador do recurso ao destinatário tendo de interlocutor o conselho. Isso não tem acontecido apenas na esfera pública, muitas empresas privadas, como é o caso da Petrobras, Sadia, Azaléia etc., também destinam recursos para os fundos especiais, até para se apropriarem de benefícios fiscais como é o caso do FUNEDCA, que propõe descontos no Imposto de Rendas das empresas, e o Conselho, por sua vez, é responsável legal pela deliberação das ações de aplicação de tais recursos. Contudo, ainda existe a cultura de que o Conselho é órgão deliberativo e que não deve estar preocupado em arrecadação e apenas em destinação, desta forma, tivemos 19% dos conselheiros que não responderam este quesito. Para Tatagiba (2005), existe uma baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir dos Conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos.

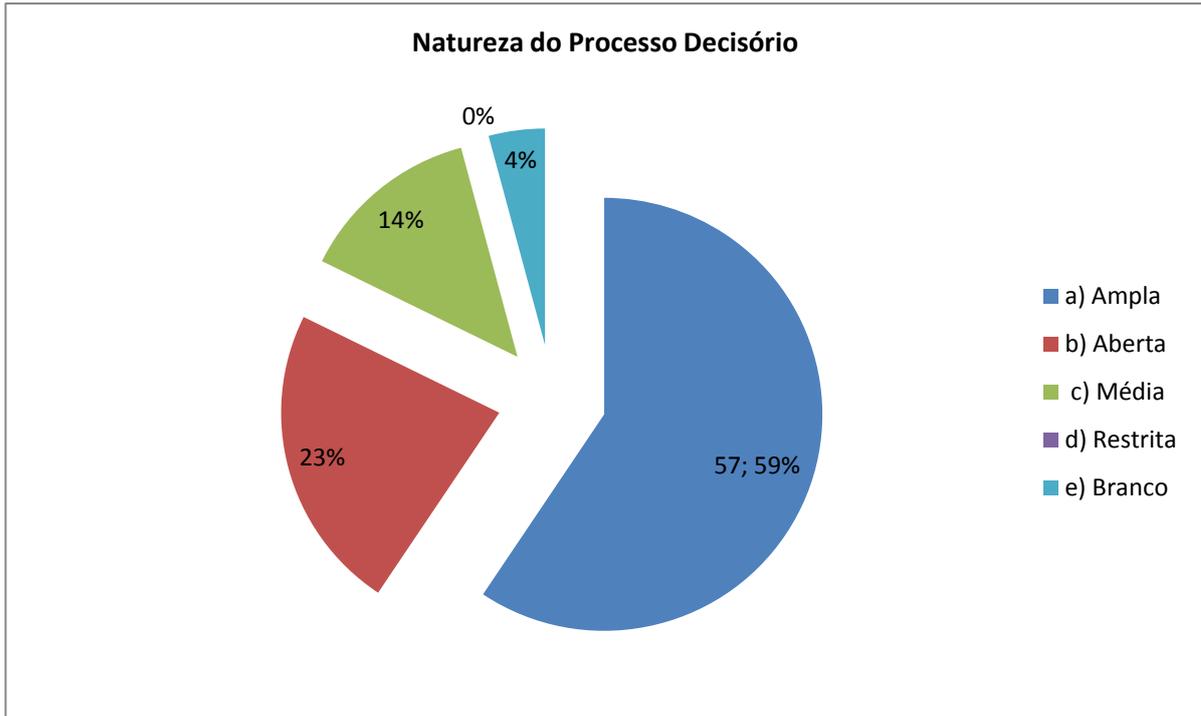


Gráfico 5 – Visão quantitativa das dimensões do processo decisório quanto ao aspecto da Gestão.

Fonte: Elaboração do Autor.

A resposta dos conselheiros quanto à participação no processo decisório aponta para o que preconiza a legislação, quando propõe uma composição paritária; uma eleição direta pelos membros do conselho de sua diretoria e também uma definição clara das competências e atribuições do colegiado, desta forma, de acordo com o resultado da pesquisa 57,9% dos conselheiros consultados tem como ampla a participação no processo decisório. A preocupação em haver composições de interesses, mesmo tendo sido item do questionário não teve a existência confirmada predominando o princípio paritário de participação. Tranquilizando assim, Gonh (2006), quando indaga se há desigualdade na atuação/participação gerada pelo desequilíbrio quanto ao acesso às informações entre os setores da sociedade civil e os representantes do governo. Pois conforme as respostas apresentadas, mais de 80% (entre ampla e aberta) dos conselheiros entendem que existe uma boa possibilidade de participação individual nos processos de decisão do conselho o que envolve diretamente o fator de comunicação e fazendo ligação ao que Segundo Hendriksen e Van Breda (1999, p.155), “o volume de informação a ser divulgado guarda relativa dependência com sofisticação do leitor que a recebe”. Sendo a boa informação, principal fator

para caracterizar existência do *accountability* na relação existente entre conselhos e o gestor público

