

PROJETO TÉCNICO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SIDNEY JEFFERSON CLETO

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DENTRO DE UM MODELO DE GESTÃO
PARA SUA EFETIVIDADE NA GARANTIA DE DIREITO**

CURITIBA

2016

SIDNEY JEFFERSON CLETO

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DENTRO DE UM MODELO DE GESTÃO
PARA SUA EFETIVIDADE NA GARANTIA DE DIREITO**

Projeto Técnico apresentado à Universidade
Federal do Paraná para obtenção de título de
Especialista em Gestão Pública.
Orientador: Prof. Dr. Armando João Dalla Costa

**CURITIBA
2016**

TERMO DE APROVAÇÃO

SIDNEY JEFFERSON CLETO

A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DENTRO DE UM MODELO DE GESTÃO PARA SUA EFETIVIDADE NA GARANTIA DE DIREITO

Projeto Técnico de conclusão de curso apresentado à Universidade Federal do Paraná, sobre Gestão Pública, para a obtenção de título em especialização em Gestão Pública, aprovado pela banca examinadora formada por:

Professor: Dr. Armando João Dalla Costa

Orientador: Departamento de Economia

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 09 de abril de 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Universidade Federal do Paraná e ao Departamento de Administração Geral e Aplicada, especialização em gestão pública, na pessoa dos professores, tutores e funcionários que tornaram possível a realização desta pós-graduação.

A minha esposa adorada Greicy Bellin pela paciência e pela disposição com que me auxiliou nas horas mais difíceis.

A todos os familiares, amigos e pessoas que entendem a necessidade de se aprender sempre.

“Se o ser deve ser aprendido através do tempo e os diversos modos e derivados do ser só são de fatos compreensíveis em suas modificações e derivações na perspectiva do tempo e com referência a ele, o que então se mostra é o próprio ser, e não apenas o ente, enquanto sendo e estando no “tempo”, em seu caráter “temporal”.

Martin Heidegger

RESUMO

O projeto técnico tem por objetivo analisar a importância dos conceitos de gestão aplicados ao funcionamento do Conselho Tutelar. A fundamentação teórica tem por base a revisão breve dos conceitos de Administração e Administração Pública, Organizações e a Estratégia, Administração Estratégica, Políticas Públicas, Cultura Organizacional e Mudança Organizacional. O objetivo principal é propor ferramentas da gestão que possam contribuir para o Conselho Tutelar atingir seus objetivos na área da criança e do adolescente.

Palavras chaves: Gestão; Estratégia; Terceiro Setor; Gestão Pública.

ABSTRACT

This project's aim is to analyze the importance of the concepts of management applied to the functioning of Conselho Tutelar. The theoretical foundation is based on a brief review of the concepts of Administration and Public Administration, Organization and Strategy, Strategic Administration, Public Policies, Organizational Culture and Organizational Change. The main aim of the project is to propose management tools that may contribute for the achievement of Conselho Tutelar's aims in the area of childhood and adolescence.

Keywords: Management; Strategy; Third Sector; Public Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Fluxograma da Rede de Proteção à criança e ao adolescente	16
Figura 2. Mapa das Regionais de Curitiba	20
Figura 3. Planejamento estratégico relativo ao Conselho Tutelar de Curitiba para elaboração da Matriz Operacional	25
Tabela 01 – Planejamento Situacional conselho Tutelar de Curitiba.....	27

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro Especializado da Assistência Social

CT – Conselho Tutelar

ECA – Estatuto da Criança e Adolescente

MP – Ministério Público

NO – Notificação Obrigatória

NUCRIA – Núcleo de Proteção à Criança e Adolescente

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Apresentação	10
1.2 Objetivo geral	11
1.3 Objetivos específicos.....	11
1.4 Justificativa	12
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	13
2.1 Redes de Cooperação	13
2.2 Redes de Cooperação e Conselho Tutelar de Curitiba	14
2.3 Planejamento Estratégico	16
2.3.1 Planejamento Estratégico e o Conselho Tutelar de Curitiba	17
2.3.2 Planejamento Estratégico Situacional	17
2.3.3 Metodologia de Diagnóstico de Situação.....	18
3. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	19
3.1 Descrição Geral da Organização	19
3.2 Diagnóstico da Situação Problema	21
4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO	24
4.1 Proposta Técnica	24
4.2 Aplicação da Metodologia de Diagnóstico Situacional no Conselho Tutelar de Curitiba.....	25
4.3 Aplicação da metodologia planejamento de situação no Conselho Tutelar de Curitiba	27
5 CONCLUSÃO	28
6.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

