
FATORES FACILITADORES E DIFICULTADORES QUE INFLUENCIAM A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES EM SANTA CATARINA (2003)

Helio Abreu Filho¹

RESUMO

O principal objetivo neste estudo foi aprofundar a compreensão sobre o processo de aceitação dos Conselhos Tutelares pelas Administrações Públicas municipais em Santa Catarina, na percepção de 175 conselheiros tutelares, considerando-se o papel fundamental deste órgão no atendimento e encaminhamento das situações de risco pessoal e social apresentadas pelo segmento social mais vulnerável da sociedade, a criança e o adolescente.

O Conselho Tutelar representa, sem dúvida, a organização pública inovadora, capaz de dar respostas efetivas as diferentes situações de omissão ou violências contra os direitos da criança e do adolescente. Assim, a busca do entendimento das principais dificuldades e facilidades da aceitação destes conselhos pela Administração Pública Municipal, em base a um conjunto de fatores de ordem político-administrativa, permitirá se estabeleçam estratégias que consolidem a posição deste órgão de vanguarda, capaz de dar resolutividade aos anseios da comunidade no trato das questões afetas às vulnerabilidades apresentadas pelas crianças e adolescentes.

Estudar os Conselhos Tutelares é também buscar entender mais uma frente de trabalho que se impõe ao serviço social, no sagrado mister de levar cidadania àqueles que se encontram aquém dos mínimos sociais.

Neste artigo são apresentadas algumas conclusões através da sistematização das respostas em seis categorias que dizem respeito a um modelo administrativo voltado para o sucesso da mudança organizacional. Estas conclusões permitirão, na atual etapa de vida dos Conselhos Tutelares, que a condução do processo de mudança ocorra de forma menos traumática.

¹ Mestre em Administração Pública.

INDICE

Introdução.....	04
Referências sobre o tema em estudo.....	06
Metodologia da pesquisa.....	09
Fundamentação: os eixos da mudança na Administração Pública....	15
Apresentação e Análise de alguns dos resultados da pesquisa.....	23
Conclusão.....	43
Anexo I - Questionário.....	48
Anexo II - Siglas.....	50
Referências Bibliográficas.....	52

INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa envolve o estudo da articulação entre a Administração Pública Municipal e o órgão público municipal denominado Conselho Tutelar. O Conselho Tutelar é um órgão público municipal, criado por lei, voltado ao atendimento da criança e do adolescente que se encontra em situação de risco pessoal e/ou social, sendo esta clientela considerada como de '*prioridade absoluta*' pela Constituição Federal.

A pesquisa foi desenvolvida no Evento denominado I Congresso Estadual de Conselheiros Tutelares, promovido pela Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares, no mês de abril de 1999, que teve por objetivo a formação, capacitação e articulação dos Conselhos Municipais, bem como a construção de uma proposta para garantir o seu funcionamento. No encontro estiveram presentes 200 conselheiros tutelares, representando 85 municípios.

Sendo o desenvolvimento da atividade do Conselho Tutelar um imperativo de ordem pública, necessário se faz a existência de uma infra-estrutura administrativa e financeira que apoie suas atividades, bem assim uma retaguarda de programas de atendimento que garantam os direitos sociais das crianças e adolescentes e suas famílias. Estes programas, segundo orientação de cientistas sociais, devem atuar em rede, integradamente.

Para que o Conselho Tutelar desenvolva a contento sua missão é importante que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA estabeleça o Plano de Ações Municipal. Neste plano de ação integrado deve ficar estabelecido o que deve ser feito na área do atendimento à infanto-adolescência, isto é, quais os programas devem ser criados, implementados ou substituídos, quais os órgãos gestores e executores e, quais os financiadores.

REFERÊNCIAS SOBRE O TEMA EM ESTUDO

Experiências anteriores

A primeira experiência com Conselhos Tutelares se inicia no Brasil com o modelo de democracia participativa instalado nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, no ano de 1991. Isto porque a responsabilidade pela instalação e implementação dos Conselhos Tutelares (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990) é do CMDCA.

A experiência com Conselhos sociais iniciou na Europa e a primeira experiência na América ocorreu na década de 60, com o programa de ação direta da '*Frontier*' em Nova York. A intencionalidade do programa era a integração social e não propriamente a emancipação da sociedade por intermédio de um poder popular.

Nesta década de 60 ocorreu também a primeira experiência brasileira com Conselhos. Trata-se do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei Federal nº 4.117,

de 27 de agosto de 1962) que instituiu o Conselho Nacional de Telecomunicações. Este Conselho, representado por órgãos governamentais e partidos políticos, tinha por atribuição orientar, fiscalizar e emitir parecer sobre as atividades do setor. Um outro Conselho criado em 1965, o Conselho do Planejamento, possuía uma função meramente opinativa.

O avanço brasileiro na área da participação popular tem como marco os movimentos sociais que se desenvolviam em defesa da saúde pública. A crise financeira da Previdência Social e do setor saúde fizeram a Administração Pública experimentar esta nova prática com a criação do CONASP - Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária, órgão opinativo do qual fazia parte a classe trabalhadora.

Este esforço dos movimentos sociais brasileiros pela participação popular nas deliberações dos órgãos públicos veio a se consolidar com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este princípio constitucional está sedimentado nos artigos 204, inciso II (área social) e no artigo 198 (área da saúde). Deles decorreram as leis ordinárias que regulamentaram esta participação, criando os Conselhos participativos e paritários na área social.

Dentre as leis ordinárias que criaram estes instrumentos de participação popular temos o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei Federal nº. 8.069, de 13 de julho de 1990, nascido de debates públicos em defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Esta lei em especial, revolucionou o modo de olhar a *criança e o adolescente* e de pensar a *participação social* na gestão das políticas públicas voltadas a infância-adolescência.

Estas mudanças implicam na revisão de conteúdo, métodos e gestão das políticas sociais, o que se denominou de reordenamento institucional. Este o objeto do presente estudo.

Contexto do estudo

A Ciência da Administração, define as *organizações* como sistemas sociais devidamente organizados, com a finalidade de atingir objetivos.

No exercício de sua missão, determinada nos atos constitutivos as *organizações* estabelecem um sistema de trocas, interna e externamente, convivendo com a mudança, o que vai determinar sua sobrevivência, crescimento, transformação ou extinção. Estas alterações tem sido objeto de estudo de filósofos e cientistas sociais e abrangem todas as áreas de conhecimento humano.

A previsibilidade de eventos que possam interferir no ambiente organizacional passa a ser matéria de estudo permanente das organizações, como forma de prever e antecipar-se às demandas futuras, garantindo sua própria sobrevivência no ambiente econômico, social e tecnológico em constante alteração.

As mudanças fazem parte de qualquer organização, seja de caráter público ou privado, devendo as mesmas prepararem-se para enfrentar as ameaças e aproveitar as oportunidades criadas pelas mudanças.

Neste estudo se pretende a partir de alguns fatores ligados à mudança, descrever as facilidades e dificuldades encontradas pelos Conselhos Tutelares junto à Administração Pública Municipal.

METODOLOGIA DA PESQUISA

Natureza da Pesquisa

O estudo se utiliza da pesquisa qualitativa e conforme leciona Minayo (1996) esta pesquisa “*não se baseia no critério numérico para garantir sua representatividade*”. A amostragem tem *significância* quando abrange a totalidade do problema investigado, em suas múltiplas dimensões.

Os métodos qualitativos (SCHWARTZMANN, 1989) “*são aqueles que visam analisar, descrever e eventualmente formular recomendações pelo exame aprofundado e amplo de um grande número de informações, sem preocupar-se em associar este trabalho a valores e escalas quantificáveis*”. Estes métodos possibilitam a apreensão de uma série de informações e/ou situações não possíveis de serem verificadas através de instrumentos avaliativos.

