

## **ANÁLISE DAS BARREIRAS E DOS FACILITADORES DETERMINANTES NA IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE ITUIUTABA/MG**

**Arineide Aparecida Cintra da Silva – arinedeacs@gmail.com**  
**Orientador: Prof. Dr. Victor Manuel Barbosa Vicente - victorvicente@ufu.br**

### **Resumo**

O presente estudo tem por objetivo analisar as barreiras e os facilitadores determinantes na implementação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) no município de Ituiutaba/MG. A pesquisa foi de caráter descritivo e qualitativo, tendo sido realizada por meio de estudo de caso utilizando-se de dados coletados a partir de levantamento documental, de entrevistas semiestruturadas e da observação participante. As informações recolhidas na coleta de dados foram submetidas às técnicas de análise de conteúdo com auxílio do software IRAMUTEQ versão 23.0. Os principais achados convergem para os determinantes descritos na literatura da área, isto é, o processo de implementação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente dependeu da priorização das necessidades de crianças e adolescentes pela gestão municipal, do apoio da população em geral, da compreensão das normativas a ele pertinentes, da disponibilidade ao conselho de uma estrutura organizacional pelo município que garanta a efetiva realização de atividades, tarefas e atendimentos, da disponibilidade de profissionais para comporem as equipes de conselheiros ao longo do tempo, de solução de alguns equívocos, como a demora na criação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o que criou dificuldades na implementação e no funcionamento inicial efetivo do conselho. A pesquisa traz contribuições importantes para se compreenderem processos de implementação de políticas públicas em ambientes complexos e dinâmicos.

**Palavras-chave:** ECA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ituiutaba.

### **1. INTRODUÇÃO**

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece como um dos princípios basilares de proteção integral às crianças e aos adolescentes o direito à saúde, alimentação, educação, esporte, cultura, liberdade e acesso prioritário e irrestrito à justiça. Nesse sentido, o Art. 88 do estatuto determina, conforme diretrizes da política de atendimento, o seguinte: (a) municipalização do atendimento; (b) criação de conselhos municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente, além de órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais, demonstrando, assim,

que é dever da família, da sociedade e do Estado valer o cumprimento desses direitos (BRASIL, 1990).

Assim, a sociedade civil, as Organizações Não Governamentais (ONG) e os poderes constituídos nos municípios têm se preocupado em criar vários programas e ações sociais voltados para a criança e para o adolescente com a finalidade de diminuir a pobreza e combater as desigualdades e assegurar a plena efetivação dos direitos infanto-juvenis (SOUZA et al., 2010). A formulação desses programas deve passar pelo controle e crivo dos Conselhos Municipais, que são instituições com poderes jurídicos e de interferência nas ações do governo. Ademais, esses programas são de caráter híbrido - Estado e sociedade civil -, articulados e implementados politicamente sob forma de políticas públicas, com a competência de formular e coordenar a política municipal com vistas às garantias da sua promoção, da sua defesa, da sua orientação e à proteção integral da criança e do adolescente (CARNEIRO, 2002).

No município de Ituiutaba/MG, foi instituída a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, em dezembro de 1990, por meio da Lei n.2753/1990 que, no seu Capítulo II, criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), que tem como competência primordial formular a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, fixando prioridades para consecução das ações, metas, captação e aplicação dos recursos (ITUIUTABA, 1990). Hoje, no Brasil, existem 3948 conselhos municipais para a garantia de direitos das crianças e dos adolescentes (MERELES, 2016).

Analisar a evolução do processo de implementação do Conselho Municipal é assunto de interesse de estudiosos de Administração, pois, para Wu et al. (2014), é na fase da implementação de políticas públicas que se convertem as decisões e as propostas formuladas em ações por parte de algum órgão governamental. Entretanto, para que o processo de implementação não seja abortado, é necessário que se observem algumas condições essenciais, como as barreiras e os facilitadores que, ao longo do processo de implementação, permearam a elaboração da política pública em tela (NAJBERG; BARBOSA, 2006; MEDEIROS; CAVALCANTE, 2017).

Diante do exposto, a principal pergunta levantada neste artigo é: Quais foram as barreiras e os facilitadores encontrados na fase de implementação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) no município de Ituiutaba/MG?

O objetivo geral é analisar as barreiras e os facilitadores determinantes na implementação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no município de Ituiutaba/MG.

Os objetivos específicos deste estudo são: (a) compreender o processo de construção do CMDCA, os conflitos e o entendimento entre os atores sociais no município de Ituiutaba/MG; (b) analisar se a política obteve forte ou fraco apoio político; e (c) analisar a disponibilidade dos recursos financeiros para implementação da política empreendida.

Assim, foi realizado um estudo que compreendeu a evolução do processo de implementação de uma política pública municipal, demonstrando as barreiras, os facilitadores e os desafios que o Conselho Municipal de Ituiutaba/MG enfrentou durante o seu processo de implantação com vistas à contribuir com melhorias na gestão e nos processos decisórios futuros do conselho.

Este artigo será estruturado da seguinte forma: a introdução consta na primeira seção; na segunda seção, será apresentada a revisão da literatura referente ao tema;

na terceira seção, são descritos os procedimentos metodológicos utilizados na elaboração deste artigo; já na quarta seção, serão descritos os resultados obtidos nesta pesquisa e, na quinta seção, apresenta-se a conclusão do estudo.

## **2 REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1 Políticas públicas**

Segundo Wu et. al (2014), os obstáculos que permeiam a criação de políticas públicas podem ser superados ou mitigados se, os gestores aplicassem um filtro de integração em todas as fases do processo das políticas que se inicia: com a definição de agenda - com itens potenciais e estrutura integrada - a formulação, já com os objetivos ajustados e decididos com aceitação da maioria dos stakeholders; seguido da implementação que é a fase da operacionalização da ações de acordo com os objetivos e por último a avaliação que compreende a análise da implementação de forma alinhada aos propósitos iniciais. Esse critério de integração amplia a oportunidade de se conectar às várias fases do processo de um setor específico, bem como, a interligação entre outros setores.

As políticas públicas, ainda que recentes, surgiram como disciplina no meio acadêmico nos EUA, onde os estudos eram voltados para as ações do governo e não para as teorias básicas do papel do Estado. Ao contrário disso, a tradição europeia dava mais ênfase ao campo da análise sobre o Estado e suas instituições do que sobre os resultados dos governos, o qual é o maior produtor de políticas públicas. A fim de resolver os problemas de natureza social e econômica da sociedade, os governos lançam mão da política pública como forma de minimizar as questões de ordem econômica, devido às políticas restritivas de gastos, e só então, mais tarde, a área social entra na agenda do governo. Enfim, as políticas públicas são formuladas e planejadas, passam pelo processo decisório e são implementadas, ficando, a partir daí, submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

Muito se tem falado sobre políticas públicas, mas pouco se encontra na literatura sobre seus inúmeros conceitos, mesmo porque não existe um único. De acordo com a revisão de Souza (2006), há vários autores que se posicionaram, considerando políticas públicas como sendo ações do governo que produziram resultados específicos ou um conjunto de atividades que influenciam a vida dos cidadãos, direta ou indiretamente, ou ainda, o que o governo escolhe fazer ou nada fazer em relação ao problema, também é uma forma de política pública.

Já para Calmon (2012), políticas públicas se referem ao curso de ação que é empreendida para solucionar problemas pertinentes à esfera pública da sociedade, sendo essas políticas, normalmente, propostas e implementadas pelo governo, mas podem também resultar de iniciativas e da atuação de outros atores sociais. Além disso, para Calmon (2012), o estudo das políticas públicas se refere, portanto, à tentativa de estudar como, quando e porque governos/sociedades decidem seguir determinados cursos de ação ou, simplesmente, decidem por não segui-los. No entanto, a mais conhecida definição consiste em analisar, decidir e responder as questões concomitantes: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Ao contrário dessas abordagens, Brancalion et al. (2015) apontam algumas críticas, considerando que essas definições subestimam e ignoram os aspectos

racionais e procedimentais da essência da política pública que permeiam o embate das ideias e dos interesses, pois as decisões dos governos são limitadas. Outras definições enfatizam que a política pública assim se constitui quando um ou mais atores identificam uma necessidade ou um problema público. Com base nessas definições, a política pública contém elementos e especificidades setoriais, a saber: a intencionalidade pública (resolução de um problema) e o problema público (diferença entre o status quo e a situação ideal possível). A política pública toma forma ou se materializa por meio de leis, projetos, programas políticos, dentre outros. Alguns exemplos de políticas públicas podem ser percebidos na área da saúde (SUS), educação (reforço escolar), economia (câmbio flutuante), justiça e cidadania, entre outras.