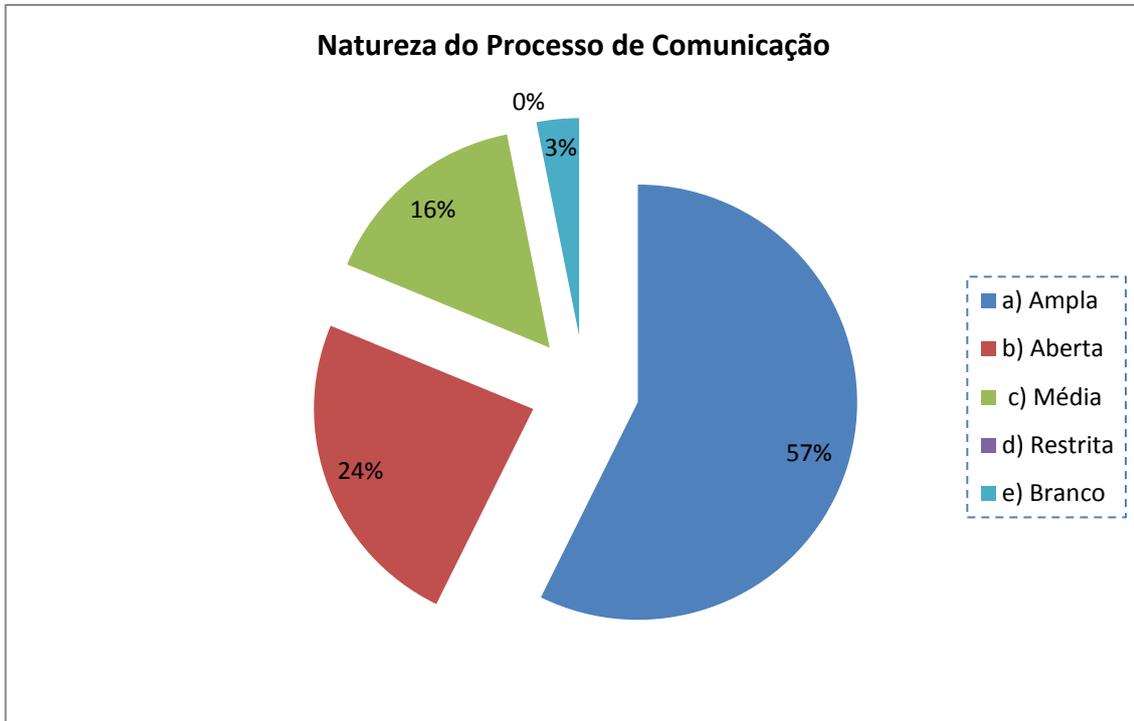


Gráfico 6 – Visão quantitativa das dimensões do processo de comunicação quanto ao aspecto da Gestão.

Fonte: Elaboração do Autor.

O que a Carneiro (2002), está preocupada quando indaga sobre a capacidade que esses novos atores (conselheiros) tem para intervir na esfera pública. Isto recai justamente no poder de expressão que conquista ou que lhe é disponibilizado dentro do universo de discussão. Quase 60% dos inquiridos entendem que existe ampla circulação de informações entre todos os participantes indistintamente, de forma precisa e responsável; há muita interação e comunicação à realização dos objetivos do conselho. Contudo, 16% ainda sentem que existem privilegiados de informações podendo levar o conselheiro a votar errado. Segundo Matias Pereira (2004), a relação do governo com a sociedade civil levando para um modelo do tipo agente e principal, preconizado na Teoria da Agência, entre os aspectos que precisam ser bem definidos o primeiro é o fluxo de informações do agente para o principal por meio de indicadores de desempenho Assim, acompanhar o andamento das deliberações, bem como, conseguir visualizar isso por camadas possibilita maior avaliação do desempenho individual e

coletivo, o que caminha junto ao processo de *accountability*, pois conhecendo o desempenho do conselho e do conselheiro a comunidade toma melhores decisão:

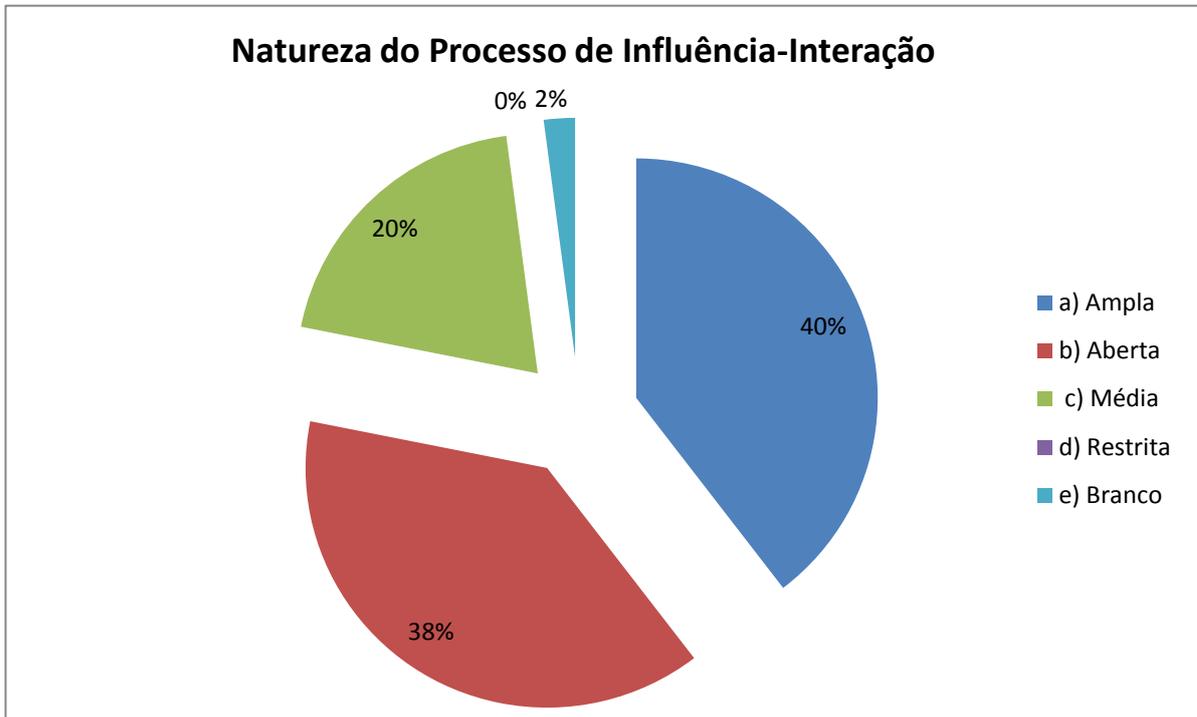


Gráfico 7 – Visão quantitativa das dimensões do processo de influencia-interação quanto ao aspecto da Gestão.

Fonte: Elaboração do Autor.

Antes de analisar este fator é importante ressaltar que 96 conselheiros entrevistados todos residem na capital então o fator interação é facilitado pelo fator geográfico. Este item esta relacionado com o que Gonh (2006), questiona sobre a possibilidade dos conselhos serem considerados como novas formas de tecido social e se podem ser vistos, com relação à uniformidade, como redes solidárias que estão formando indivíduos como membros dos conselhos. O fato de haver uma interação amistosa com elevado grau de confiança no trabalho em equipe permite afirmar que estes conselhos apontam para essa nova formação de indivíduos como membro do próprio conselho e finaliza para o que Likert (1975), trata sobre rede de influencia-interação, segundo o que, é eficiente quanto estiver munida tanto de uma estrutura adequada quanto de uma liderança que geralmente exhibe um relacionamento de apoio para o grupo.