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

Os métodos quantitativos, por sua vez, “*consistem basicamente, na comparação sistemática de qualidades, que são assim transformadas em escalas e mensurações de vários tipos*” (SCHWARTZMANN, 1989). Estes métodos podem levantar informações de caráter subjetivo e objetivo. E é na comparação sistemática entre os dados e as relações a principal vantagem do método quantitativo. Assim, para análise do conteúdo desta pesquisa será utilizada a coleta e sistematização de informações de caráter quantitativo.

Para possibilitar a leitura do universo de indicativos de resistência-aceitação existentes no processo de assunção dos Conselhos Municipais, terão destaque os seguintes pontos de reflexão que motivaram este estudo:

- Quais são as principais facilidades do processo de assunção dos Conselhos Tutelares pela Administração Pública Municipal ?
- Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos Conselhos Tutelares na sua assunção pela Administração Municipal ?

Objetivos Gerais e específicos

A pesquisa estabelece como pressuposto o fato de que os conselheiros tutelares são os agentes que possuem maiores condições de contribuir com a identificação das necessidades e prioridades tanto do seu órgão quanto as originárias das demandas sociais. Isto leva ao entendimento de que o Conselho será tão efetivo quanto suas

orientações forem seguidas e subsidiarem os Planos Municipais de Atenção à Criança e ao Adolescente. Esta última suposição, contudo, não está sendo mensurada pela pesquisa.

O Objetivo Geral é conhecer os fatores que facilitam e dificultam o exercício da missão dos Conselhos Tutelares, partir de um conjunto de categorias que influem para o sucesso da implantação de mudanças organizacionais, que são representadas neste estudo pela criação dos Conselhos Tutelares junto à Administração Pública Municipal, no Estado de Santa Catarina.

Os objetivos específicos pretendem a identificação e tratamento de dados obtidos em cada uma das respostas do questionário de *per si* por intermédio da sistematização de situações comuns e diferentes com relação às categorias de fatores em observação.

Estes objetivos específicos podem ser representados conforme segue:

- (a) conhecer a situação atual e a situação desejada pelos conselheiros tutelares para desenvolvimento de seus trabalhos;
- (b) a partir do quadro de situações apresentadas pelos conselheiros tutelares, identificar os fatores facilitadores e dificultadores para cumprimento da missão dos Conselhos.

Procedimentos para coleta de dados

A avaliação dos dados coletados é efetuada interpretando as respostas provenientes de questionário contendo assuntos que possuem identidade com as categorias do Modelo Organizacional² proposto por Costa (1990).

A questão da representatividade das respostas obtidas não tem influência significativa sobre a validade do presente estudo porque trata-se de uma pesquisa qualitativa. Conforme leciona Minayo (1996), a pesquisa qualitativa “*não se baseia no critério numérico para garantir sua representatividade*”. A amostragem tem *significância* quando abrange a totalidade do problema investigado, em suas múltiplas dimensões.

O agrupamento dos fatores *facilitadores* e *dificultadores* em base as seis categorias possibilita o exercício do ‘como’ e do ‘porquê’ dada situação ocorre e, o sentido do entrelaçamento dos fatores envolvidos. Nesse sentido, temos os estudos e experiências realizadas por Costa, para fundamentar o seu Modelo Organizacional adotado pela pesquisa, os quais para o autor devem nortear um processo de mudança. Estes seis pontos básicos servirão de categorias para agrupar os fatores que interferem na mudança empreendida pela Administração Pública com a criação dos Conselhos Tutelares.

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

As categorias, conforme MINAYO (1996) podem ser estabelecidas antes do trabalho de campo, na fase exploratória da pesquisa, ou a partir da coleta de dados. Para o autor, “*aquelas estabelecidas antes são conceitos mais gerais e mais abstratos. Esse*

² Por **Modelo Organizacional** entenda-se o conjunto de **categorias de fatores** presentes em mudanças organizacionais que compõe modelos administrativos estudados pela ciência da Administração.

tipo requer uma fundamentação teórica sólida por parte do pesquisador. Já as formuladas a partir da coleta de dados são mais específicas e mais concretas.”

A proposta de Minayo é abraçada pelo presente estudo que se baseia no Modelo Organizacional proposto por Costa e pretende, por intermédio de perguntas a população-alvo, identificar fatores facilitadores e dificultadores dentre as categorias do Modelo.

Procedimentos para análise dos dados

Os **procedimentos** utilizados para possibilitar a **análise dos resultados** envolvem a tabulação dos dados, com o que se **pretende responder** basicamente a duas questões:

- (a) conhecer a realidade da atuação e as expectativas dos conselheiros tutelares (situação atual e situação desejada) e;
- (b) identificar os fatores facilitadores e dificultadores da atuação dos Conselhos Tutelares por intermédio das informações sobre a situação atual e desejada.

Para Likert (1979) *“as percepções do indivíduo levam a orientações cognitivas”* e, segundo o autor, *“isto se refere a dimencionamentos da compreensão intelectual do indivíduo: seu conceito sobre o emprego que tem e **seu conceito sobre a organização e seus objetivos.**”* (grifo nosso)

Aliás, são as **percepções** que, segundo Likert (1979), vão conduzir as pessoas diretamente às **forças motivacionais**. No caso presente, estas forças podem ser deduzidas a partir a análise dos fatores facilitadores e dificultadores do cumprimento da missão pelos Conselhos Tutelares. Importante ressaltar que as forças motivacionais além de oriundas da **percepção**, podem ser provenientes de atitudes e de valores e objetivos do grupo de trabalho do indivíduo (LIKERT, 1979).

FUNDAMENTAÇÃO: OS EIXOS DA MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O Estatuto da Criança e do Adolescente propõe uma diversidade de mudanças no âmbito da sociedade e do Estado. As mudanças no que pertine à sociedade tem a ver com modificação de paradigmas tais como, da *‘atenção setorizada’* para a *‘atenção integral’*; da visão de criança *‘objeto’* para criança *‘sujeito de direitos’*; da *‘situação irregular da criança’* para a *‘condição irregular da família, sociedade e Estado’*. Com relação as mudanças direcionadas ao reordenamento das organizações, na concepção de Costa (1990), estas envolvem três eixos: **conteúdo, método e gestão**. Estes os eixos que deverão nortear o **reordenamento institucional**.

Conforme se conclui de Gonçalves e colaboradores (1995), o reordenamento institucional implica numa desconstrução de culturas e estruturas organizacionais antagônicas à concepção constitucional da *‘atenção integral’*.

Isto implica, no caso específico das organizações governamentais, em assimilar não só a cultura estatutária mas também diretrizes da política de atendimento (art.88 da Lei Federal nº 8.069/90), quais sejam, (a) a participação popular no processo deliberativo das políticas públicas; (b) a mobilização para participação dos diversos segmentos da sociedade e; a manutenção de fundos vinculados aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, que passam a ser os gestores de tais recursos públicos.

A seguir e atendendo a ótica da mudança provocada pelo reordenamento institucional, os três eixos propostos por Costa serão comentados de forma sucinta.

A Mudança de Conteúdo

O conteúdo das mudanças na política de atendimento, de promoção e de defesa dos direitos da criança e do adolescente encontram-se preceituados no artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente enquanto legislação interna. Há que se considerar ainda alguns dispositivos da normativa internacional que tratam desta ação político-social e educativa em favor da infante-adolescência.

Em seu artigo intitulado *“Infância, Juventude e Política Social”* Costa (1990) expõe que a sociedade e o Estado tem compromisso com a mudança de suas estruturas para atender os novos paradigmas inscritos nas diretrizes e filosofia estatutárias e assim se expressa:

“temos que ter os pés no chão na implementação de um processo de mudanças articulado e conseqüente. Um processo que implica a desconstrução da velha política e a edificação de um novo trabalho social e educativo para a promoção e defesa dos direitos humanos e de cidadania das nossas crianças e jovens”.