Com relação às políticas públicas no Brasil, Noronha (2006) sugere a construção de um país republicano, efetivo, com vistas à extinção do 'jeitinho brasileiro' e o clientelismo, com vistas a atender as necessidades sociais e o bem-estar da população para que seja possível exercer plenamente a cidadania. O autor ressalta também que o processo de política pública deve acontecer de forma integrada e não de forma unilateral, em que alguns formulam e outros implantam, culminando em outro problema adicional eu é indicar o responsável pela avaliação, uma vez que os governos encontram dificuldades técnicas ou são resistentes a esse processo, tanto na esfera municipal, estadual ou federal.

Como parte integrante no processo de democratização no âmbito local, cabe aos municípios lutarem pelas desigualdades sociais, dando prioridades à aplicação de verbas públicas em projetos sociais com a participação e interação da sociedade civil. Nesse sentido, a partir da Constituição de 1988, os Conselhos Municipais ganharam destaque pela representatividade organizacional na gestão de políticas sociais específicas, funcionando, em tese, como elo entre a sociedade civil e o governo. Analiticamente, a globalização política e econômica fortaleceu de alguma forma a pressão por democracia na atualidade, especialmente, no que tange à constitucionalidade dos direitos humanos em nossa legislação, mas, por outro lado, está longe de terem fim os enormes problemas sociais existentes (NORONHA, 2006).

No próximo tópico, abordaremos uma etapa importante da política pública, sendo demonstrado como as barreiras e os facilitadores influenciam todo o processo de implementação.

## **2.2. Implementação de políticas públicas: barreiras e facilitadores**

Implementar significa executar, colocar em prática, no presente caso, o que está ligado ao início do processo de política estabelecida até seu impacto (NAJBERG; BARBOSA, 2006). Outros pesquisadores entendem que o objeto de compreensão da fase de implementação de uma política pública é a sequência de acontecimentos que ocorrem após sua formulação. Isso equivale às atividades e aos eventos que se sucedem após a definição das diretrizes da política, correspondendo à etapa em que os produtos de uma política pública – ações, informações, regras, bens e serviços – são entregues aos beneficiários daquela ação (SABATIER; MAZMANIAN, 1979; MEDEIROS; CAVALCANTE, 2017).

Dentre os vários processos em que as políticas públicas são divididas, a implementação compreende uma etapa de caráter dinâmico e não linear, em que o

planejamento e as decisões se convertem em ações, configurando uma das fases mais difíceis e críticas para os gestores públicos, pois eles sabem que serão julgados por suas habilidades de transformar as boas intenções na arte de propor desafios sociais e vencê-los (WU et al., 2014).

Muitos pesquisadores, como Wu et al. (2014), examinaram as barreiras e/ou os problemas gerais encontrados para a implementação de políticas públicas. Os autores citaram a existência de três barreiras nas quais o processo de implementação de políticas públicas esbarram, quais sejam: (a) suporte e autorização se esbarram na lentidão burocrática; (b) fraco apoio político e oposição burocrática; e (c) baixo incentivo ao implementador das políticas. As barreiras de competência analítica são as missões vagas ou múltiplas, mudanças de prioridades, má concepção e viabilidade desiguais. Já as barreiras de capacidade operacional são as limitações de fundos, má estrutura de gestão ou incapacidade de coordenação de rede, além da falta de clareza nos planos operacionais. Neste artigo, lançaremos mão dessas barreiras para analisar o processo de implementação do CMDCA.

Já outros autores, como Sabatier e Mazmanian (1980); Hill e Hupe (2002b) e Mota e Ronzani (2016), estão preocupados com outras barreiras/problemas que criam entraves ao processo de implementação de políticas públicas, como a pouca cooperação entre os gestores públicos no que diz respeito aos investimentos a serem feitos em determinada área, além dos orçamentos frágeis para diversos municípios e, finalmente, a baixa participação política e a falta de integração entre os atores locais. Além disso, Hill e Hupe (2002a) entendem que a discussão principal pode se dar em torno de como devemos começar o processo de implementação de uma política pública, devendo ser vista sob dois ângulos: de cima para baixo (*top-down*) ou iniciar o processo de implementação de baixo para cima (*bottom up*) e, assim, determinar qual a melhor forma de iniciar um processo de implementação de uma política pública.

Para Lima e D'ascenzi (2013), os problemas de implementação de políticas públicas, em sua maioria, originam da falta de interação política entre as organizações executoras, ou seja, enquanto a implementação é vista sob a ótica da prática administrativa, a formulação é vista sob a lógica da atividade política. Fica clara, então, a distinção entre a decisão e a operacionalização, sendo a arena e os atores distintos, prevalecendo a perspectiva denominada *top-down* (de cima para baixo).

Para Wu et al. (2014), devido à enorme complexidade analítica e prática, a implementação de políticas, muitas vezes, é negligenciada na prática, sendo essa complexidade apontada como causa de fracasso das políticas públicas, assim como a falta de preparo de forma sistemática para evitar desastres de política de alto nível ou muito abaixo das expectativas. As consequências são inevitáveis durante a fase da implementação, uma vez que os gestores terão dificuldades em captar e controlar recursos, bem como interpretar as intenções políticas. Assim, os formuladores de políticas devem dedicar atenção especial aos cálculos e atividades que são inerentes ao processo de implementação, principalmente, aqueles que desejam superar processo de políticas fragmentadas e acertar na implementação.

Dentre as várias dimensões dos desafios de capacidade para implementação, uma delas é decidir a estrutura apropriada para sustentar a implementação, incluindo grupo de trabalho ad hoc. Outro desafio é desenvolver sistemas de prestação de contas eficazes dentro da rede, com base em indicadores de desempenho, bem como em sistemas de informações que atualizem gestores e os múltiplos *stakeholders* de forma confiável. Além disso, quando um programa for implementado, caberá aos gestores acompanharem e avaliarem a sua total extensão (WU et al., 2014).

Se, por um lado, existem as barreiras, por outro, existem alguns fatores que favorecem ou facilitam a implementação, como elencam Najberg e Barbosa (2006): (a) explicitar os objetivos da política para definir, com clareza, as prioridades; (b) ter garantia de recursos físicos e financeiros e tempo suficiente para a implementação da política; (c) alocação em agências com relevante experiência e comprometimento; (d) fundamentação da política e justificativa de ações recomendadas para solução de um problema; e (e) as atividades devem acontecer no tempo certo (nem com atraso e nem deixar de acontecer). Sabatier e Mazmanian (1995) reforçam esses fatores, propondo um guia com as condições necessárias para a efetiva implementação de uma política pública.

Segundo os autores,

Para o sucesso do processo de implementação, os objetivos devem ser precisos e claramente ranqueados, deve haver a incorporação de uma teoria causal válida, fundos adequados para a implementação, o número de pontos de veto deve ser minimizado, sanções e induções para diminuir a resistência, as decisões na implementação devem se basear nos objetivos da organização, as agências implementadores devem se orientar pela legislação e dar prioridade ao programa (SABATIER; MAZMANIAN, 1995, p. 161).

Lima e D'Ascenzi (2013) e Souza et al. (2010) reforçam essa ideia de que o sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles.

No próximo tópico, discutiremos algumas contribuições teóricas acerca dos processos de implementação de políticas públicas para criança e adolescente no Brasil.