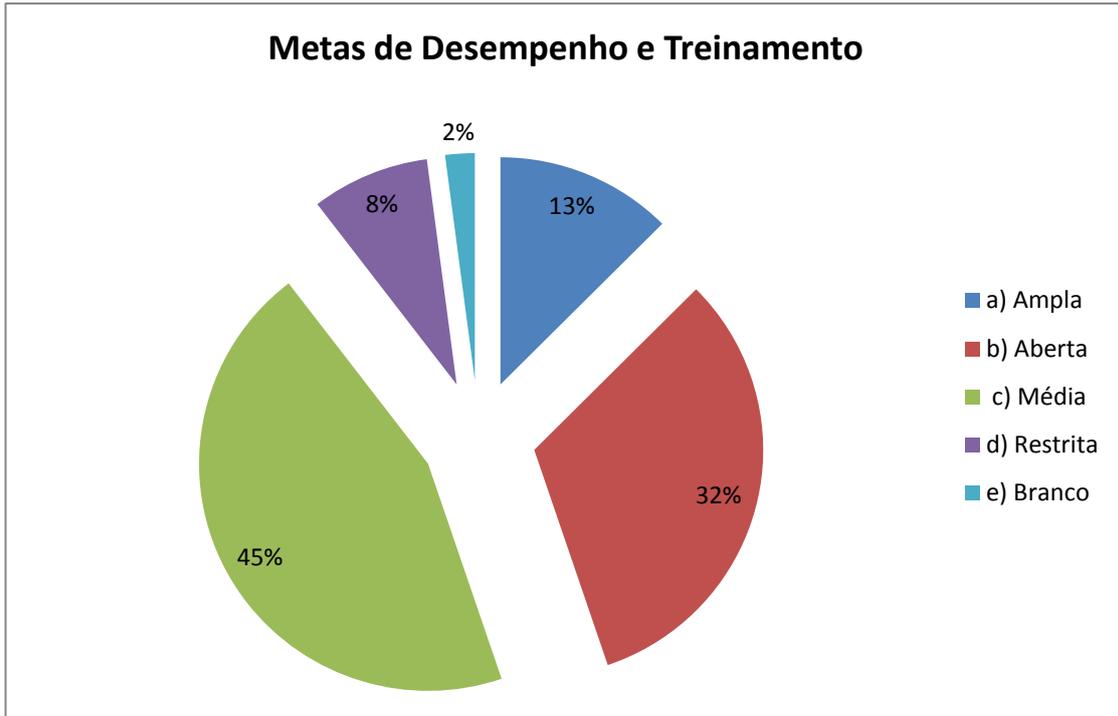


Gráfico 8 – Visão quantitativa das dimensões das metas de desempenho e treinamento quanto ao aspecto da Gestão.

Fonte: Elaboração do Autor.

O último indicador a ser analisado apresenta as metas de desempenho e treinamento que os conselhos estão buscando atingir. O principal entrave, segundo Gonh (2006), trata-se da experiência prática por parte principalmente da representatividade social, os movimentos organizados não conseguiram, de início, na sua maioria, avançar além da apresentação de demandas e reivindicações, sem propostas concretas para disputar a hegemonia e disputar os múltiplos espaços criados. Segundo o resultado da pesquisa mais de 50% (45% média e 8% restrita) dos inquiridos compreendem que o nível de desempenho que o conselho procura atingir nem sempre corresponde ao nível de conhecimento do colegiado, seja pela própria falta de capacitação dos conselheiros resultante da deficiência em ofertas de treinamentos na área. Por outro lado, a dinâmica dos imprimidas nos conselhos é de nível alto e necessita de uma busca por parte dos membros de acompanhamento dos temas e isso muitas vezes não tem ocorrido por motivos como destaca o próprio conselho de educação de Rondônia, segundo a presidente, em seu plano de ação, várias viagens importantes, deliberadas pelo plenário, deixaram de acontecer por falta de financeiro ou até problemas burocráticos. Desta forma, o desempenho não está limitado à capacitação do colegiado, mas sim as estruturas físicas, financeiras e humanas como um todo.

7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7.1 - CONCLUSÃO

Os resultados expressos na pesquisa possibilitam responder a algumas indagações trazidas como pressupostos metodológicos e utilizando dos documentos (prática), da legislação e da teoria é possível afirmar que ocupar espaços nos Conselhos pode ser uma maneira de estar presente em arenas onde estão sendo decididos os destinos de verbas e prioridades na gestão de bens públicos.

O resultado da pesquisa aponta a existência de falhas na estrutura de gestão de alguns Conselhos pesquisados, desde a implantação com falta de estruturas físicas (Conselhos funcionando em salas de 2x3m de espaço, sem acesso a internet, etc.) e de recursos humanos (dispõe apenas de um no máximo duas pessoas para encaminhamento das demandas do conselho) até o aspecto administrativo que está relacionado também com os recursos financeiros (dificuldades de participação de conselheiros em seminários em outras localidades e até de vistas em outros municípios), mesmo confirmando a existência de uma relação das legislações que compreendem a criação e regulamentação das ações dos Conselhos Participativos atendendo aos aspectos de composição, definição de competência, forma de ação e vinculação a um ente governamental.

Com relação à teoria que envolve este espaço de discussão de políticas públicas, através das legislações pesquisadas nos 5 conselhos e, dos documentos como atas e planos de ação analisados nos Conselhos: de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Educação, permite perceber a necessidade nos Conselhos pesquisados, do uso de ferramentas de gestão como: planejamento de ações, controle de execução de ações, fiscalização de cumprimento de deliberações, fiscalização de utilização de recursos públicos em projetos.

Podemos ainda, com base nas respostas do questionário, de forma comparativa entre os 5 Conselhos, aumentar a segurança das informações dispostas nos documentos e legislação, com isso, usando os três recursos, efetivamente é verdadeiro afirmar existem fortes relações entre as dimensões jurídico-legal (o que preconiza a lei), teórica (*accountability*) e as atuais práticas de gestão (tomada de decisão e avaliação dos resultados).