Assim, no que diz respeito à promoção e proteção dos direitos da criança, percebe-se a importância de um órgão de coordenação das ações de atendimento. Com uma atuação coordenada e integrada os órgãos governamentais e não governamentais se poderá implantar e implementar iniciativas retificadoras da ação ou omissão da família, da sociedade, do Estado ou da conduta da própria criança. E talvez também resida aí uma dificuldade do **reordenamento institucional** e do financiamento das ações programáticas em benefício da criança nos diversos setores públicos.

Especificamente quanto ao **reordenamento no aspecto cultural**, há que se inculcar na ação dos programas de atendimento os princípios da **Proteção Integral**, com destaque para a percepção da criança e do adolescente como sujeito de direitos, dentre os quais, o **direito ao respeito** que consiste na inviolabilidade da integridade física; inviolabilidade da integridade psíquica e moral; preservação da imagem; preservação da identidade; preservação da autonomia; preservação dos valores, idéias e crenças e na preservação dos espaços e objetos pessoais.

A Mudança de Método

Os métodos de trabalho adotados pelos programas de atendimento, de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, concordam os autores, ainda encontram-se impregnados pelo conteúdo assistencialista, introduzido pela cultura paternalista (*pater familis*) e por práticas de intervenção disciplinar ou técnica (criança é 'objeto' da ação) ou ainda correccionais-repressivas (COSTA,1990 e SILVA,1990).

A adoção da nova cultura estatutária, entendida como aquela que reconhece seus destinatários como sujeito de direito, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado, implica também em **mudanças** nos *métodos*, nas *técnicas* e na *organização dos programas* de atendimento.

Tais **modificações**, segundo Costa (1990), deverão **impedir** que as crianças e adolescentes sejam tratados como objetos de intervenção disciplinar, técnica ou jurídica por parte da família, da sociedade e do Estado; **promover** a consideração e o respeito das suas potencialidades e limitações em cada fase do seu desenvolvimento pessoal e social; **reconhecer** a natureza prioritária do atendimento às suas necessidades básicas (art. 4º Lei Federal nº 8.069/90):

- prioridade no recebimento de proteção e socorro em qualquer circunstância;
- precedência no atendimento por órgão ou serviço de qualquer poder;
- preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas e
- privilegiamento dos programas e ações de seu interesse na definição do gasto público.

As Mudanças na Gestão

A **mudança na gestão** tem como **eixo** as diretrizes da política de atendimento estabelecidas no artigo 88 do ECA a **municipalização**, a **descentralização** e a **participação social**. Esta última, tanto na execução e fiscalização de ações de atendimento quanto na representação paritária em órgãos deliberativos - os Conselhos.

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

Exurge dos textos legais que a União deve preocupar-se com ações essenciais e os Estados-Membros devem ocupar-se do sistema de administração da justiça destinada ao adolescente autor de ato infracional e ao combate do trabalho infanto-juvenil abusivo e explorador, bem como, a ação social especializada destinada a problemática da violência e abuso sexual nas regiões em que se verifica a inviabilidade financeira ou técnica por parte dos municípios. Aos Municípios compete por si, ou em cooperação, as ações de retaguarda ao trabalho dos **Conselhos Tutelares**, dentre as quais citamos: os programas de apoio à vítima, vitimizador e sua família; os programas de enfrentamento à pobreza e geração de renda as famílias que utilizam-se do trabalho da

criança ou adolescentes; e os programas que visam a reenergização de laços afetivos e comunitários para o egresso dos Centros de Recuperação Regionais (adolescentes infratores).

Esta **cooperação** entre Governo (organizações governamentais) e sociedade (organizações não governamentais), exigem por parte do Estado o chamado **reordenamento institucional**, adequando as organizações para a **cooperação**, ou seja, **participação social**.

Pelo que se infere do exposto, este regime de **co-gestão** implica na adequação (reordenamento) das organizações governamentais e não governamentais para a gestão (formulação, execução e controle) compartilhada das políticas públicas para a infância-adolescência. Ganha força a caracterização dos serviços em rede de atendimento para maior resolutividade da administração da '*atenção integral*' exercida pelo **Conselho Tutelar**.

Aliás, este é o **problema desta pesquisa**, a qual se volta para avaliação do impacto desta mudança, provocada pelo surgimento do Conselho Tutelar junto a Administração Pública Municipal.

E especificamente sobre o tema "**mudança**" assim manifestou-se Costa (1990):

“Mudar as maneiras de entender e agir das políticas públicas brasileiras em relação às crianças e jovens em situação de risco pessoal e social é tarefa que exige, a um tempo, senso prático e veia teórica. É preciso desconstruir a atual política de ‘bem estar do menor’, ‘tijolo por tijolo num desenho lógico’, para depois reconstruí-la, tijolo por tijolo, mas com ‘outro desenho lógico’.

***Intervir em instituições em pleno funcionamento é como ‘trocar o pneu de um carro andando’:** exige muito das pessoas que se proponham empreender tal tarefa. Não são poucos os projetos generosos e amplos que sucumbiram na tentativa.”* (grifo nosso)

No que pertine a mudanças de paradigmas e seus reflexos no âmbito das organizações, Costa (1990) apresenta sua proposta de **Modelo Organizacional** para **sucesso** da implantação de uma **mudança organizacional** - o qual serve de paradigma para a pesquisa -, com o seguinte depoimento:

*“Da observação metódica do que deu e do que não deu certo nessa área, concluímos que, para se viabilizarem e terem continuidade, as **propostas de mudança** devem **apoiar-se** em seis pontos básicos:*

- 1. vontade política manifesta do governante;*
- 2. capacidade de articulação interinstitucional dos setores em presença;*
- 3. elaboração conjunta de propostas de trabalho integrado;*
- 4. capacitação das pessoas para aderir, compreender e operar o novo modelo de atendimento;*
- 5. recursos físicos e materiais capazes de garantir a base logística do processo;*

6. estabelecimento de mecanismos permanente de acompanhamento e avaliação”

Acrescenta o autor (COSTA,1990) que os governos, de uma forma geral, não se empenham em relação aos quatro primeiros fatores (vontade política, articulação inster institucional, proposta de trabalho integrado e capacitação de pessoas) devido ao temor da frustração pela falta dos recursos físicos e materiais (quinto fator). Contudo, adverte o autor, que esta atitude é “*um grande engano*” conforme procura demonstrar em articulações que se seguem no texto.

O autor ao escudar-se na sua experiência profissional e, pelo que se percebe, os fatores elencados guardam alguma relação com os fatores presentes em experiência de outros autores, no que diz respeito a tentativas bem “*sucedidas*” de mudança.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE ALGUNS DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Caracterização dos respondentes

O estudo está encimado no conjunto de categorias que representam os fatores que influem no sucesso de uma mudança organizacional e se até, em específico, no reflexo causado pela mudança provocada na Administração Pública Municipal com a implantação e implementação dos Conselhos Tutelares em Santa Catarina. Os dados coletados representam a percepção da pessoa dos próprios conselheiros.

O questionário foi aplicada junto a 175 conselheiros que integram os Conselhos Tutelares no Estado de Santa Catarina, os quais compareceram ao I Congresso Catarinense de Conselheiros Tutelares, realizado no município de Curitiba, no mês de abril de 1999.

Estes Conselhos Tutelares representam 85 municípios, abrangendo a totalidade das regiões geopolíticas do Estado, considerada a regionalização por suas Associações de Municípios, excetuando-se os municípios que integram AMFRI, que não se fizeram representar.