### **2.3. Implementação de políticas públicas para criança e adolescente**

O direito da criança e do adolescente nasceu dos movimentos sociais da década de 1980, junto com a democracia, sendo fruto das intensas e organizadas manifestações da sociedade. Os direitos fundamentais foram garantidos na Constituição Federal de 1988, ganhando as crianças e adolescentes o status de sujeito de direito. A tríplice responsabilidade compartilhada com a família, sociedade e Estado estabelece proteção integral igualmente para as crianças e adolescentes, assegurando-lhes proteção e direitos com prioridade absoluta, transpondo uma cultura política de tratamento paternalista e segregador para com a infância (DABULL; CHAVES, 2014).

De acordo com Dabull e Chaves (2014), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), amparado pela CF/88 e pela Lei 8.069/1990, atua de forma descentralizada, tendo como diretrizes a democracia participativa e a municipalização da rede de atendimento à população infanto-juvenil. Além disso, o ECA criou o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) como sendo uma de suas principais diretrizes (Art. 88.) que prevê a integração dos direitos, a promoção de políticas públicas e a fiscalização das ações do poder público. O Estatuto trouxe significativas mudanças concernentes à sociedade civil que, por sua vez, aliada a outros atores, como o judiciário, irão somar as mesmas aspirações e dividir as mesmas responsabilidades. Do resultado dessa aliança, nasce uma importante ferramenta de

políticas públicas, bem como a exigência da efetivação e garantia de acesso da criança e do adolescente aos direitos em sua plenitude.

Ao longo dos anos, têm sido frágeis o reconhecimento e a garantia dos direitos civis e sociais que protegem a infância e a adolescência no país. Nesse sentido, há um conjunto de trabalhos que passaram a analisar e compreender os processos de implantação de algumas políticas públicas que, de certa forma, atendam às garantias de direitos às crianças e adolescentes em todo o país, segundo apontam Rizzini, Naiff e Baptista (2006). Os autores mostraram também, em seus estudos, que alguns problemas são comuns na implementação de políticas para infância e a juventude, dentre elas, a frágil cooperação entre os entes federados. Para Melo Jr (1998), ainda há muito o que se fazer, principalmente, no que tange a mudanças de mentalidade de gestores e implementadores do poder público responsáveis pelo atendimento e implementação dessas políticas (PEREZ; PASSONE, 2010).

No Brasil, foram inúmeras as tentativas de implementação de políticas públicas de amparo à infância, havendo ainda alguns espaços que não foram preenchidos, o que levou à perpetuação ou à piora da situação social em que ela se encontrava. É nesses espaços que se situam as políticas existentes, normalmente, incipientes e desarticuladas, configurando-se em programas de atendimento frágeis que se movem de acordo com os interesses e vontades dos que estão em evidência política em meio à completa ausência de um planejamento e investimentos sérios que transcendam aos interesses pontuais e que permitam o enfrentamento dos problemas com políticas de curto, médio e longo prazos que venham ao encontro das necessidades da criança, do adolescente e de sua família (ALVES, 2001).

Nessa mesma linha de entendimento, Matos (2017), após análises da política de implementação do CMDCA de Viçosa/MG, identificou também elementos basilares de governança pública que são destacados como facilitadores para o exercício pleno da democracia local. Foi observado também pouco comprometimento por parte dos conselheiros, baixa participação dos mesmos, resultando em infrequências rotineiras nas reuniões. Além disso, foi observado pouco interesse da sociedade civil pelo conselho, apesar de o mesmo estar constituído há mais de vinte cinco anos no município, sendo grande parte desse desinteresse atribuído à não divulgação das reuniões antecipadamente, bem como à falta de transparência quanto à divulgação das deliberações, decisões e atas do conselho. Apesar disso, as dificuldades encontradas no relacionamento entre a gestão municipal e o CMDCA estão melhorando razoavelmente devido à abertura da gestão atual em dar ouvidos às demandas do conselho.

A seguir, será feita uma breve reflexão sobre os conceitos e a importância dos conselhos municipais, analisando sua constituição, diretrizes e atribuições junto ao executivo municipal.

### *2.3.1. Conselhos Municipais*

Para Carneiro (2002), os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e que propagam as ações do governo. Os conselhos são também mecanismos de ação, com poderes de inserção das demandas e temas de interesse público na agenda do governo para que sejam implementados sob a forma de políticas

públicas. Portanto, mais do que um canal de comunicação, os conselhos possuem dimensão jurídica, tornando efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA's) são órgãos deliberativos e articuladores das ações e políticas relacionadas à população de 0 a 18 anos. De acordo com as diretrizes do ECA, em seu Art. 88 (BRASIL, 1990), há que se observar o que precisa ser feito para garantir as políticas sociais básicas, bem como as medidas protetivas e socioeducativas, além de ser essencial monitorar as ações governamentais e não governamentais. Suas orientações sobre a política têm força de decisão, pois os gestores públicos devem fazer os investimentos necessários, devendo todos os atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança se pautarem pelas deliberações do Conselho, mas é importante destacar que não é papel do Conselho executar as políticas e ações (FUNDAÇÃO VALE, 2011).

Os Conselhos devem existir nas esferas nacional, estadual, municipal e no Distrito Federal. Como é um órgão público, da estrutura do Poder Executivo, mas não subordinado a ele em virtude de sua composição paritária – governo e sociedade civil -, os conselhos constituem-se em espaços nomeados (metade) por representantes governamentais, na pessoa do executivo municipal, e (metade) por eleitos pelo Fórum Nacional do Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA), além da participação popular nas audiências públicas, compondo, assim, uma gestão deliberativa e vinculante ao mesmo tempo (FUNDAÇÃO VALE, 2011).

Portanto, é a lei de criação do Conselho que irá determinar quantos membros serão integrados, bem como os procedimentos de escolha. Trata-se, portanto, de um órgão colegiado, de modo que os atos são provenientes de discussões e decisões coletivas e não de forma isolada. A função de membros dos CDCAs é considerada de interesse público relevante e não pode ser remunerada (FUNDAÇÃO VALE, 2011).

Em 15 de junho de 2005, por meio da Resolução nº 105, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) estabeleceu: “Art. 1º - Ficam estabelecidos os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) em todo o território nacional, nos termos do art. 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e artigos 204, inciso II, e 227, parágrafo 7º, da Constituição Federal de 1988”. Ademais, a lei local deve, necessariamente, submeter-se aos princípios e regras estabelecidos pela Constituição Federal e pelo ECA, e tanto ela como as normativas associadas devem observar as disposições estabelecidas pelo CONANDA (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2015).

Partindo do princípio da descentralização, os conselhos são estabelecidos em todas as esferas públicas, mas é no âmbito municipal que se concentra maior atenção e proximidade com as demandas sociais, apontando e diagnosticando ações que assegurem a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Portanto, a competência dos conselheiros e a qualidade de sua atuação dependerão da representatividade junto ao conselho, ou seja, a capacidade de conduzir as questões do universo infanto-juvenil e a deliberação de posteriores soluções (DABULL; CHAVES, 2014).

Atualmente, por todo o Brasil, temos em funcionamento, em cada região e em vários municípios, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a saber: CMDCA de São Paulo/SP, criado em 1991(SÃO PAULO, 2015); CMDCA de Porto Alegre/RS, criado em 1991(PORTO ALEGRE, 2018); CMDCA de Goiânia/GO, criado em 2006 (GOIÂNIA, 2009); CMDCA de Belém/PA, criado em 1996 (BELÉM, 2015); e CMDCA de Salvador, criado em 1990 (SALVADOR, 2018).



### *2.3.2 Conselho Municipal dos direitos da criança e do adolescente de Ituiutaba/MG*

Criado pela Lei Municipal nº 2753 de 17 de Dezembro de 1990, atualizada pela Lei Municipal nº 4.529 de 17 de Outubro de 2017, situado à Rua 22, n. 540, Centro, o Conselho da cidade de Ituiutaba/MG é composto, paritariamente, por 09 conselheiros, dentre eles, titulares e suplentes representantes do Poder Executivo e 09 da sociedade civil organizada, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, Art. 88, inciso II. O Conselho é órgão colegiado, no qual os atos são provenientes de discussões e decisões coletivas e não resultados de definições de um ou outro conselheiro isoladamente. A função de membro do CMDCA é considerada de interesse público relevante e não pode ser remunerada. O Conselho está vinculado administrativamente ao Executivo Municipal, mas tem autonomia para discutir e deliberar sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente. O espaço de decisões do Conselho é a plenária mensal, que reúne os conselheiros representantes do Executivo e da sociedade civil para discutir e deliberar sobre as diretrizes e projetos voltados ao atendimento da infância e do adolescente (ITUIUTABA, 1990).