É possível afirmar ainda, através da pesquisa, que a dimensão da participação dos conselheiros no aspecto histórico (implantação e departamentalização) e aspectos de gestão (processo decisório, comunicação, Influência e Interação e Metas de Desempenho e treinamento) os equiparam aos próprios gestores de recursos públicos. Por mais que não o faça diretamente, mas por competência e atribuição, assim não é errado afirmar que agem os conselheiros, como co-gestores de recursos públicos.

É possível também, afirmar que, o modelo de gestão dos Conselhos Participativos no aspecto legal e prático enquadra-se no perfil da administração pública moderna, onde a sociedade é convidada a entrar no cenário, vindo a compor organismos de discussão de ações públicas como fóruns, congressos e audiências públicas, tais aspectos atendem em parte a metodologia preconizada no *accountability*, desta forma, mais próxima, a sociedade é informada e conhece das ações públicas, por mais que se perceba o distanciamento desta das ações mais genéricas, não deixa de atender um dos princípios da transparência que é o dar a conhecer das ações aos devidos interessados.

Então, é possível encontrar, nos documentos que definem as práticas em uma amostra da população de 2 dos 5 Conselhos relações dos conselhos com o executivo e dos conselhos com a sociedade civil, que pode ser estudada dentro da metodologia que preconiza a Teoria da Agência. Pois vejamos, a sociedade via representante recebe da legislação competência e atribuição para deliberar sobre ações de serviços ou de produtos (agente) de competência do executivo, este por sua vez, se empenha em fornecer condições (recursos financeiros e materiais) (principal) sendo que ao primeiro lhe é exigido o acompanhamento e fiscalização da realização de suas deliberações. Já para a sociedade existe uma relação também onde o conselho precisa informar os resultados atingidos (agente) e a população contribui para a manutenção via tributos do estado (principal)

Deste modo, com olhos no objetivo geral perseguido, é possível afirmar que as políticas públicas nas áreas da criança e adolescente no Estado de Rondônia, estão sendo deliberadas via Conselhos Participativos e que não recebem limitações nesta fase do processo, mas somente é percebido obstáculos na fase de execução e acompanhamento, o que envolve além destes, outros atores como: o Executivo, Ministério Público, a própria sociedade civil organizada, Assembléias Legislativas e o Tribunal de Contas, que não foram objetos de estudo desta pesquisa, desta forma, os aumentos dos índices de processos de atos infracionais da Vara da Infância e Juventude de Rondônia não podem ser atribuídos a estes espaços de decisão, mas sim a um sistema muito mais amplo que envolve principalmente, os mecanismos

externos de acompanhamento das deliberações praticadas dentro dos Conselhos Participativos.

7.2 RECOMENDAÇÕES

O campo dos Conselhos Participativos possui muitos pontos fortes e também debilidades, esta pesquisa resultou em algumas confirmações de pressupostos teóricos, contudo ficam em aberto grandes lacunas no conhecimento social vistos nas indagações de Gohn (2005), transcritas neste trabalho. A área da criança e adolescente precisa receber a atenção que a constituinte perfeitamente contemplou e deixar de ser uma letra morta como as milhares de leis que possuímos. A ausência de uma melhor administração por parte dos Conselhos dificulta maior aprofundamento nos aspectos de gestão e outras caracterizações da *accountability* nestes espaços.

REFERÊNCIAS

AROUCA Sérgio, “**A história natural das doenças**” revista *Saúde, Rio de Janeiro, n° 1, Saude em Debate P. 15-19, out/dez 1976.*

ABRUCIO, F. L. ; SANO, Hironobu . **Reforma do Estado, Organizações Sociais e Accountability: o Caso Paulista.** In: ENANPAD 2003, Atibaia. Anais do ENANPAD 2003.

ABRUCIO, F. L.; PÓ, Marcos Vinicius. **Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças.** RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, ANO,2006 N°40 (4) , p. 679-698l, jul/ago 2006.

BARBOSA, Rui. **A corrupção política**, 1919. São Paulo, Obras Completas. Vol. VLVI, Tomo II.

BATTINI, Odária. (org.). **Assistência social, constitucionalização, representações práticas.**, São Paulo, Veras 1999.

BRASIL, **Constituição Federal - 1988**, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009.

_____, Lei Complementar 101/2000 – **lei de responsabilidade fiscal.** Disponível em <http://www.mj.gov.br>, 2009. Acesso em 13 de outubro de 2009.

_____, Decreto. 99438, **organização e atribuição do conselho nacional de saúde**, 1990. <http://www.mj.gov.br>, 2009. Acesso em 13 de outubro de 2009.

_____, Lei 8.069/90, **estatuto da criança e do adolescente.** Disponível em <http://www.mj.gov.br>, 2009. Consultado em 13 de outubro de 2009.

_____, Lei n. 8242, de 12 de outubro de 1991. **Criação do Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente** Disponível em <http://www.condeca.sp.gov.br/8242.asp>, acessado dia 04/09/2009.

_____, Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993, **lei orgânica da assistência social - LOAS;** Disponível em <http://www.mj.gov.br>, 2009. Consultado em 13 de outubro de 2009.

_____, Lei 4.320 de 1964, **normas gerais de direito financeiro para elaboração de orçamento público.** Disponível em <HTTP://www.mj.gov.br>, 2009. Consultado em 13 de outubro de 2009.

_____, Lei 6.404 de 1964, **normas gerais de direito sobre sociedade anônima.** Disponível em <HTTP://www.mj.gov.br>, 2009. Consultado em 13 de outubro de 2009.

BRESSER, Luiz Carlos Pereira; **modelo estrutural de gerência**, Revista de Administração Pública – RAP edição fev/2008.

_____. **Em um estudo sobre o ensino de Administração Pública apresentada a FGV.** São Paulo, FGV, 2006.

BRESSER, Luiz Carlos Pereira; SPIN, Peter Kevin. **Reforma do estado e administração pública gerencial**, tradução Carolina Andrade. – 7 ed.- Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BOBIO, Norberto. **a era dos direitos**, Tradução Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1992

CARNEIRO, Carla B. Ladeira. **Conselhos de políticas públicas**: desafios para sua institucionalização, Revista Administração Pública, vol 36, (2 bim 2002) – Rio de Janeiro – FGV, 2002.