Os respondentes foram divididos em 09 Grupos de Trabalho atendendo as características regionais, os quais ficaram assim constituídos:

- Grupo 1: AMMOC, AMPLAS, AMAI, AMAUC: 17 conselheiros;
- Grupo 2: AMESC, AMREC, AMUREL: 32 conselheiros;
- Grupo 3: AMARP, AMURC: 27 conselheiros;
- Grupo 4: AMEOSC, AMERIOS: 30 conselheiros;
- Grupo 5: AMUNESC, AMPLA, ANVALI: 13 conselheiros;
- Grupo 6: AMMVI, AMFRI: 20 conselheiros;
- Grupo 7: AMAVI: 10 conselheiros;
- Grupo 8: AMOSC, AMNOROESTE: 11 conselheiros;
- Grupo 9: AMUREL: 15 conselheiros.

O instrumento de pesquisa (questionário)

A pesquisa obteve os dados por intermédio da aplicação de um questionário (Anexo I) junto aos participantes do Congresso, por intermédio dos grupos de trabalho formado pelos conselheiros tutelares. A tabulação e sistematização ocorreu durante a realização do evento com a finalidade de sua apreciação em plenária final.

As vantagens e desvantagens da aplicação de um questionário são descritas por Selltiz (1987) cabendo destacar a importância que o autor dá à condição de liberdade e honestidade de expressão.

O questionário desta pesquisa é composto de perguntas abertas. Estas perguntas, conforme informa Selltiz (1987), possibilitam respostas contraditórias ou incompreensíveis, provocando grandes esforços na categorização. Contudo, no presente caso, não se busca a categorização, a qual consta das próprias perguntas, como um dado fornecido pelo Modelo Organizacional proposto por Costa (1990).

Estando definido o objeto da pesquisa e estabelecida uma base para a fundamentação teórica, construído os instrumentos de pesquisa e delimitado o espaço a ser investigado, iniciou-se a fase exploratória.

Apreciação dos Dados

Uma questão, de ordem mais geral, foi estabelecida pela pesquisa, com o seguinte conteúdo:

Qual a situação atual e qual a situação desejada para desenvolvimento dos trabalhos dos Conselhos Tutelares, quanto a categorias de fatores ligados ao sucesso de uma mudança organizacional?

Isto permitirá atender o **Objetivo Geral** da pesquisa, que pretende “*conhecer os fatores que facilitam e dificultam o exercício da missão dos Conselhos Tutelares existentes no Estado de Santa Catarina, na sua relação com a Administração Pública Municipal, a partir de um conjunto de categorias que influem no sucesso da implantação destes Conselhos.*”

A partir deste problema foram estabelecidos diversos questionamentos com base nos fatores apresentados no marco teórico, fundamentado no estudo de Costa (1990). Estes fatores se transformaram em questões da pesquisa, aos quais foi adicionada a experiência do pesquisador na área, para inclusão de situações práticas do cotidiano.

Na representação das respostas os dados serão apresentados em razão do seu caráter facilitador ou dificultador. As respostas obtidas a partir da discussão em Grupo e representam a sua conclusão sobre cada um dos fatores apreciados (Modelo Organizacional de Antonio Carlos Gomes da Costa), seja quanto a situação atual, seja quanto a situação desejada.

Importante anotar que o aspecto quantitativo da **incidência de tipos de respostas é desprezada** pela pesquisa porquanto suas poucas variações de resposta-tipo compreendem a totalidade do pensamento dos 175 conselheiros presentes nos Grupos

de Trabalho, cabendo à plenária, que ocorreu após os trabalhos de grupo, a função de complementariedade.

Apresentação dos Dados

As respostas obtidas junto aos conselheiros tutelares permitem a apresentação dos dados referentes à identificação da situação atual e situação desejada quanto ao exercício da função do Conselho Tutelar, na forma e conteúdo que se segue.

1. Os grupos de trabalho quando da apreciação da categoria **recursos** enfocaram aspectos referentes a recursos **humanos** (apoio técnico), **materiais e financeiros**, além de apresentarem algumas pontuações de caráter mais genérico sobre o tema.

Os **recursos humanos** a serem disponibilizados pela Administração Pública ao Conselho Tutelar tem por finalidade atuar em tarefas administrativas e de cunho técnico. A primeira diz respeito a execução de registros administrativos e a segunda funciona como apoio e orientação técnica aos Conselheiros na análise das situações-problema que exigem atenção especializada.

Os conselheiros informam que os recursos humanos apresentam-se deficitários e não atendem à demanda atual, sendo que alguns Conselhos não possuem o apoio técnico.

Os dados demonstram que alguns Grupos de Trabalho efetuaram em suas respostas uma apreciação valorativa do apoio técnico fornecido aos Conselhos Tutelares, enquanto outros apenas constataram a existência ou não do serviço.

Os Grupos apresentaram desejo de que, no futuro, o Conselho Tutelar venha a obter o apoio técnico necessário ao desenvolvimento de suas tarefas; amplie o seu quadro de Recursos Humanos e; seja submetido a um processo de capacitação.

Os **recursos materiais** tem a finalidade de manter em funcionamento o Conselho, com seus registros e atividades técnico-administrativas. Estas atividades compreendem o uso de telefone, computador, veículo, materiais de expediente, formulários e livros didáticos e pedagógicos de caráter científico. O Conselho Tutelar é órgão de fiscalização de entidades de atendimento à criança e ao adolescente, além de servir de ponto de referência para denúncias de maus tratos e outras violências praticadas contra a criança, seja por parte da família, da sociedade ou do Estado. Importante assim dispor de local adequado, de um telefone próprio, de veículo e formulários adequados para exercer com presteza e na urgência devida, a sua nobre função pública.

As respostas foram no sentido de identificar que em alguns municípios os recursos materiais disponíveis dão conta da demanda existente pelos serviços, em outros não. Alguns Grupos optaram por manifestarem-se positivamente sobre os fatores, como por exemplo, *“existe material”* e *“alguns estão equipados”*, outros contudo, manifestaram-se negativamente. Na expressão destes sentimentos ocorreu um total de 04 (quatro) manifestações positivas e 13 (treze) manifestações negativas.

Enquanto expectativas futuras foram apresentadas as seguintes reivindicações pelos Grupos: melhor estrutura para desenvolver o trabalho; disponibilidade de veículo próprio para atendimento das demandas e principalmente das denúncias; existência de

uma linha telefônica específica; disponibilidade de ambiente físico adequado para atendimento da clientela e realização de atividades com garantia de sigilo; existência de um computador com programas específicos.

Os **recursos financeiros** tem por finalidade garantir o funcionamento do Conselho, permitindo as aquisições de materiais e serviços, bem como a disponibilidade de passagens e diárias para deslocamentos a outros municípios quando do traslado de crianças e adolescentes que fogem de casa. Os recursos financeiros foram também interpretados no sentido de identificar sua disponibilidade para financiamento de programas de atendimento.

As respostas anotadas dão conta de que a maioria não possui orçamento próprio e sua manutenção depende da liberação do órgão ao qual se encontram vinculados. Percebe-se nas respostas uma preocupação comum com a garantia de recursos orçamentários para a manutenção das atividades do Conselho.

Na visão de uma melhor perspectiva para atuação dos Conselhos Tutelares os Grupos de Trabalho apresentaram como reivindicações: apoio financeiro para sua manutenção; disponibilidade de recursos para internamento de crianças na área da saúde e para dispor na aquisição de outros serviços; que os recursos do FIA³ sejam utilizados para atender reivindicações do Conselho Tutelar e; maior envolvimento do Conselho Tutelar na proposta orçamentária da área social.

Foi constatado ainda um conjunto de resposta não classificadas nos itens anteriores, quais sejam: (a) são poucos os conselheiros capacitados; (b) os Conselhos não possuem assessoria jurídica e, (c) a maioria dos Conselhos Tutelares não possui apoio dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. E quanto a situação desejada os conselheiros apresentaram desejo de um maior comprometimento do Poder Público Municipal; maior envolvimento do CMDCA com o Conselho Tutelar e, maior envolvimento da Prefeitura Municipal com o Conselho Tutelar.