## **3 METODOLOGIA**

### **3.1 Caracterização da pesquisa**

Esta pesquisa é caracterizada por um *estudo de caso* descritivo, de cunho qualitativo, tendo sido realizada com a utilização dos métodos e técnicas que serão detalhados a seguir:

#### *3.1.1 Pesquisa Bibliográfica*

Revisão da literatura em livros, periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, anais de congressos científicos e outras publicações pertinentes que contribuíram para a formação do marco teórico que fundamentou o trabalho e subsidiou a análise de dados.

#### *3.1.2 Pesquisa Documental*

Realizou-se a pesquisa nos seguintes documentos:

- a) documentos gerados pelos órgãos da Prefeitura Municipal de Ituiutaba/MG;
- b) leis, portarias e resoluções relacionadas ao funcionamento do CMDCA;
- c) orçamentos anuais do Município de Ituiutaba/MG, no período de 2005 a 2016, e Plano Plurianual 2005 a 2008.

#### *3.1.3 Pesquisa de campo*

A coleta de dados primários foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com conselheiros municipais representantes do governo e de organizações não governamentais (sociedade civil/Terceiro Setor) com assento no

conselho e responsáveis pela formulação e/ou implementação no CMDCA. Foram utilizados roteiros de entrevistas semiestruturadas para um único respondente por vez – entrevistas “em profundidade”, tendo sido as entrevistas aplicadas a 10 informantes-chave com profundo conhecimento sobre o processo de implementação e do funcionamento do CMCD, sendo observado o roteiro pré-estabelecido de perguntas.

As entrevistas foram realizadas de março a maio de 2018.

A fase de campo englobou, ainda, a **observação participante**, com a participação da pesquisadora em reuniões do CMDCA que acompanhou os direcionamentos e os principais encaminhamentos feitos pelo conselho.

### 3.1.4 Acesso e leitura de **portais** do Governo Municipal de Ituiutaba na internet.

Na forma de um modelo de análise, segue um quadro composto por dimensões e categorias de análises que terão a finalidade de operacionalizar a pesquisa.

## 3.2. Modelo de análise

No Quadro 1, segue o detalhamento correspondente às dimensões I e II, às categorias e focos com suas respectivas análises.

**Quadro 1 – Modelo de Análise da Pesquisa.**

DIMENSÕES	CATEGORIAS DE ANÁLISE	FOCO DA ANÁLISE	FONTES
I - Barreiras	Políticas	Analisar se a política tem forte ou fraco apoio político.	Wu et al. (2014); Medeiros e Cavalcante (2017)
		Fracos incentivos ao implementador.	
		Prioridade das políticas na visão dos implementadores.	
	Analíticas	Má concepção.	
		Objetivos claros e precisos.	
	Operacionais	Limitações de fundos.	
Falta clareza nos planos operacionais.			
II - Facilitadores	Normativas que estruturam a implementação	Compreensão da política por parte dos implementadores locais.	Sabatier e Masmanian (1979, 1995);

	Contexto social	Relacionado ao apoio do público à política.	Medeiros e Cavalcante (2017); Najberg e Barbosa (2006)
	Contexto econômico	Refere-se à disponibilidade de recursos financeiros para a implementação da política.	
	Organização do aparato administrativo	Disponibilidade de força de trabalho e de estrutura organizacional para a implementação da política.	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de revisão da literatura.

A **Dimensão I** compreende as barreiras que bloqueiam ou dificultam o processo de implementação de uma política pública. Essa dimensão é composta das seguintes categorias de análise; (a) as barreiras políticas, (b) as barreiras analíticas e (c) as barreiras operacionais. A categoria de análise das *Barreiras Políticas* visam a levantar informações sobre três principais enfoques. O primeiro enfoque se centra em analisar se a política teve forte ou fraco apoio político, portanto, englobou a fase do projeto piloto, verificando se houve ou não a iniciativa imediata por parte dos políticos na implantação do CMDCA em Ituiutaba/MG. O segundo enfoque estabelece uma análise quanto aos fracos incentivos ao implementador, ou seja, nesse enfoque, foi verificado se os implementadores obtiveram incentivos adequados ou não para executar a implementação de acordo com suas competências, bem como se participaram ou não do processo de tomada de decisão. O terceiro e último enfoque se debruça em tratar da prioridade das políticas na visão dos implementadores, buscando averiguar o realce dado aos interesses conflitantes e ao baixo incentivo, bem como verificou se a burocracia atrapalhou o processo de implementação.

As *Barreiras Analíticas* visaram, em primeira análise, a verificar se houve má concepção da política, isto é, foi analisado junto aos implementadores se esse programa social está funcionando de acordo com o esperado ou se houve falhas em sua concepção, além de evidenciar quais possíveis soluções foram tomadas para corrigi-las, pois, se essas falhas são ignoradas, a política fatalmente fracassará. Quanto à clareza e precisão dos objetivos, foi verificado se os objetivos para os quais o CDMCA foi criado, dentre eles, integrar, proteger e assistir as crianças e os adolescentes, estão sendo garantidos e claros em sua aplicação.

Já as *Barreiras Operacionais* visaram a analisar as limitações de fundos, isto é, como foram e são repassados os recursos financeiros, bem como se são suficientes e rápidos para a concretização e implementação dos planos aprovados, observando-se, ainda, se há ou não falta de clareza nos planos operacionais, tendo em vista o que foi avaliado e observado. Além disso, deve-se observar se foram ou estão bem definidos os papéis e funções dos participantes do conselho para que os problemas de comunicação e execução não se tornem deficientes (Quadro I).

Em virtude da existência de barreiras ao processo de implementação de qualquer política pública, a **Dimensão II** investigou alguns possíveis facilitadores ao processo de implementação de qualquer política pública, os quais foram agrupados

em quatro categorias de análise, sendo elas: (a) a existência de normativas que estruturam a implementação; (b) contexto social; (c) contexto econômico; e (d) organização do aparato administrativo.

A primeira categoria teve como foco de análise a compreensão da política por parte dos implementadores locais, tendo sido avaliado se os implementadores compreenderam as normas que envolveram ou envolvem a política de implementação do conselho. A segunda categoria visou a relacionar o apoio do público à política, analisando se a participação popular reconheceu e reconhece a necessidade e importância do conselho, bem como se apoiaram ou apoiam tal política. A terceira categoria refere-se à análise da disponibilidade de recursos financeiros para implementação da política, verificando se os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) foram e são repassados de forma integral e de direito para o conselho. E, por último, está a categoria que analisa a disponibilidade de força de trabalho e de estrutura organizacional para a implementação da política, tendo sido analisado se a estrutura do conselho dispôs de forças de trabalho disponíveis e suficientes para a implementação da política (Quadro I).

### 3.3 Análise e tratamento dos dados

Este estudo optou pelo método de análise qualitativo das informações por ser o mais adequado à presente pesquisa, pois pretendeu-se, neste trabalho, entender duas dimensões complexas que são os facilitadores e as barreiras na implementação do CMDCA. Esse tipo de abordagem aprofundou-se no mundo dos significados, das ações e das relações humanas, sendo esse um aspecto não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MEDEIROS, 2004). A partir da análise qualitativa das entrevistas, verificou-se o pensamento dos diferentes atores que atuam no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – aqueles que detêm um profundo conhecimento do processo de implementação do conselho - quanto à identificação de possíveis barreiras e facilitadores que permitiram ou não a implementação do CMDCA. Para atingir esse objetivo, a técnica utilizada foi a **análise de conteúdo**, a qual permite “compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características e extrair os momentos mais importantes” (RICHARDSON et al., 1985, p. 178).