CAVALLIERI, Alyrio. **Falhas do estatuto da criança e do adolescente**: 395 objeções. Forense, Rio de Janeiro, 1997.

COELHO, F.S. “**Educação Superior, formação de administradores e Setor Público: um estudo sobre o ensino de administração pública – em nível de graduação – no Brasil**”. Tese de Doutorado apresentada a FGV. São Paulo, 2006.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA (1989) Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2008.

COSTA, Juliana Pedrosa; **gestão democrática das cidades**, Revista de Direito Municipal - RDM, MG, Fórum 2004 em 2004.

COSTA REIS, Haroldo da, e MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. **A Lei 4320 Comentada**. Rio de Janeiro, IBAM, 1992.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ, Disponível em http://www.cnj.jus.br/corregedoria/seguranca/serventias_judiciais/ Acessado dia 24/02/2009.

CURY, M. Amaral e Silva, MENDEZ, E. G. (Coord). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: comentário jurídicos e sociais, Malheiros, São Paulo, 1996.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948). Disponível em http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acessado dia 14/08/2009.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**, 3.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Introdução a Administração**. Tradução de Carlos Malferrari. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. 11a ed., São Paulo, Globo, 1997.

FERREIRA, Pinto. **comentário a constituição**. Saraiva, São Paulo, 1998.

FIGUEIREDO, Sandra. **controladoria: teoria e prática**. Atlas, São Paulo, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória; Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores : **o papel dos conselhos gestores na gestão urbana**, 2006, São Paulo.

_____. **Conselhos populares e participação popular**, in Serviço Social e Sociedade, , exemplar N° 26, p. 25 – 47. São Paulo, 1990.

_____. **Teoria dos movimentos sociais**, São Paulo, Edições Loyola. 1997.

_____. **Educação não-formal e cultura política**. São Paulo, Ed. Cortez, 1999.

GOMES DA COSTA, Antônio Carlos, a Lei 8069 / 90: **o que e preciso saber sobre os novos direitos da criança e do adolescente**, São Paulo, Columbus Cultural, 1990.

GONÇALVES, Andrea de Oliveira e RODRIGO DE SOUZA GONÇALVES, **determinantes qualitativos para gestão participativa em conselhos de saúde**, EnANPAD 2006, 30º encontro da Anpad, Salvador, 2006

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. **Teoria da contabilidade**. 5. ed. – São Paulo, 1999.

KLAUS, Frey A **dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local**, - Political-democratic dimension within sustainable development theories and its implications for local management, 2001.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil crises e mudanças de paradigmas**, São Paulo, Annablume, FAPESP, 2000.

KERLINGER. F. N. **Metodologia da Pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1980.

LANÇA, Daniel Perrelli. **a descentralização política e a democracia**. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 9, n 27 de 2008.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **O estatuto da criança e do adolescente comentado**. IBSP, Brasília, 1991.

_____. De menor a cidadão: **Notas para uma história do novo direito da infância e juventude no Brasil**. Editora do Senado, 1993.

_____. **É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município**. Editora Malheiros, 1993.

LIBERATI, Wilson Donizeti; PÚBLIO, Caio Bessa Cyprino. **Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente**, 2. ed., São Paulo, Malheiros, 1997.

LIKERT, Rensis. **Anovos Padrões de Administração**. São Paulo: Atlas; 1971.

_____. **A Organização Humana**. São Paulo: Atlas; 1975.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de, **a construção de uma democracia dialógica no Brasil - a experiência do orçamento Participativo**, São Paulo, PUC - Centro de Estudos Estratégicos em Direito do Estado 2008.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 3 ed. São Paulo, Atlas, 2000

MATIAS, Francisco; LIMA, Abnael Machado. **Síntese da formação histórica do estado Rondônia**. Porto Velho, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Reforma do estado, transparência e democracia no Brasil**. *Observatório de la economía latinoamericana. Revista Académica de Economía*. N. 26, 10 de junho de 2004.

MEDEIROS, P. H. R. . **Controle Social no Brasil**: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática. In: Encontro de Administração Pública e Governança. EnANPD 2004, Rio de Janeiro : ANPAD, 2004. v. 1. p. 1-15.

NAKAGAWA, Masayuki. **Accountability: a razão de ser da contabilidade**. Revista Contabilidade e Finanças. São Paulo, vol. 18.n.44.maio/outubro, 1999. 550 p.

_____. **Introdução a controladoria: conceitos, sistemas, implementação**. São Paulo: Atlas, 1998.

POLLITT, C. *Managerialism and the public services the angloamerican experience*. *Oxford/Massachusetts*: Brasil Blackwell, 1990.

RIFKIN, Suzan B. ; Bichmann, W. e SHRESTHA, M. **Cómo medir la participación de la comunidad**. Foro Mundial de La Salud, v. 10, n.º.3 / 4, p. 482 – 488, 1989.

RONDÔNIA, Lei 133 de 22 de julho de 1995; **normas de estrutura de estado**; Disponível em <http://www.ale.ro.gov.br/legislação/> Acessado dia 14/08/2009.

_____. Decreto 335 de 27 de dezembro de 1991, **cria e estabelece normas sobre o conselho estadual dos direitos da criança e do adolescente**, Disponível em <http://www.ale.ro.gov.br/legislação/> Acessado dia 14/08/2009.

_____. Decreto. 335 de 27 de dezembro de 1991, **cria e estabelece normas sobre o conselho estadual de educação**, Disponível em <http://www.ale.ro.gov.br/legislação/> Acessado dia 14/08/2009.

_____. Lei 430 de 21 de julho de 1992, **cria e estabelece normas sobre o conselho estadual de saúde**, Disponível em <http://www.ale.ro.gov.br/legislação/> Acessado dia 14/08/2009.

_____. Lei Complementar 435 de 29 de setembro de 1992, **estabelece normas sobre o conselho estadual de entorpecentes**, Disponível em <http://www.ale.ro.gov.br/legislação/> Acessado dia 14/08/2009.

_____. Lei Complementar 145 de 27 de dezembro de 1995, **cria e estabelece normas sobre o conselho estadual de assistência social**, Disponível em <http://www.ale.ro.gov.br/legislação/> Acessado dia 14/08/2009.

SANTOS FILHO, José dos Reis; SILVA, Tatiana Machado, **notas sobre o processo de institucionalização do adolescente**, 2004

SARAIVA, João B. da Costa. **adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas**. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1999.