Foi observado ainda como questão relevante a remuneração do conselheiro tutelar. A remuneração e o vínculo empregatício não são uniformes no Estado. A situação desejada foi no sentido da criação de um vínculo empregatício padrão para os conselheiros e o término do trabalho voluntário na forma em que está sendo executado; bem assim uma uniformidade dos vencimentos para os Conselhos existentes no Estado.

Na avaliação das informações esta categoria Recursos pode ser considerada **fator dificultador** da missão dos Conselhos Tutelares.

2. Os Grupos de Trabalho quando da apreciação da categoria **trabalho integrado** informam que sua importância para as organizações governamentais e não governamentais está na construção de uma retaguarda de atendimento à criança, adolescente e sua família, o que se pode chamar de *rede de atendimento*.

Na atualidade os apontamentos anotados pelos Grupos de Trabalho como elementos para caracterização da rede de atendimento (serviços) informam que as organizações individualmente não estão atendendo adequadamente; que sempre que as ONG's e OG's são acionadas elas apresentam-se dispostas a colaborar; que faltam

³ FIA - Fundo Municipal para Infância e Adolescência.

muitos programas de retaguarda para o Conselho Tutelar; que não há programas (trabalho) de apoio à família; que faltam vagas em creche; que há programas que beneficiam a pessoa portadora de deficiência; que há necessidade de casas-lares; que há necessidade de programas para atendimento a drogadição; que não está ocorrendo integração entre OG's e ONG's; que os municípios estão procurando estabelecer consórcios para atendimento; que as OG's e ONG's desconhecem o que é o Conselho Tutelar e; que os Conselhos Tutelares assumem a função de programas.

Nas citações sobre a situação desejada foi anotado como importante: (a) a criação de mais programas de retaguarda e de programas que atendam a criança e sua família; (b) a melhora dos programas já existentes no município; (c) uma maior integração das OG's e ONG's; (d) que o Conselho Tutelar cumpra com suas reais funções; (e) o conhecimento das atribuições do Conselho Tutelar pelas OG's e ONG's; e (f) uma maior participação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente com a divulgação do ECA e com a capacitação e apoio aos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos nos municípios.

Pelo que se infere do exposto, todas as respostas explicitam uma intenção no sentido da melhoria na rede de serviços para que esta responda mais agilmente às necessidades das crianças. A tendência é no sentido de considerar esta categoria como **fator facilitador** da atuação do Conselho Tutelar.

3. Os grupos de trabalho quando da apreciação da categoria **articulação interinstitucional** informam que a importância da articulação das organizações governamentais e não governamentais está na habilidade de conjugar esforços das diversas entidades, revestidas de características diferentes, por intermédio de ações convergentes, complementares ou conjuntas, em função do atendimento às necessidades da criança e do adolescente.

Este poder de conjugar esforços que se atribui à '*articulação interinstitucional*' permite, conforme identifica Luiz de La Mora (1992), que duas organizações de natureza e características similares possam articular-se positivamente, somando esforços e multiplicando sua capacidade de atuação e, quando de natureza e características diferentes, sendo as diferenças bem administradas, poderão maximizar a utilização do caráter complementar de sua ação, em função de um objetivo maior. Acrescenta Mora (1992) que a articulação das organizações governamentais com as não governamentais deve dar-se em pé de igualdade, permitindo a preservação do caráter autônomo destas últimas. Esta articulação não deve significar que as não governamentais devem ser consideradas substitutas ou uma extensão das ações governamentais.

Na pesquisa esta categoria é apreciada quanto ao envolvimento entre os diversos setores públicos; entre o CMDCA e Conselho Tutelar e destes com os Conselhos de Assistência Social, de Saúde e de Educação.

Quanto ao envolvimento dos diversos setores públicos, ou seja, saúde, educação, assistência social, segurança pública, trabalho, os respondentes apresentaram as seguintes informações: não existe vinculação entre os setores; os setores públicos não envolvem o CT nas suas ações; necessidade de articular os setores para garantias das políticas; algumas articulações existentes não se respaldam na lei, apresentando

fragilidade nas relações que estabelecem; os setores articulados são aqueles que encontram-se sob comando de uma mesma Secretaria; falta melhor conhecimento do ECA e das funções do CT para facilitar encaminhamentos e articulação; os setores tem dificuldade no desempenho articulado de seus papéis; a Segurança Pública não atua de forma parceira e a contento; o setor Educação não possui as vagas necessárias para atender a demanda e; os setores públicos não divulgam os projetos em desenvolvimento.

Na maioria dos municípios a articulação entre os diversos setores públicos inexistente, o que certamente impede a criação de um Plano Integrado de ações governamentais e não governamentais, conforme preconiza o ECA.

Os motivos que dificultam esta integração, segundo informam o conselheiros, dizem respeito à falta de conhecimento com relação às diretrizes e princípios estatutários, demonstrado por autoridades e responsáveis pela gestão dos diversos setores públicos municipais.

Acresce ainda o fato a ausência de uma melhor integração entre os serviços de assistência social locais e a segurança pública (estadual), mais especificamente a polícia civil, conforme fica evidenciado em outros depoimentos. Esta articulação é fundamental para estabelecer as responsabilidades no encaminhamento e os programas que receberão a clientela infantil que, por razões de ofício, motivou a atuação da polícia civil.

Os respondentes identificaram nesta categoria, como proposta para obtenção de uma situação desejada, o entrosamento das Secretarias Municipais afins para realização de um trabalho conjunto e comprometido, com colaboração da Polícia Civil, bem como, a transferência de conhecimento, aos diversos setores, sobre as funções do Conselho Tutelar.

O conjunto das respostas aponta para a necessidade de capacitação dos diversos setores públicos e para a imperiosidade de uma ação articulada e comprometida.

A lembrança da inclusão da Polícia Civil na ação articulada decorre de casos onde se exige uma presença multiprofissional, como nas situações de violência contra a criança e no atendimento a drogadictos.

Esta categoria apresenta-se, na percepção dos Conselheiros Tutelares, como **fator dificultador** de sua missão.

4. Os grupos de trabalho quando da apreciação da categoria **capacitação** informam que esta é uma preocupação presente em todas as categorias. A capacitação tem por finalidade estabelecer o significado do entendimento que devem possuir as organizações governamentais e não governamentais sobre a condição da criança enquanto *'sujeito de direitos'*, das políticas sociais enquanto direito do cidadão e dever do Estado e da imprescindibilidade da participação da sociedade nas decisões governamentais sobre políticas de atendimento à criança e ao adolescente.

Merece destaque a importância que é dada pelos respondentes quanto a capacitação do professor escolar, considerado um parceiro fundamental no aspecto da mudança cultural.

O principal reclamo dos respondentes é no sentido da falta de incorporação das diretrizes estatutárias pelas entidades de atendimento. No depoimento dos

conselheiros tutelares percebe-se que os atuais processos de capacitação das diversas áreas de abrangência estatutária não contém conteúdo sobre o ECA.

As principais falas quanto a perspectivas futuras são no sentido da criação de um programa continuado de formação de recursos humanos, de forma regionalizada, com apoio nas Universidades. A operacionalização do programa, segundo os respondentes, deve permitir a troca de experiências e o treinamento em serviço dos conselheiros tutelares, bem como dos gestores de programas de atendimento e dos técnicos envolvidos.

Esta categoria apresenta-se, na percepção dos Conselheiros Tutelares, como **fator dificultador** de sua missão.