Com a probabilidade de obtenção de grande quantidade de dados e entender a complexidade das interações de opiniões dos diferentes conselheiros que foram entrevistados, foi utilizado, para auxiliar na análise de conteúdo e na ordenação conceitual, o *software* IRAMUTEQ – versão 23.0, que é apropriado para análise qualitativa de informações obtidas por meio de entrevistas.

As gravações das entrevistas foram feitas em formato digital e transcritas com a utilização de um processador de textos e finalmente, inseridas no *software* IRAMUTEQ para tratamento e análise dos resultados.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados e a consequente discussão acerca dos dados levantados na pesquisa resultaram da aplicação da análise de conteúdo sobre os dados primários

coletados, o que foi realizado com auxílio do software Iramuteq, estando a presente subseção organizada conforme as dimensões e categorias de análise constantes no Quadro 1. Nesta etapa, as entrevistas foram confrontadas, sempre que necessário, com os dados secundários (documentos oficiais, leis municipais e observação em sítios na Internet etc.) e com o marco conceitual de referência, mas sempre com a preocupação de espelhar, de modo preponderante, a percepção dos entrevistados sobre as questões adiante discutidas.

#### **4.1 A implementação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Ituiutaba/MG.**

Conforme dados extraídos da legislação da Prefeitura de Ituiutaba/MG e dos sítios eletrônicos do CMDCA, fica evidenciado, de forma resumida, que as atividades do CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que tem caráter deliberativo nas decisões, se concentram na realização de dois objetivos principais; a) definir, no âmbito do município, políticas públicas de cunho integral à criança e ao adolescente de Ituiutaba-MG, incentivando a criação de condições objetivas para sua concretização com vistas ao cumprimento das obrigações e garantias dos direitos; e b) controlar ações governamentais e não governamentais destinadas à criança e ao adolescente no município de Ituiutaba-MG com vistas à consecução dos objetivos definidos na Lei.

O conselho tem funcionado normalmente desde sua criação, em 1990, em atenção à Lei Municipal nº 2753/1990. O levantamento documental da legislação mostra uma sequência de inovações institucionais desde a sua criação. Tal evidência corrobora os achados de Najberg e Barbosa (2006), os quais concluem que os processos de implementação são importantes fontes de experiência e aprendizagem com que os gestores podem contar para avaliar e aprimorar ações de melhoria ao longo do tempo. Esse fato evidencia a necessidade e importância do funcionamento e do aprimoramento do conselho municipal, bem como da melhoria da sua capacidade em cumprir os principais objetivos voltados para a eficiente prestação de serviços ao público destinatário de seus serviços.

Oportuno evidenciar algumas mudanças institucionais que foram imprescindíveis ao longo dos anos, visando ao aperfeiçoamento do processo de implementação e o adequado funcionamento do CMCD. Dentre elas, merecem destaque a lei de criação do Conselho, Lei nº 2753/1990, bem como outras inovações legais que vieram logo a seguir: Lei 2844/1992; Lei 2938/1993a; Lei 2948/1993b; Lei 3245/1997; Lei 3672/2004; Lei 3744/2005; Lei 3797/2006; Lei 3834/2007; Lei 4256/2014; Lei 4365/2015, tendo ocorrido a última mudança institucional com a Lei 4529/2017 (ITUIUTABA, 1990; 1992;1993a; 1993b; 1997; 2004; 2005; 2006; 2007; 2014; 2015; 2017).

##### **4.1.1 Barreiras**

Esta subseção aborda os achados apurados e observados quanto às *Barreiras Políticas, Analíticas e Operacionais* na implementação do CMDCA, constantes da Dimensão I do Modelo de Análise da Pesquisa (Quadro 1).

As entrevistas semiestruturadas produziram informações que confirmaram os achados da pesquisa documental, visto que as ações desenvolvidas para apoiar a implementação do CMDCA citadas pelos entrevistados refletem as barreiras políticas encontradas na implantação do conselho. Nesse sentido, foi verificado se o conselho obteve ou não forte apoio e iniciativa imediata por parte dos políticos. Segundo Medeiros e Cavalcante, (2017), os planos podem atingir níveis moderados de sucesso durante o projeto-piloto, não fosse a busca de interesses opostos por parte de políticos importantes, até que o “programa” comece a ser ampliado. Mas, no caso de Ituiutaba-MG, houve iniciativa imediata e forte apoio político, não se configurando, portanto, uma barreira à criação do conselho na cidade. Conforme informou o Conselheiro governamental, o CMDCA de Ituiutaba/MG foi um dos primeiros Conselhos a ser implementado no Brasil, o que se deu após a criação da Lei do ECA em 1990. De acordo com o conselheiro,

Em 1990 quando foi publicada a lei, era vereadora de Ituiutaba Neusa Domingues, ela recebeu essa lei e nos convocou para fazermos um estudo da lei, porque nem ela e ninguém conhecia a lei, ela chegou até a Prefeitura e nós então resolvemos fazer um estudo comandados pela Neusa[.....] **então não houve assim de início uma barreira política**, no início não, porque o movimento tava partindo de um setor político que era a câmara municipal, né” (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

Uma barreira política se refere aos incentivos obtidos pelos implementadores de acordo com as suas competências que, nesse caso, se confirmaram como sendo fracos ou quase nenhum, além da não participação na tomada de decisão, apesar de ter sido cumprida a obrigatoriedade da lei e dos fatos. Nos achados de Wu X. et al, (2014), os implementadores de linha de frente dos órgãos ou mesmo os executivos de coordenação do governo, que não foram consultados durante a fase de tomada de decisão, não têm adesão ou recebem incentivos adequados para cumprir as normas do procedimento. Diante dessa barreira encontrada, o Conselheiro não governamental evidencia em sua fala:

Não, eles sem dúvida que não tinha outra forma de ser constituídos sem duas mãos, mas, a dificuldade para a sociedade civil de tomar decisão dá um rumo correto à criação do Conselho isso teve muita dificuldade, [...], infelizmente dos nossos dirigentes políticos não havia interesse considerável para a criação do Conselho (CONSELHEIRO NÃO-GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

Os dados ainda evidenciaram que, em relação às barreiras políticas que os implementadores conseguiram perceber, houve baixa oposição dos superiores políticos e administrativos, portanto, o projeto foi priorizado. Para Medeiros e Cavalcante, (2017), na rede de órgãos encarregados de implementar a política pública, figuras fundamentais sabotam ou retardam a implementação devido à pouca prioridade dada ao projeto, uma vez que faltam incentivos e/ou os interesses são conflitantes. No caso do conselho, essa barreira não foi determinante na fase de implementação, pois, segundo a fala do Conselheiro não governamental, a lei já vem pronta;

Não é que seja alta ou baixa, é obrigatório[...] ele é de alta prioridade, a vigilância social ela acontece via Ministério Público que não deixa de ser um ator né, participativo, então graças a essa vigilância a esse ator na participação da prioridade é que as coisas acontecem (CONSELHEIRO NÃO-GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

Em relação à barreira analítica, o CMDCA foi criado por determinação expressa do Estatuto da Criança e do Adolescente visto que, por ser lei federal, é obrigatório que os municípios façam a adequação local e alocação de recursos financeiros, físicos e humanos para o sucesso da implementação. De acordo com Wu X. et al (2014), podem ocorrer falhas que determinarão o sucesso ou o fracasso da concepção da política pública. Como diversos obstáculos foram deixados sem solução, a falha estará mais que determinada, porém, ao longo do funcionamento do conselho, podem ser corrigidas ou ficarem à mercê do insucesso. O Conselheiro governamental esclarece que, de acordo com a lei, o conselho foi bem concebido, no entanto, existem algumas arestas que precisam serem aparadas: “As regras estabelecidas foram claras desde o início. O que falta é conhecimento e informação dos atores” (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

Outra dificuldade que afeta a implementação proposta na literatura, em se tratando das barreiras analíticas, é se os atores da implementação compreenderam os objetivos para os quais o CMDCA foi criado. De acordo com o ECA, dentre eles, estão a integração, proteção e assistência às crianças e aos adolescentes e se esses direitos estão sendo garantidos e claros em sua aplicação no dia a dia do conselho.