SARTORI, G.y MORLINO, L. **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

SÊDA, Edson. **Conedca: XYZ do Conselho tutelar**. São Paulo, 1997.

_____. (org.). 10 anos de estatuto: **a construção da cidadania da criança e do adolescente**, Série Escola de Conselhos, Editora UFMS, Campo Grande, 2001.

SIENA, Osmar. **Metodologia da pesquisa científica: Elementos para Elaboração e Apresentação de Trabalhos Acadêmicos**. Porto Velho: 2009.

SILVA, Andréa de Oliveira. **Comunidade participativa e deliberação da política pública de saúde: um estudo comparativo de Conselhos locais de saúde de Porto Alegre (Brasil) e Montevidéu (Uruguai)**, Tese de doutorado, USP, 2005.

TATAGIBA, Luciana; a institucionalização da participação: **os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo**. Departamento de Ciências Políticas, Unicamp, 2005.

TINOCO, João Eduardo Prudêncio. **balanço social: uma abordagem da transparência e da responsabilidade pública das organizações.**, São Paulo, Atlas 2001.

TÔRRES, Renato Meneses fonte, **democracia participativa, Conselho dos direitos e fundo municipal da criança e adolescente** - artigo incluído em 02 de Novembro de 2006, Juizado da Infância e Juventude de Goiânia.

TÔRRES, Marcelo Douglas de Figueiredo, **estado, democracia e administração pública no Brasil**, reimpressão – Rio de Janeiro, FGV, 2007.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1997.

UNICEF, **regras mínimas das nações unidas para a administração da justiça da infância e da juventude** - regra de beijing. Disponível em <http://www.unicef.org/brazil/beijing.htm>, acessado dia 02/06/2006

VIEIRA, Sonia. **Como escrever uma tese**. São Paulo: Pioneira Thomson., 2004.

YIN, Robert K. **estudo de caso: planejamento e métodos**; trad. 3^a. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAMITH, M. Regina M. A. **A nova economia institucional e as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em campos maduros no Brasil**. Tese de Doutorado. Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo (PIPGE-USP).

APÊNDICES

Apêndice A

QUESTIONARIO DE PESQUISA PARA CONSELHEIROS DE CONSELHOS ESTADUAIS

Contato: _____

I - TIPOLOGIAS DE AMPLITUDES DE PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS

- **DIMENSÃO HISTÓRICA**

Implantação e Departamentalização: caracteriza a implantação dos conselhos; como o mesmo está organizado (aspectos jurídicos e legais); Identificar se novas organizações se integraram nos conselhos; se as comissões existentes são rígidas ou flexíveis ao contexto; que mudanças foram produzidas nas comissões desde a implantação (tratando os aspectos da *accountability*).

- a) **Ampla:** as organizações comunitárias existentes participaram da criação do conselho e participam ativamente das atividades do conselho.
- b) **Aberta:** os conselhos foram implantados pela legislação, mas cooperam ativamente com outras organizações da comunidade, agregando novos atores em comissões existentes;
- c) **Média:** o conselho foi imposto compulsoriamente por legislação, mas passou a ser plenamente ativo, criando comissões;
- d) **Restrita:** o conselho foi imposto compulsoriamente por legislação, mas têm alguma atividade.

- **INDICADOR DE AVALIAÇÃO DE NECESSIDADES**

Avaliação de Necessidades: forma do processo de avaliação; como estas demandas chegam aos conselhos; o tipo de liderança que se apresenta; a proveniência dos recursos e os segmentos que encaminham essas demandas.

- a) Ampla: a comunidade intervém na avaliação de necessidades;
- b) Aberta: o conselho representa ativamente o ponto de vista da comunidade e avalia as necessidades.
- c) Média: a coordenação do conselho representa o ponto de vista e avalia as necessidades;
- d) Restrita: a opinião técnica predomina, levando em conta os interesses da comunidade.

- **INDICADORES DE LIDERANÇA**

Indicadores de Liderança: que tipo de liderança é exercido no conselho; que tipo de interesses representam; em que medida a liderança responde às demandas da comunidade e que tipo de melhoria produzem as decisões dos conselhos.

- a) Ampla: o conselho representa toda a diversidade de interesses da comunidade e controla as atividades do gestor público através do uso do recurso;
- b) Aberta: o conselho é ativo com iniciativa;
- c) Média: o conselho funciona sob um gestor público independente;
- d) Restrita: o conselho não funciona, mas o gestor público atua independente dos grupos de interesse.

- **INDICADORES DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS**

Mobilização de Recursos: analisa em que medida são obtidos apoios externos à política local de garantias de direitos da criança e do adolescente em si; qual a contribuição da comunidade; que interesses responde a destinação de recursos

- a) Ampla: a política local obtém considerável volume de recursos de origens diversas; o conselho decide a utilização dos recursos;

- b) Aberta:** ocorre contribuição periódica da União, do Estado e do Município; o conselho controla a utilização dos gastos;
- c) Média:** ocorre contribuição periódica da União, do Estado e do Município, sem a participação da comunidade no controle dos gastos;
- d) Restrita:** os recursos são provenientes da prestação de serviços. O conselho não controla o pagamento dos honorários.

II - GESTÃO

Tratamento quanto à subdimensão da Gestão: determinar se as responsabilidades recaem nos profissionais ou se a comunidade intervém na tomada de decisão; se foram modificadas as estruturas de decisões nos conselhos e em favor de quem e de que forma foram modificadas.

- **INDICADORES DA NATUREZA DO PROCESSO DECISÓRIO**

- a) Ampla:** o processo decisório é difundido por todo o conselho, sendo baseado em informações completas e precisas, pois tem um eficiente fluxo de comunicação. Em geral, os participantes estão perfeitamente a par dos problemas da comunidade;
- b) Aberta:** as diretrizes gerais e as decisões principais saem da cúpula do conselho, mas decisões específicas saem de outros segmentos do conselho; as informações são razoavelmente adequadas e precisas e os membros do conselho estão a par dos problemas inerentes a sua área;
- c) Média:** as diretrizes principais saem da cúpula do conselho, mas muitas decisões são tomadas por outros segmentos do conselho; as informações disponíveis são quase sempre imprecisas, estando a par de alguns problemas inerentes a sua área.
- d) Restrita:** a maioria das decisões são tomadas na cúpula do conselho; as informações disponíveis são parciais e imprecisas; o conselho geralmente não está a par dos problemas principais de sua área.