5. A apreciação da categoria **instrumentos e procedimentos de avaliação** encontra-se focada nos 'programas de atendimento' e nos 'indicadores sociais'. Esta categoria tem a finalidade de orientar e reorientar a atuação dos responsáveis pelas decisões na área da infância-adolescência, bem como dos seus executores e financiadores.

Quanto ao primeiro enfoque, os respondentes informam que os programas devem ser registrados no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e a fiscalização de sua execução deve ser objeto de apreciação do Conselho Tutelar.

A fiscalização tem o caráter de acompanhamento e supervisão do cumprimento das diretrizes estatutárias. Poderá funcionar também, em parceria com o Conselho Municipal de Assistência Social, no que for pertinente à área, com um '*caráter sensor*' para a concessão de Alvará de Funcionamento ou de inscrição no CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social, visando a obtenção do Certificado de Filantropia.

O Poder de Polícia, contudo, não é concedido ao Conselho Tutelar ou ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, aliás, nem mesmo ao Conselho Municipal de Assistência Social.

No caso de ofensa às diretrizes estatutárias, com reiteradas infrações cometidas por entidades de atendimento, o ECA estabelece competência ao Ministério Público para, mediante ação judicial própria, requerer providências que considerar cabíveis, até mesmo a suspensão das atividades ou dissolução da entidade (artigo 97, parágrafo único, Lei Federal nº 8.069/90).

Especificamente quanto a competência de ente fiscalizador, atribuição do Conselho Municipal de Assistência Social, a LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742/93) estabelece que a fiscalização das entidades e organizações de assistência social ocorrerão na forma prevista em lei ou regulamento. Como a lei federal não concedeu poder de polícia ao Conselho Municipal de Assistência Social este não poderá dele dispor; e como se pode inferir da Constituição Federal, o município possui autonomia para legislar em assuntos de interesse local e suplementarmente à legislação federal. Nesse sentido, a única exigência que terá, caso decida regulamentar a matéria, será garantir sejam atendidos os princípios e diretrizes da LOAS quanto ao funcionamento das entidades, bem como, a satisfação dos requisitos estabelecidos no Decreto nº 2.536, de 06 de abril de 1998.

À vista do exposto, importante anotar que a percepção dos conselheiros tutelares foi direcionada no sentido de apontar a inexistência de execução de atividades de

fiscalização. Os conselheiros identificaram como dificuldades para realização da fiscalização a falta de instrumentos de avaliação. Esta atividade é apresentada pelos conselheiros como de interesse relevante, chamam atenção para a necessidade de parcerias e para a construção de instrumentos e critérios apropriados para o seu exercício.

Quanto a instrumento e procedimento para avaliação de indicadores sociais, este conteúdo está presente nas ações do cotidiano do Conselho Tutelar. É ele que deve impulsionar a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que deve priorizar a confecção do Plano Integrado de atendimento no município.

Alguns conselheiros demonstram conhecer a importância dos indicadores sociais e até mesmo a potencialidade das informações que manipulam quando realizam atendimentos, no sentido de permitir a formação de um diagnóstico situacional. Outros, não percebem a utilidade do conjunto de informações que dominam e a necessidade da obtenção de dados adicionais para formação de um diagnóstico social que auxilie a fixação de diretrizes de ação política.

Ao se manifestarem quanto a situação desejada os conselheiros anotaram a necessidade de uma parceria para leitura e interpretação dos dados sobre violação de direitos, bem assim estabelecimento de estratégias para garantir resolutividade às ações de atendimento.

Esta categoria apresenta-se, na percepção dos Conselheiros Tutelares, como **fator dificultador** de sua missão.

6. A categoria **vontade política** compreende a vontade manifestada pelo governante, no caso Prefeito Municipal, no sentido de direcionar a Administração Pública para propiciar ao Conselho Tutelar o apoio político necessário ao cumprimento de sua missão. Este apoio político envolve a concessão de instrumentos adequados para o exercício da missão, bem como a aceitação de suas orientações para nortear as políticas públicas e também pequenos favorecimentos concedidos pelas organizações governamentais nas relações institucionais do cotidiano.

Antes de abordar o resultado obtido pela pesquisa, necessário se faz estabelecer um quadro referencial contendo alguns pontos do atual avanço da Reforma do Estado na América Latina e Brasil em termos de participação popular.

Nesse sentido, destaca-se o trabalho participativo a que as Organizações Não Governamentais - ONG's - foram chamadas a executar, anos atrás, em diversos países da América Latina. Nestes países, as ONG's se tornaram parceiros executivos de políticas do Estado. De acordo com Bava (1997, p.82), *“as ONG estavam excluídas do planejamento, da concepção das políticas e do controle social da ação pública. Eram apenas consideradas como trabalhadores sociais eficientes, necessários ao projeto de governo para que este tivesse o impacto social desejado.”*

Pelo que se percebe, a forma propositiva da participação social exercida pelos governos latino-americanos é no sentido do fortalecimento dos planos de governo, reforçando práticas e ideologias sob controle do Estado, limitando ao máximo a influência dos movimentos sociais organizados, na fixação de diretrizes institucionais.

Esta concepção de Estado difere da proposição contida na Constituição Federal brasileira que propõe a democracia participativa, amalgamando esta intenção constitucional no mesmo princípio da formação da democracia representativa, isto é, no artigo 1º e seu parágrafo único da Constituição Federal. Consta deste artigo que o poder do povo também se manifestará de forma diversa da representativa, *‘na forma que dispuser a Constituição’*, consoante prevê o artigo 204, inciso II da Carta Magna.

Por isso os movimentos sociais brasileiros, diferentemente das atitudes de movimentos sociais de outros países latino-americanos, esforçam-se pela formação de uma sociedade civil com atuação propositiva. Ou, como diz Bava (1997, p. 82) , a participação e a construção da cidadania no Brasil se voltada para a

“formação da sociedade civil para a participação propositiva, com capacidade técnica e analítica de diagnóstico, de discussão em torno das opções das políticas sociais; do instrumental que requer, dos recursos que absorve, incluindo, portanto, o como fazer, o operacional”.

Este autor ao identificar que se inicia no Brasil um processo de aprendizado recíproco, povo e governo, apresenta alguns fatores limitantes para esta atuação, como por exemplo, a transparência das informações, “para que a opinião pública possa avaliar a prática de um dado organismo público” e a idéia de que existe uma *“suposta competência técnica que diz assim: você, cidadão comum, não é capaz de decidir sobre políticas. Você tem que aceitar que os especialistas orientem qual é a melhor forma de fazer as coisas. Essas são as maneiras de impedir o exercício da cidadania.”* (BAVA, 1997, p.83)

A respeito deste assunto importante alertar que este conteúdo trabalha, na realidade, com o conceito de **efetividade**, entendida como tal o atendimento das necessidades sociais, na quantidade e qualidade desejada pela clientela. Este desejo, sob a ótica da sociedade, comporta um valor subjetivo e outro objetivo. O valor de caráter subjetivo está na interpretação que fazem os técnicos sobre as necessidades da comunidade, no que envolvem indicadores sociais pré-selecionados para servir de base a designação de prioridades de ação, e um outro, de caráter objetivo, representado pelos desejos concretamente manifestados pelos movimentos de bairro, comunitários, de segmentos sociais.

E é justamente no sentido da imprescindibilidade da descentralização das políticas sociais que a posição do autor se firma, pois como expõe, *“não é possível, a partir de Brasília, alguém conseguir dar solução para os problemas de menino de rua do interior de São Paulo.”* (BAVA, p.83)

Ora, o Conselho Tutelar é o órgão que, concretamente, vai lidar com os grupos de vulnerabilidade social, por intermédio de suas famílias, para influir no atendimento aos direitos da criança e do adolescente; é o Conselho Tutelar que vai ofertar, informações transparentes e sólidas sobre a realidade social do município - o qual não será mais o mesmo, não conservará mais aquele ‘padrão de referência’ para a região em termos de garantia de qualidade de vida e cidadania; é o Conselho Tutelar que vai influir na formação do Orçamento Público, buscando garantir recursos financeiros para

programas de retaguarda que devem funcionar, necessariamente em '**rede**'⁴ integrada de serviços.