Nesse sentido, Najberg e Barbosa (2006) apontam que um dos fatores que favorecem o processo de implementação é a explicitação dos objetivos da política a fim de que os implementadores saibam o que deles se espera e aquilo que devem priorizar. O Conselheiro não governamental destaca que os objetivos foram repassados de forma aberta aos implementadores, porém o atendimento não acompanhou a assimilação dos objetivos devido à redução de subsídios financeiros, passando o conselho a atender somente o previsto em lei.

A galera entendeu o que era para fazer, mas o atendimento ficou só no cumprimento daquilo que é obrigatório por lei [...]o Ministério do Desenvolvimento Social foi criado no governo Lula ou seja não havia nenhum lugar ou um Ministério que discutisse tais questões de assistência de garantia de direitos, direitos humanos,[...] atualmente no governo estabelece esses recursos a maioria foram retirados, então a política pública retroagiu, o Conselho Nacional e o Conselho Estadual está lutando desde quando o governo Temer assumiu, é uma realidade no país, os recursos não chegam mais. O município de Ituiutaba tá com dificuldade de gerenciar a equipe de CRAS (CONSELHEIRO NÃO-GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

O Conselheiro governamental compartilha da opinião de que os objetivos foram claros, porém a sua execução, ao longo dos anos, ainda não está totalizada:

Eles são claros, agora na aplicação falta muita coisa né, pra realmente eles atingir, atingir um objetivo né, de atender a criança na área da saúde, de atender a criança na área de educação, de atender na área de lazer né, de respeitar a criança na sua integridade, de respeitá-la como pessoa humana, eu acho que ainda falta muita coisa (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

Quanto às barreiras operacionais, foi evidenciada uma escassez de recursos financeiros e humanos que contribuíram para uma implementação ineficaz ou uma conclusão de projeto de forma indesejada. Wu X. et al, (2014) destacam que a demora do repasse de fundos para a concretização dos planos aprovados impede o progresso, enquanto os elementos-chave da situação mudam na prática e/ou os

apoiadores iniciais desanimam e abandonam os esforços. O Conselheiro governamental deixa claro que, enquanto presidente na época da implementação, não se conseguiu implantar o Fundo da Infância e da Adolescência (FIA) por discordância da forma como os resultados finais afetariam os contribuintes:

Nós tentamos implantar o FIA, a gente fazia reunião com os contadores na associação comercial [...] quando você aplica o FIA ele tem que ser descontado antes da declaração do Imposto de Renda, e muitas pessoas não concordam com isso (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

De acordo com o Conselheiro governamental, integrante do último mandato, não existe dotação orçamentária específica para o CMDCA.

Até o ano de 2017, não havia no município dotação orçamentária específica para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sempre existiu uma dotação orçamentária para o conselho tutelar, eu não sei em relação à dotação orçamentária desse ano de 2018, mas até o ano passado, que eu tenha conhecimento não havia dotação orçamentária específica, pra o conselho (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

A literatura mostra que a falta ou não de clareza nos papéis e funções dos participantes pode ou não atrapalhar a implementação. Segundo Medeiros e Cavalcante (2017), quando os planos aprovados e financiados são mal administrados, devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas, bem como pela piora dos sistemas de supervisão e informação deficientes, podem ocorrer dificuldades nos processos de implementação. No caso do conselho, Conselheiros governamental e não governamental, sugere-se que os conselheiros tenham mais disponibilidade para atuarem com maior dedicação como forma de mitigar esses problemas que surgiram no início e continuam atrapalhando o funcionamento do conselho.

O presidente [...] teria que ter mais tempo disponível para estar presente no CMDCA [...], nós presidente já temos um outro compromisso e você tem hora que a responsabilidade é muito grande você não tem como deixar o seu trabalho e vim para o Conselho Municipal da Criança, [...], você teria que ter mais disponibilidade e de mais informações para trabalhar nele (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

Ainda segundo o Conselheiro:

Houve situação de divergência, [...] Eu acho que as divergências [...] talvez seja um pouco mais é, falta de esclarecimento verbal. [...] antes que a pessoa passe a integrar um Conselho, ele ter um certo preparo, ter um conhecimento em gestão, não apenas ir lá por estar, mas ir lá com conhecimento de causa, sabendo qual é a proposta (CONSELHEIRO NÃO GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

#### **4.1.2 Facilitadores**

Esta subseção pretende abordar os facilitadores determinantes na implementação do CMDCA, da Dimensão II do Modelo de Análise da Pesquisa (Quadro 1).



O desenvolvimento de atividades de monitoramento da implantação do CMDCA pactuadas por meio do entendimento e o aumento ou não do financiamento municipal também configurou como estratégia de apoio à implementação. De acordo com a literatura, quanto mais atores envolvidos na implementação, maiores são as chances de que essa implementação não seja bem-sucedida. Nesta pesquisa, estudos sobre a implementação do conselho municipal envolveram algumas análises no âmbito da categoria normativa que estruturou a criação do Conselho Municipal e a compreensão ou discordância da política adotada pelos atores da implementação local. Nos achados de Sabatier e Masmanian (1979), os objetivos devem ser precisos e claramente ranqueados. O ex-presidente e conselheiro governamental enfrentou, no início do mandato, algumas discordâncias por parte do poder público, conforme ele asseverou: “Já houve tempo de incompatibilidade dos objetivos aprovados com a vontade do poder público, cuja resistência foi resolvida judicialmente em favor do CMDCA”. (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

Por se tratar da implementação da Lei do ECA, considerada um dos facilitadores, os participantes, inicialmente, compreenderam as normas que envolveram a política do conselho e foram orientados a seguir a legislação. Isso é o que afirmou o Conselheiro governamental acerca de sua gestão de outrora: “Tudo, as normas, as leis, as soluções, os problemas que existem, todos nós conhecemos isso e estávamos orientados, né?” (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

Com relação à categoria contexto social, sob o ponto de vista geral, esse é considerado como um facilitador da política pública, uma vez que vem de encontro aos direitos da criança e do adolescente, mas, em muitos casos, somente as famílias que se encontram em desajuste com crianças em casa é que são sabedoras da existência do conselho. Apesar dessa fragilidade, o avanço democrático demonstra que sua criação e funcionamento são reais e que a entidade necessita de uma maior divulgação para a sociedade civil, até mesmo para receber e apoio e reconhecimento de utilidade pública. Para Medeiros e Cavalcante (2017), nos locais em que a organização da população se apresenta mais consolidada, a pressão social para que os gestores aderissem ao projeto seria maior. Nesse sentido, apesar de ter havido intensa cobrança dos municípios para implantação do conselho, houve, após a sua instalação, um desinteresse em relação às atividades e às deliberações do CMDCA de Ituiutaba/MG. O Conselheiro governamental, em sua entrevista, apontou esse desentendimento.

Não vejo que a população reconheça a importância do conselho, sendo ele um órgão deliberativo, ou seja, que tem do poder de decisão, se a sociedade civil soubesse da verdadeira importância que ela possui no processo de decisão dentro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, acredito que ela seria mais participativa nas reuniões (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

Um dos facilitadores basilares da implementação da política do conselho no contexto econômico se baseia nos recursos financeiros que compõem o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), o que está prescrito no Estatuto. Entretanto, se esses recursos forem repassados de forma lenta e inadequada, a manutenção do conselho ficará comprometida. De acordo com Najberg e Barbosa (2006), constitui-se em um fator favorável a garantia de que haja tempo e recursos físicos e financeiros suficientes destinados à implementação da política. Em sua fala,

o Conselheiro governamental, com base em sua experiência como ex-presidente, confirmou que os recursos existem:

Na época da implantação não participei, mas nesta gestão os Fundos ao Conselho Municipal da Criança e do Adolescente se encontra sobre a responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e sempre que solicitados fomos atendidos (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

Percebeu-se também, em relação aos facilitadores da política pública, especificamente, sob o ponto de vista da categoria organizacional e do aparato administrativo, que é fundamental que haja disponibilidade de força de trabalho capacitada e suficiente atrelada a uma infraestrutura de espaço físico, equipamentos, enfim, um local adequado e minimamente funcional. Nos achados de Medeiros e Cavalcante (2017), a falta de organização do aparato administrativo é citada na literatura como variável interveniente na implementação. Os Conselheiros não governamentais concordam que existe o espaço, mas não suficiente e, ainda, falta o ambiente necessário para a execução da missão, bem como das atividades e tarefas sob competência privativa do conselho.