- **INDICADORES DA NATUREZA DO PROCESSO DE COMUNICAÇÃO**

- a) **Ampla:** as informações circulam lateralmente entre todos os participantes indistintamente, de forma precisa e responsável; há muita interação e comunicação à realização dos objetivos do conselho;
- b) **Aberta:** a informação é moldada na cúpula do conselho, mas com iniciativas dos membros do conselho; há bastante interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos do conselho;
- c) **Média:** as informações saem na maioria das vezes da cúpula do conselho; as informações necessárias são julgadas pela cúpula do conselho e há pouca interação e comunicação entre os participantes;
- d) **Restrita:** as informações saem da cúpula para diversos segmentos do conselho; pouquíssima interação e comunicação entre os membros.

- **INDICADORES DE NATUREZA DO PROCESSO DE INFLUÊNCIA-INTERAÇÃO**

- a) **Ampla:** existe interação amistosa no conselho com elevado grau de confiança no trabalho em equipe. A influência é exercida por todos os segmentos do conselho;
- b) **Aberta:** existe moderada interação, com elevado grau de influência e confiança mútua no trabalho em equipe;
- c) **Média:** existe pequena interação, pouca influência e cooperação no trabalho em equipe; os participantes têm pouca confiança no grupo;
- d) **Restrita:** pequena interação, nenhuma cooperação no trabalho em equipe; os conselheiros não influenciam sobre as atividades do conselho.

- **INDICADORES DE METAS DE DESEMPENHO E TREINAMENTO**

- a) **Ampla:** o conselho busca atingir um altíssimo nível de metas de desempenho há bastante capacitação de seus participantes em parceria com diversas instâncias da comunidade;

b) Aberta: o conselho busca atingir um elevado nível de metas de desempenho há muitas vezes a capacitação dos participantes através dos órgãos oficiais;

c) Média: o conselho busca atingir um nível de metas de desempenho alto e poucas vezes capacita seus participantes;

d) Restrita: o conselho busca atingir um nível de metas moderado; os participantes não recebem treinamento desejado.

(Fonte adaptada de Andrea de Oliveira Gonçalves e Rodrigo de Souza Gonçalves, 2006 EnANPAD)

Pesquisador: Azamor Lopes de Lucena, servidor público do Tribunal de Justiça (Juizado da Infância), professor universitário, discente do curso de Pós-Graduação Mestrado em Administração da UNIR. (Contatos: azamorlucena@brturbo.com.br; cel 81313216/32171264)

Tema: Conselhos de Estado como atores estratégicos para a co-gestão das políticas públicas na área da infância e adolescência.

APÊNDICE B

Planilha de Tabulação da coleta de :Dados

CONSELHOS ESTADUAIS													
NUMERO DE CONSELHOS		5			Conselheiros Pesquisados				96				
I - TIPOLOGIAS DE AMPLITUDES DE PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS													
DIMENSÃO HISTÓRICA													
	ENTORPECENTES	EDUCAÇÃO	CONEDCA	SAÚDE	ASSISTENCIA	TOTAL	VALORES EXPRESSOS EM PERCENTUAIS DE INCIDENCIA						
a) Ampla	0	4	9	20	7	40	0	19,2	57,6	60	37,33	174,13	
b) Aberta	4	7	3	6	7	27	34,91	33,6	19,2	18	37,33	143,04	
c) Média	7	6	3	5	4	25	61,09	28,8	19,2	15	21,33	145,42	
d) Restrita	0	2	0	1	0	3	0	9,6	0	3	0	12,6	
e) Branco	0	1	0	0	0	1	0	4,8	0	0	0	4,8	
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	96	96	96	96	480	
INDICADOR DE AVALIAÇÃO DE NECESSIDADES													
a) Ampla	0	1	3	6	1	11	0	4,8	19,2	18	5,33	47,33	
b) Aberta	2	2	4	17	16	41	17,45	9,6	25,6	51	85,33	188,99	
c) Média	3	7	3	3	1	17	26,18	33,6	19,2	9	5,33	93,32	
d) Restrita	6	9	5	6	0	26	52,36	43,2	32	18	0,00	145,56	
e) Branco	0	1	0	0	0	1	0	4,8	0	0	0	4,8	
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	96	96	96	96	480	
INDICADORES DE LIDERANÇA													
a) Ampla	1	0	3	16	8	28	8,73	0	19,2	48	42,67	118,59	
b) Aberta	4	9	10	15	8	46	34,91	43,2	64	45	42,67	229,78	
c) Média	6	9	2	1	2	20	52,36	43,2	12,8	3	10,67	122,03	
d) Restrita	0	1	0	0	0	1	0	4,8	0	0	0	4,8	

e) Branco	0	1	0	0	0	1	0	4,8	0	0	0	4,8
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	96	96	96	96	480
INDICADORES DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS												
a) Ampla	0	0	11	18	0	29	0	0	70,4	54	0	124,4
b) Aberta	3	0	3	7	13	26	26,18	0	19,2	21	69,33	135,72
c) Média	2	7	1	5	5	20	17,45	33,6	6,4	15	26,67	99,12
d) Restrita	0	2	0	1	0	3	0	9,6	0	3	0	12,6
e) Branco	6	11	0	1	0	18	52,36	52,8	0	3	0	108,16
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	96	96	96	96	480
TOTAL GERAL 1	44	80	60	128	72	384						
II - GESTÃO												
INDICADORES DA NATUREZA DO PROCESSO DECISÓRIO												
a) Ampla	6	11	12	23	5	57	52,36	52,8	76,8	69	26,67	277,63
b) Aberta	4	4	3	2	9	22	34,91	19,2	19,2	6	48,00	127,31
c) Média	1	2	0	6	4	13	8,73	9,6	0	18	21,33	57,66
d) Restrita	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
e) Branco	0	3	0	1	0	4	0	14,4	0	3	0	17,4
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	96	96	96	96	480
INDICADORES DA NATUREZA DO PROCESSO DE COMUNICAÇÃO												
a) Ampla	8	9	11	18	9	55	69,82	43,2	70,4	54	48	285,42
b) Aberta	3	4	3	5	8	23	26,18	19,2	19,2	15	42,67	122,25
c) Média	0	4	1	9	1	15	0	19,2	6,4	27	5,33	57,93
d) Restrita	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
e) Branco	0	3	0	0	0	3	0	14,4	0	0	0	14,4
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	96	96	96	96	480
INDICADORES DA NATUREZA DE INFLUENCIA-INTERAÇÃO												
a) Ampla	7	9	5	7	10	38	61,09	43,2	32	21	53,33	210,62
b) Aberta	4	7	9	10	7	37	34,91	33,6	57,6	30	37,33	193,44
c) Média	0	2	1	15	1	19	0	9,6	6,4	45	5,33	66,33