Com esta complexidade de atuação, na mais das vezes ainda desconhecida das autoridades públicas, o Conselho Tutelar, órgão público municipal, impõe mudanças de práticas e condutas, influenciando direta e indiretamente na Administração Pública.

Em razão destas alterações de práticas, resulta a constatação de que a Administração Pública, na percepção dos respondentes, '*ora finge que atura o Conselho Tutelar e finge que os tolera*' e/ou '*ora não se torna receptiva aos seus reclamos, o que é extensivo à pessoa do Prefeito Municipal*' demonstrando o '*desconhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente*' e a '*ausência de consciência da atual situação de risco da criança no seu município*'.

Ainda neste aspecto da **vontade política** é de se anotar que o Conselho Tutelar, como órgão do Poder Executivo Municipal, subordina-se, no âmbito administrativo, a uma das Secretarias Municipais. Nesse sentido importante observar como é percebida pelos conselheiros a vontade política manifestada pela Secretaria.

Em seus depoimentos os conselheiros demonstram que esta relação com o órgão público é tempestuosa haja visto que a quase totalidade dos depoimentos trataram o tema com este viés. A situação desejada pelos conselheiros foi no sentido de estreitamento de relações e capacitação dos agentes públicos para a devida compreensão das funções do conselheiro tutelar.

Também no aspecto **vontade política** foi anotada as observações efetuadas pelos conselheiros quanto as manifestações do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Em seus depoimentos os conselheiros tutelares informam que o CMDCA não desenvolve um atuação efetivamente representativa no município e desconhecem o papel do Conselho Tutelar.

A construção de uma parceria entre ambos é um desejo manifestado pela maior parte dos respondentes.

Percebeu-se no transcurso da realização dos estudos que esta relação entre os dois Conselhos (de Direitos e Tutelar) tem sido pouco estudada pelos cientistas sociais. O primeiro possui como atribuição a formulação das políticas e a organização da retaguarda de programas para atender os encaminhamentos das crianças efetuados do Conselho Tutelar e, o segundo, possui atribuição de subsidiar o primeiro com o diagnóstico situacional dos direitos violados no município, procedendo o atendimento das situações de omissão ou violação dos direitos.

Percebe-se ainda, quanto às citações envolvendo os CMDCA que estes não funcionam adequadamente quando possuem na presidência um membro de ONG.

Finalizando, destaca-se que dentre as quinze manifestações obtidas dos nove Grupos de Trabalho, quatro informam que não é permitido ao Conselho Tutelar

⁴ A 'rede' desenvolve-se a partir de uma **proposta de trabalho integrado**. A articulação interinstitucional deve ter como produto uma proposta que, além de superar os paralelismos, superposições, divergências e antagonismos entre as instituições envolvidas, seja capaz de coordenar as ações em função de objetivos comuns, frutos de negociação e consenso. Evitado o paralelismo, integram-se os programas e serviços, funcionando como sistema de referência e contra-referência municipal, para atendimento integral aos direitos da criança e ao adolescente. Assim, por exemplo, um Abrigo deve contar com o apoio de um programa de resgate de vínculo familiar, um programa de apoio sócio-familiar, um serviço de atendimento psico-social, entre outros, todos voltados a reinclusão da criança e do adolescente na família de origem.

participar das reuniões dos CMDCA e todas indicam uma necessidade de melhor entrosamento entre CMDCA e o Conselho Tutelar, apelando no sentido da capacitação de todos os seus agentes.

Esta categoria apresenta-se, na percepção dos Conselheiros Tutelares, como **fator dificultador** de sua missão.

Ante o exposto é de se reconhecer que as categorias de fatores dificultadores suplanta os facilitadores, no apoio à execução da missão dos Conselhos Tutelares, tomados como base as categorias do Modelo Organizacional proposto por Costa.

CONCLUSÃO

A análise das percepções dos conselheiros tutelares em cada uma das categorias aponta pela necessidade de capacitação, formação e conscientização de técnicos, conselheiros e comunidade em geral em relação aos papéis destes novos órgãos públicos, os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares, e em relação à condição em que foi alçada a criança e o adolescente, como 'sujeito de direitos' e beneficiários da 'atenção integral'.

Os fatores que compõe as diferentes categorias que encontram-se ligadas ao sucesso de uma mudança organizacional devem ser estudados de per si e com eles estabelecido uma escala de valores, com base nas quais se estabelecerão as prioridades de investimento para garantia do processo de mudança organizacional, no qual esteja prevista a incorporação do Conselho Tutelar como órgão público municipal, imprescindível a obtenção da cidadania.

De outra parte e tendo por parâmetro o conceito de Mudança Organizacional proposto por Wood (1995), deve-se ter em mente que o processo de mudança em curso na Administração Pública Municipal, para criação e assimilação dos Conselho Tutelares, nasceu de uma lei federal cujo cumprimento decorreu de um processo de pressão social e/ou de uma exigência do Ministério Público, não se originando pois, de uma ação articulada e planejada, como consequência natural de um apoio e supervisão da administração superior. Assim também, embora a lei possua como intencionalidade a obtenção da eficácia nos resultados dos serviços públicos relacionados ao atendimento à criança em situação de risco social e pessoal, ou a atualização da organização ou ainda simplesmente proporcionar o crescimento da organização - razões da mudança (MATOS, 1985) -, não se pode afirmar que a Mudança Organizacional que ocorreu em todas as Administrações Públicas Municipais atendeu a uma ou algumas destas situações. Aliás, pela inclinação das respostas obtidas em cada uma das categorias que envolvem o sucesso de um processo de mudança, todas praticamente consideradas dificultadoras, temos que o processo de mudança organizacional em curso na Administração Pública Municipal não atendeu aos requisitos de um processo natural de mudança organizacional.

Nesse sentido importante será propor novas pesquisas na área, principalmente aquelas voltadas a identificação de elementos para construção de uma estratégia geral para o processo de mudança, pois conforme afirma Matos (1985), "*não se pode pensar*

em mudar sem uma estratégia geral, o que pode expor ao fracasso toda a organização”. Importante será então estudar alguns pontos a serem observados num esforço racional de mudança:

1. a razão de mudar;
2. consciência dos riscos;
3. divulgar as vantagens;
4. superar as objeções;
5. motivar a participação;
6. planejar a mudança;
7. reconhecer as dificuldades;
8. estabelecer metas e níveis de participação;
9. descobrir lideranças e motivá-las; (j) treinar o pessoal; e
10. gratificar os acertos.

Mas conforme expõe Matos, para que ocorra a adesão às transformações a serem introduzidas, as autoridades responsáveis pelo processo devem levar em consideração que *“a abertura e receptividade à mudança dependem da informação adequada”*.

Estes dados acima reforçam a imperiosidade de se dar a resposta administrativa esperada pelos conselheiros tutelares, qual seja, a capacitação dos agentes públicos envolvidos com a mudança: as autoridades públicas, os conselheiros e os educadores. O resultado obtido pela pesquisa é incisivo, em todas as categorias se pode inferir dos reclamos, a imperiosidade de um processo de formação e capacitação dos dirigentes e técnicos das organizações, para institucionalização das diretrizes estatutárias, o que implica na modificação de conteúdos, métodos e gestão organizacionais.