Eu diria que Ituiutaba o espaço é adequado, agora, instalações sem dúvida que é precária né não tem os instrumentos necessário o ambiente adequado né para que possa trazer ali, formação para menores e até mesmo para as conselheiras né, então assim, tem espaço mas não tem o ambiente e não tem as instalações adequadas para o bom funcionamento do Conselho (CONSELHEIRO NÃO-GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

O Conselheiro entrevistado acrescentou:

Minimamente, minimamente, hoje tem um espaço razoável, adequado onde ele atende, porém, não tem pessoas específicas para tá ajudando atendendo, trabalhando, tem sempre uma pessoa fazendo mais de alguma coisa pra mais grupo, pra mais conselhos para outra secretaria enfim, não tem equipamento suficiente, não tem computadores, arquivos não há uma disponibilização não só de espaço como de pessoa, de recursos para execução, então não há um suporte adequado, acredito que no início foi assim também (CONSELHEIRO NÃO-GOVERNAMENTAL, EM ENTREVISTA).

A análise das categorias da Dimensão II desta subseção evidenciou que a demora na criação do FDCA dificultou, porém não emperrou o processo de implementação, pois o intenso apoio dos munícipes, no início, debelou essa dificuldade. Entretanto, o aparato administrativo, em vez de facilitador, tornou-se um ônus à implementação do conselho. Ademais, existe consenso sobre a necessidade de mais participação da população nas deliberações e nas ações do conselho. Por fim, foram feitas menções à necessidade de se aprimorarem a legislação e o aparato administrativo que regem o funcionamento do conselho.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa teve a finalidade de analisar os fatores determinantes no processo de implementação de política pública a partir de um estudo de caso específico, bem como da dinâmica da criação do funcionamento do Conselho

Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, órgão máximo deliberativo da política em tela. O marco teórico anteriormente apresentado será de suma importância, tanto para apoiar as observações expostas, como para embasar as conclusões que serão apresentadas a seguir e que são oriundas da análise dos dados.

Assim, pode-se dizer que a análise empírica permitiu verificar quais os fatores citados pela literatura que influenciam e/ou influenciaram a implementação do CMDCA no município de Ituiutaba/MG, às vezes, de forma positiva ou negativa, bem como a sua perenidade ao longo dos anos. Com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, o poder público se encarregou de convocar a sociedade civil para implantação do Conselho em Ituiutaba/MG, fazendo com que o município entrasse para o rol das primeiras cidades a ter esse serviço de proteção e amparo à criança e ao adolescente, configurando-se, assim, um serviço de utilidade pública. Nesse quesito, a Dimensão I, que seria elencada como barreira, se tornou um facilitador, pois o conselho teve forte apoio político para sua implementação.

No que tange aos incentivos adequados, partindo-se do princípio de que a lei em questão acabara de ser criada, por conseguinte, o orçamento era frágil e os repasses insuficientes. Na época, o conselho era uma novidade para os conselheiros e grande parte da realização dessa política e os primeiros resultados foram obtidos pela forte dedicação, identificação e apego dos partícipes à causa da proteção de crianças e adolescentes que estavam sob a égide do conselho. Ademais, os conselheiros lançaram mão dos mais diversos esforços para a sobrevivência da entidade, pois os recursos foram escassos, o que travou consideravelmente o processo de implementação. Mas, durante esta pesquisa, e após checagem junto ao conselho e à secretaria Social, apurou-se que esses recursos atualmente são fortemente orçados ano a ano e que a secretaria presta assistência e apoio ao conselho de forma eficiente.

Em relação à clareza e precisão dos objetivos, os entrevistados reconhecem que os objetivos foram claros e explicitados abertamente para todos desde o início, porém concordam também que poderia haver uma maior disseminação por parte dos presidentes e do poder público quanto à importância do comprometimento e participação efetiva da equipe de conselheiros. De acordo com a Secretaria Social, as convocações dos membros não são de caráter obrigatório, cabendo a cada conselheiro desenvolver suas funções de forma coesa e produtiva, pois o conselho funciona com a união de todos e não de alguns.

Outro ponto a se destacar é que o governo municipal não ofertou uma estrutura administrativa própria destinada ao conselho, visto que a sede atual é alocada em um prédio com várias salas, as quais são destinadas também a outros tipos de conselhos do município. Entretanto, dados mostram que é necessário mais espaço para que o conselho tenha mais liberdade para executar programas socioeducativos e não criar ações minimamente paliativas a curto prazo, ou seja, simplesmente, “apagando incêndios” ao longo do tempo. Outro achado interessante é a existência de um projeto de construção de um centro social para as atividades do conselho, objetivando futuras melhorias no atendimento aos direitos das crianças e adolescentes do município.

Diante do exposto, conclui-se que houve a compreensão dos participantes acerca da importância de participação social no processo de implementação e no efetivo funcionamento do conselho, porém foi observado que a presença dos conselheiros nas reuniões não são encorpadas devido à falta de divulgação das reuniões e, principalmente, não há convocação da sociedade civil para que haja integração do conselho com a comunidade.

Percebe-se também que a literatura tem revelado que os entraves para implementação de políticas públicas no Brasil vão desde a falta de diálogo entre os entes federados até a etapa de captação de recursos suficientes para implementação de uma política. No caso analisado, os recursos financeiros, os quais são a essência de toda política pública, se constituíram-na principal barreira, mas, ao longo dos anos, e apesar das dificuldades no orçamento municipal, esse problema foi aos poucos contornado, ora com doações, ora com verbas governamentais. Ao contrário das barreiras, o maior facilitador dessa política foi a instituição da própria lei do ECA, tendo em vista o seu caráter de cunho obrigatório, que vai ao encontro das necessidades da população em conflito com a lei e em alta vulnerabilidade social.

Foi possível concluir também que, apesar da pouca cooperação dos gestores públicos no que diz respeito aos investimentos na área de política pública, a descentralização de que dispõe a Constituição Federal confere aos municípios autonomia político-administrativa, imprimindo liberdade de ação em ambientes complexos e dinâmicos. Nesse sentido, os gestores da implementação do CMDCA em Ituiutaba/MG, com todas as barreiras e facilitadores, contribuem de forma efetiva com a política dos direitos da criança e adolescente que carecem de voz, direitos e capacidade de organização.

Torna-se claro, enfim, que, após o processo de redemocratização do país com a instituição da Constituição Cidadã de 1988, que garantiu a existência dos conselhos, e passados quase vinte e oito anos da criação e implementação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Ituiutaba/MG e da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, percebe-se que apesar de relativo sucesso na implementação do conselho municipal, ainda perduram alguns obstáculos para uma atuação mais consistente, dentre eles, os problemas para ampliar a participação, para viabilização do envolvimento e do compromisso de atores centrais, tanto governamentais, quanto não governamentais, para instituição de canais que permitem a ampla divulgação do conselho para o conhecimento da população, bem como para instituição de mecanismos de controle e deliberação efetivos que dariam condições para que a dimensão igualitária e deliberativa do conselho pudesse, de fato, garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes no município de Ituiutaba/MG.

Pretende-se, com os resultados desta pesquisa, gerar discussões no setor público a fim de contribuir com debates sobre a importância dos conselhos, um espaço onde a população possa, verdadeiramente, exercer sua cidadania, participando da construção de políticas públicas, leis e ações, além de propor diretrizes das políticas públicas e fiscalização, controle e deliberação sobre tais políticas, levando em consideração, sobretudo, o que tem influência sobre a cidade em que se vive.

## **REFERÊNCIAS**

ALVES, E. S. Infância e Juventude: Um breve olhar sobre as Políticas Públicas no Brasil. **Revista Linhas**, v. 2, n. 1, p. 1-19, 2001.