d) Restrita	8												
e) Branco	11												
	384												
CONSELHOS ESTADUAIS													
NUMERO DE CONSELHOS													
	5												
	Conselheiros Pesquisados											96	
I - TIPOLOGIAS DE AMPLITUDES DE PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS													
<input type="checkbox"/> DIMENSÃO HISTÓRICA													
	ENTORPECENTES	EDUCAÇÃO	CONEDCA	SAÚDE	ASSISTENCIA	TOTAL	VALORES EXPRESSOS EM PERCENTUAIS DE INCIDENCIA						
a) Ampla	0	4	9	20	7	40	0	19,2	57,6	60	37,33	174,13	
b) Aberta	4	7	3	6	7	27	34,91	33,6	19,2	18	37,33	143,04	
c) Média	7	6	3	5	4	25	61,09	28,8	19,2	15	21,33	145,42	
d) Restrita	0	2	0	1	0	3	0	9,6	0	3	0	12,6	
e) Branco	0	1	0	0	0	1	0	4,8	0	0	0	4,8	
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	96	96	96	96	480	
<input type="checkbox"/> INDICADOR DE AVALIAÇÃO DE NECESSIDADES													
a) Ampla	0	1	3	6	1	11	0	4,8	19,2	18	5,33	47,33	
b) Aberta	2	2	4	17	16	41	17,45	9,6	25,6	51	85,33	188,99	
c) Média	3	7	3	3	1	17	26,18	33,6	19,2	9	5,33	93,32	
d) Restrita	6	9	5	6	0	26	52,36	43,2	32	18	0,00	145,56	
e) Branco	0	1	0	0	0	1	0	4,8	0	0	0	4,8	
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	96	96	96	96	480	
<input type="checkbox"/> INDICADORES DE LIDERANÇA													
a) Ampla	1	0	3	16	8	28	8,73	0	19,2	48	42,67	118,59	
b) Aberta	4	9	10	15	8	46	34,91	43,2	64	45	42,67	229,78	
c) Média	6	9	2	1	2	20	52,36	43,2	12,8	3	10,67	122,03	
d) Restrita	0	1	0	0	0	1	0	4,8	0	0	0	4,8	
e) Branco	0	1	0	0	0	1	0	4,8	0	0	0	4,8	

TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	96	96	96	96	96	480
	☐ INDICADORES DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS												
a) Ampla	0	0	11	18	0	29	0	0	70,4	54	0	124,4	
b) Aberta	3	0	3	7	13	26	26,18	0	19,2	21	69,33	135,72	
c) Média	2	7	1	5	5	20	17,45	33,6	6,4	15	26,67	99,12	
d) Restrita	0	2	0	1	0	3	0	9,6	0	3	0	12,6	
e) Branco	6	11	0	1	0	18	52,36	52,8	0	3	0	108,16	
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	96	96	96	96	480	
TOTAL GERAL	44	80	60	128	72	384							
II	-												
GESTÃO	☐ INDICADORES DA NATUREZA DO PROCESSO DECISÓRIO												
a) Ampla	6	11	12	23	5	57	52,36	52,8	76,8	69	26,67	277,63	
b) Aberta	4	4	3	2	9	22	34,91	19,2	19,2	6	48,00	127,31	
c) Média	1	2	0	6	4	13	8,73	9,6	0	18	21,33	57,66	
d) Restrita	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
e) Branco	0	3	0	1	0	4	0	14,4	0	3	0	17,4	
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	96	96	96	96	480	
	☐ INDICADORES DA NATUREZA DO PROCESSO DE COMUNICAÇÃO												
a) Ampla	8	9	11	18	9	55							
b) Aberta	3	4	3	5	8	23							
c) Média	0	4	1	9	1	15							
d) Restrita	0	0	0	0	0	0							
e) Branco	0	3	0	0	0	3							
TOTAL	11	20	15	32	18	96							
	☐ INDICADORES DA NATUREZA DE INFLUENCIA-INTERAÇÃO												
a) Ampla	7	9	5	7	10	38						53,33	210,62
b) Aberta	4	7	9	10	7	37						37,33	193,44
c) Média	0	2	1	15	1	19						5,33	66,33

d) Restrita	0	0	0	0	0	0	0	0
e) Branco	0	2	0	0	0	2	0	9,6
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	480
<input type="checkbox"/> INDICADORES DE METAS DE DESEMPENHO E TREINAMENTO								
a) Ampla	6	1	2	3	0	12	0	78,96
b) Aberta	1	6	4	9	11	31	58,67	148,79
c) Média	4	10	8	14	7	43	37,33	213,44
d) Restrita	0	1	1	6	0	8	0	29,2
e) Branco	0	2	0	0	0	2	0	9,6
TOTAL	11	20	15	32	18	96	96	480
TOTAL GERAL 2		44	80	60	128	72	384	
TOTAL GERAL 3 (t1+t2)		88	160	120	256	144	768	
I - TIPOLOGIAS DE AMPLITUDES DE PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS								
	ENTORPECENTES	EDUCAÇÃO	CONEDCA	SAÚDE	ASSISTENCIA			
a) Ampla	108							
b) Aberta	140							
c) Média	82							
d) Restrita	33							
e) Branco	21							
	384							
II – GESTÃO								
	ENTORPECENTES	EDUCAÇÃO	CONEDCA	SAÚDE	ASSISTENCIA			
a) Ampla	162							
b) Aberta	113							
c) Média	90							

d) Restrita	8
e) Branco	11
	384

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)