Interessante observar que embora a percepção de cada membro de uma organização quanto ao comportamento de seu superior - comando da Administração Pública Municipal -, *é determinada tanto pela natureza de tal comportamento como pela personalidade do membro e ainda pela experiência passada do indivíduo, suas expectativas e as tradições e valores de seu grupo de trabalho* (LIKERT, 1979, p.231), o que implica em possibilidades de resultado diferenciado. A pesquisa apresentou algumas unanimidades de percepções entre membros de conselhos de diferentes municípios, a respeito da vontade política de autoridades públicas desses diferentes municípios. Isto nos leva a convergir para um elemento fundamental, que impregna o sistema de valores dos indivíduos e que deve ser considerado em todos os processos de mudança: a cultura.

E está na cultura das pessoas o apego às chamadas ‘zonas de conforto’, pois que a mudança pode significar que ela tenha de se separar do seu grupo, da sua área de atuação, dos seus princípios, discursos e paradigmas. Daí porque não basta ter vocação para mudar, é preciso estar apto para transformar as bases do conhecimento objetivo, de forma a permitir a construção do ‘novo’. E este processo só se conclui com ‘educação’, isto é, com um processo de formação e capacitação capaz de propiciar a mudança de conteúdo, método e gestão nas organizações, por intermédio de seus recursos humanos. Esta é, na percepção do pesquisador, a real natureza do problema relacionado às dificuldades apresentadas pelos conselheiros tutelares para exercício de sua missão.

Finalmente, nos depoimentos dos conselheiros, extraídos da plenária final do Congresso dos Conselhos Tutelares de Santa Catarina - 1999, a consolidação do Conselho Tutelar como órgão público somente ocorrerá quando:

- houver uma efetiva participação do Conselho na composição do Orçamento Público na área da infância-adolescência;
- se tornar disponível aos conselheiros uma assessoria psicológica, justificada pelo contato permanente com todo o tipo de mazelas humanas;
- for desenvolvido um programa de orientação sobre o Estatuto da Criança e Adolescente, que alcance toda a comunidade local;
- as OG's e ONG's tomarem conhecimento das atribuições do Conselho Tutelar e;
- houver, efetivamente, uma articulação entre os Conselhos Municipais de Direitos e o Conselho Tutelar.

ANEXO I - Questionário

TRABALHOS EM GRUPOS POR REGIONAIS

Identifique a situação atual e apresente caminhos para desenvolvimento dos trabalhos quanto aos fatores⁵ que seguem, considerando o que ocorre no Município:

- 1 Quanto a recursos humanos (apoio técnico), recursos materiais (equipamentos, veículos, ...), recursos financeiros (manutenção do CT, ...).
- 2 Quanto a Trabalho Integrado entre as organizações governamentais e não governamentais, estabelecendo a rede de retaguarda de atendimento à criança, adolescente e sua família.
- 3 Quanto a Articulação Interinstitucional, envolvendo: (a) os diversos setores públicos (saúde, assistência social, educação, segurança pública, trabalho, ...); (b)

⁵ Os fatores constantes do Modelo Organizacional proposto por COSTA possuem, para a pesquisa, o seguinte significado:

VONTADE POLÍTICA - é aquela vontade manifestada pelo governante no sentido de direcionar a organização pública para propiciar ao Conselho Tutelar o apoio político necessário ao cumprimento de sua missão.

TRABALHO INTEGRADO - é aquele capaz de ordenar as ações dos diversos órgãos com os quais o Conselho Tutelar se relaciona, com objetivo de propiciar os encaminhamentos das crianças vulnerabilizadas.

ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL - envolvimento de entidades no trabalho social e educativo nas áreas da assistência social, justiça e educação, numa base de negociação e consenso, para promover acordos sobre a reinclusão social das crianças e adolescentes.

CAPACITAÇÃO - significa dizer o entendimento diferenciado que devem possuir as organizações governamentais e não governamentais sobre a condição da criança enquanto 'sujeito de direitos', das políticas sociais enquanto direito do cidadão e dever do Estado e da imprescindibilidade da participação da sociedade nas decisões governamentais sobre políticas de atendimento à criança e ao adolescente.

SUPRIMENTO DE RECURSOS (humanos, materiais e financeiros) - dispor de RH, materiais e financeiros na quantidade e nas especificações exigidas pelo trabalho.

ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO - tem a finalidade de orientar e reorientar a atuação dos responsáveis pelas decisões, dos seus executores e dos financiadores.

- envolvimento do CMDCA e CT; (c) CMDCA e CT com Conselho de Assistência Social, Conselho de Saúde, Conselho de Educação, ...
- 4☐ Quanto a Capacitação (formação) de conselheiros, dos gestores dos programas de atendimento, de técnicos e professores envolvidos na área.
- 5☐ Quanto a Instrumentos e procedimentos para acompanhamento e avaliação: (a) da atuação das organizações governamentais e não governamentais (fiscalização); (b) de indicadores sociais referentes à violação de direitos.
- 6☐ Quanto a Vontade Política: (a) do Prefeito Municipal; (b) do Secretário Municipal ao qual o Conselho Tutelar está vinculado; (c) do CMDCA.

ANEXO II - Siglas

1 - ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

- GRANFPOLIS - Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis
- AMFRI - Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí
- AMMVI - Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí
- AMUNESC - Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina
- AMOSC - Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
- AMPLA - Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense
- AMREC - Associação dos Municípios da Região Carbonífera
- AMAUC - Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense
- AMUREL - Associação dos Municípios da Região de Laguna
- AMURES - Associação dos Municípios da Região Serrana
- AMARP - Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe
- AMAVI - Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí
- AMMOC - Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense
- AMESC - Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense
- AMURC - Associação dos Municípios da Região do Contestado
- AMERIOS - Associação dos Municípios do Entre-Rios
- AMEOSC - Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina
- AMAI - Associação dos Municípios do Alto Irani
- AMVALI - Associação dos Municípios do Vale do Itapocu
- AMNOROESTE - Associação dos Municípios do Nordeste Catarinense
- AMPLASC - Associação dos Municípios do Planalto Sul Catarinense

2 - ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

3 - CT - Conselho Tutelar

4 - CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

5 - LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

6 - MP - Ministério Público

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- LIKERT, Rensis. *Novos padrões de administração. Cap. 13 - A Função das medições*. São Paulo: Ed. Livraria Pioneira Editora. p. 231. 1979.
- MATOS, Francisco Gomes de. *Negociação Gerencial: aprendendo a negociar. Experimento Nº 7: Resistência à mudança: “como negociá-la”*. Rio de Janeiro: J.O . Editora, 1985.
- MINAYO, Maria Cecília et al. *Pesquisa Social*. 6ª edição, ps. 18,24,43,71,74, Petrópolis: Vozes, 1996.
- SCHWARTZMANN, Simon. *Funções e metodologias de avaliação do ensino superior*. In: Revista AVALIAÇÃO. Belém. V.1(o): 13-54.1989.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *Infância, Juventude e Política Social*. In: *Brasil - Criança - Urgente: a lei*. São Paulo: Columbus Cultural, ps.39,43,74-81,92-93, 1990.
- CASTRO, Claudio de Moura. A escolha do tema. In: *A prática da pesquisa*. São Paulo: MacGraw-Hillp.70, 1978.
- SILVA, Antonio Fernando do Amaral e. 'A Mutação Judicial'. In: *Brasil - Criança - Urgente: a lei*. São Paulo: Columbus Cultural, p.46-53, 1990.
- SELLTIZ, Claire et al. In: *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. A escolha e formulação de um problema de pesquisa. 2. Ed. São Paulo: EPU, p.17,23-24, 1987.
- MORA, Luiz de La. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. São Paulo: Editora Malheiros, p.242, 1992.
- BAVA, Silvio Caccia. Discutindo a Assistência Social no Brasil: Ciclo de Seminários. *As Organizações Não Governamentais e a rede de assistência social*. Brasília: MPAS/SAS. P. 82-83. Julho/1997.
- WOOD, Thomaz Jr. *Mudança Organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas*. São Paulo: Atlas, p.25, 1995.