BELÉM. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belém/PA**. 2015. Disponível em: <https://cmdca-belem-al.webnode.com/>. Acesso em: 30 Jun.2018.

BRANCALEON, B. B.; YAMANAKA, J. S.; CASTRO, J. M. de; CUOGHI, K. G.; PASCHOALOTTO, M. A. C. **Políticas públicas**: conceitos básicos. Material Didático para Ensino a Distância. São Paulo: USP, 2015. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod\\_resource/content/1/MaterialDidatico\\_EAD%2017%2004%202015.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD%2017%2004%202015.pdf). Acesso em: 20 set.2017.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Câmara dos Deputados, Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. DOU de 16/07/1990 – ECA. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/inclusao-social-e-equidade/acessibilidade/legislacao-pdf/estatuto-da-crianca-e-do-adolescente>>. Acesso em: 19 set.2017.

CALMON, P. C. P. Curso de formação de analista de planejamento e orçamento: Introdução às Políticas Públicas, **Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**, 27 a 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1063/2/Aulas%20%281%29%20-%20Paulo%20Carlos%20Du%20Pin%20Calmon%20%28D%204.1%20%E2%80%93%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%29.pdf>> Acesso em: 20/02/2018.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização, **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277-92, 2002.

DABULL, M. S.; CHAVES P. A. A proteção à infância através do conselho de direitos da criança e do adolescente, Seminário Internacional de Demanda Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 11, 2014, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/article/download/.../1609>. Acesso em: 30 jun.2018.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 2 ed. São Paulo: Fundação Abrinq Pelos Direitos da Criança e do Adolescente, 2015. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abrinq/caderno\\_cmdca\\_apoio\\_a\\_e\\_xecucao\\_abrinq\\_2015.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abrinq/caderno_cmdca_apoio_a_e_xecucao_abrinq_2015.pdf). Acesso em 17 Nov.2017.

FUNDAÇÃO VALE. **Conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente**: orientações para incidir em políticas públicas. Cadernos Novas Alianças, v. 4. Belo Horizonte: Vale e Fundação Vale, 2011. [http://bibliotecacrescersemviolencia.org/pdf/5\\_conselho\\_municipal/E7\\_CMDCA\\_Orientacoes\\_para\\_politicas\\_publicas\\_Vale\\_2011.pdf](http://bibliotecacrescersemviolencia.org/pdf/5_conselho_municipal/E7_CMDCA_Orientacoes_para_politicas_publicas_Vale_2011.pdf)>. Acesso em 17 Nov.2017.

GOIÂNIA. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiânia/GO**. 2009. Disponível em: <http://cmdca.go.gov.br/sobre/>. Acesso em: 30 Jun.2018.

HILL, M; HUPE, P. Implementation Theory: The Top-down/Bottom-up Debate. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Implementing Public Policy: **Governance in Theory and in Practice**, 2002a, p.41-56.

HILL, M.; HUPE, P. Implementation Research: The State of the Art. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**, 2002b, p.116-137.

ITUIUTABA. **Lei Municipal nº 2753 de 17 de Dezembro de 1990**. Dispõe sobre a política do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Ituiutaba/MG, 1990.

\_\_\_\_\_, **Lei n.º 4529 de Outubro de 2017**, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Altera dispositivos sobre a Lei nº 4365 de 17 de Julho de 2015. Ituiutaba/MG, 2015.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 2844 de 10 de Fevereiro de 1992**. Altera dispositivos da Lei nº 2753, de Dezembro de 1990. Ituiutaba/MG, 1992.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 2938 de 31 de Março de 1993a**. Altera dispositivos da Lei nº 2844 de 10 de Fevereiro de 1992. Ituiutaba/MG, 1993a.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 2948 de 29 de Abril de 1993b**. Altera dispositivos da Lei nº 2938 de 31 de Março de 1993a. Ituiutaba/MG, 1993b.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 3245 de 02 de Julho de 1997**. Altera dispositivos da Lei nº 2948 de 29 de Abril de 1993b. Ituiutaba/MG, 1997.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 3672 de 06 de Janeiro de 2004**. Altera dispositivos da Lei nº 3245 de Julho de 1997. Ituiutaba/MG, 2004.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 3744 de 30 de Maio de 2005**. Altera dispositivos da Lei nº 3672 de 06 de Janeiro de 2004. Ituiutaba/MG, 2005.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 3797 de 27 de Abril de 2006**. Altera dispositivos da Lei nº 3744 de 30 de Maio de 2005. Ituiutaba/MG, 2006.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 3834 de Janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei nº 3797 de 27 de Abril de 2006. Ituiutaba/MG, 2007.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 4256 de 13 de Fevereiro de 2014**. Altera dispositivos da Lei nº 3834 de Janeiro de 2007. Ituiutaba/MG, 2014.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 4365 de 17 de Julho de 2015**. Altera dispositivos da Lei nº 4256 de 13 de Fevereiro de 2014. Ituiutaba/MG, 2015.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas, **Revista De Sociologia E Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

MATOS, K. F. S. Conselho municipal dos direitos da criança e adolescente: análise sob a ótica da governança pública. 2017. 74f. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa/MG, 2017.

MEDEIROS, P. H. R. **Governo eletrônico no Brasil**: Aspectos institucionais e reflexos na governança. 2004. 315f. Dissertação (Mestrado em Administração) Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

MEDEIROS, C. R. S.; CAVALCANTE, P. L. C. A Implementação do Programa de Saúde Específico para a População em Situação de Rua: barreiras e facilitadores. Encontro Nacional da ANPAD, 41, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2017.

MERELES, C. **Seis fatos importantes sobre conselhos municipais**. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/conselhos-municipais-fatos-importantes/>>, 2016. Acesso em: 28 Jun.2018.

MELO JR., S. A. (Org). **Infância e Sociedade**. São Paulo: Ed. Scrinium, 1998.

MOTA, D. B.; RONZANI, T. M. Implementation of public policy on alcohol and other drugs in Brazilian municipalities: comparative studies. **Health & Social Care in the Community**. v. 24, n. 4, p. 507–518, 2016.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N.B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas, **INTERFACE**, v. 3, n. 2, p. 31-45, 2006.

NORONHA, A. E.; Conceitos básicos em políticas públicas no Brasil contemporâneo **G&DR**, v. 2, n. 2, p. 74-86, mai.-ago./2006.

PEREZ, J. R. R.; PASSONE, E. F. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil, **Cad. Pesquisa**. v.40, n.140, p. 649-673, 2010.

PORTO ALEGRE. **Funcriança Prefeitura de Porto Alegre/RS**. 2018. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/fundocrianca/>. Acesso em: 30 Jun.2018.

RICHARDSON, R. J.; PERES, J. A. S.; VANDERLEY, J. C. S.; CORREIA, L.M.; PERES, M. H. M. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1985.

RIZZINI, I.; NAIFF, L. A. M.; BAPTISTA R. (Coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e**

**comunitária no Brasil.** São Paulo: Cortez; Brasília: Unicef; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. A conceptual framework of the implementation process. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public Policy: the essential readings.** New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 153-173.

\_\_\_\_\_, The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. **Policy Studies Journal**, v. 8, n. 4, p. 538–560, 1980.

\_\_\_\_\_, The conditions of effective implementation. **Policy Analysis**, v. 5, n. 4, p.481–504, 1979.

SALVADOR. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Salvador/BA.** Salvador, 2018. Disponível em: <<http://www.cmdca.salvador.ba.gov.br/index.php/cmdca.html>>. Acesso em: 30 Jun.2018.

SÃO PAULO. **Direitos da Criança e do Adolescente - Prefeitura de São Paulo.** 2015. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Cadernos\\_Colegiados\\_CMDCA\(3\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Cadernos_Colegiados_CMDCA(3).pdf). Acesso em 30 Jun.2018.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura, **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, D. L.; VIALICH, A. L.; EIRAS, S. B.; MEZZADRI, F. M. Determinantes para a implementação de um projeto social. **Motriz**, Rio Claro/SP, v.16 n.3 p.689-700, jul./set. 2010.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Tradução de Ricardo Avelar de Souza, Brasília/DF: ENAP, 2014.