A Constituição Federal de 1988, inovando frente à questão relativa aos direitos humanos, passa a reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, instituindo a democracia participativa e a formulação de políticas públicas como formas de garantir esses direitos. Ela também instituiu como prioridade absoluta em seu artigo 227 e como dever da família da sociedade e do Estado, a obrigatoriedade de zelar pelos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, como direito à vida, educação, saúde, alimentação, lazer, dentre outros.

Dentro deste contexto, criado por meio da participação direta de diversos setores organizados da sociedade, surge o Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, descontinuando a legislação anterior e criando um sistema de proteção integral a fim de fortalecer direitos de crianças e adolescentes. Nesta sistemática composta por diversos órgãos, entidades e gestores públicos relacionados a promoção e defesa de direitos, a grande inovação foi a criação do Conselho Tutelar.

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

Partindo dessa interpretação, o Conselho Tutelar pode ser entendido como um órgão público, uma instituição criada por força da lei, que possui um orçamento com recursos para o exercício de seu trabalho e atua conforme as atribuições definidas pelo Art. 6º do ECA ao atender crianças adolescente e suas famílias, requisitar serviços públicos, representar e encaminhar a autoridade judiciária e ao Ministério Público atos de sua competência, assessorar expedir notificações, fiscalizar entidades de atendimento, providenciar medidas de proteção, solicitar certidão de nascimento e óbito, dentre outras. Toda esta operacionalidade por meio das suas atribuições, combinada com sua interação com os demais órgãos do sistema, forma uma extensa rede direcionada à garantia desses direitos, tornando necessário analisar como se processa este fluxo de informações, bem como sua forma de atuação e os

procedimentos desenvolvidos, sob o ponto de vista da Gestão.

Com o objetivo de melhorar e organizar o serviço e os atendimentos, o presente trabalho busca, dentro dos conceitos de Redes de Cooperação e Planejamento Estratégico, traçar um diagnóstico de sua realidade, levantando suas problemáticas, procurando a melhor forma de tornar viável sua resolução, e buscando, com isso, um planejamento factível de ser executado no Conselho Tutelar de Curitiba.

A primeira parte, designada como revisão bibliográfica, é uma apresentação breve dos conceitos das redes de cooperação e planejamento estratégico, planejamento estratégico situacional e a metodologia de diagnóstico situacional, relacionando-os ao Conselho Tutelar de Curitiba. A segunda parte irá tratar do diagnóstico da situação problema, a partir do qual será apresentada uma descrição dos conselhos, sua composição, formação e atuação, descrevendo as dificuldades que ocorrem nos procedimentos dessa organização e utilizando-se do diagnóstico da situação problema. A terceira parte é referente à proposta técnica para solução da situação problema apresentada, embasada na metodologia de Planejamento de situação e nas metodologias de diagnóstico situacional, utilizando-as para encontrar soluções aplicadas ao conselho tutelar de Curitiba. Por fim, a quarta e última parte tece as considerações finais sobre o estudo proposto.

1.2 Objetivo geral

O presente trabalho apresenta como objeto de estudo o Conselho Tutelar na cidade de Curitiba, tendo como principal objetivo analisar, dentro de um contexto de gestão, e por meio das metodologias das Redes de Cooperação e de planejamento estratégico, como os Conselhos poderão melhorar e desenvolver suas atividades de forma eficaz e eficiente, assim como suas atribuições e competências, para que se possa alcançar uma real efetividade na garantia de direitos.

1.3 Objetivos específicos

- Levantar os problemas dos processos de trabalho no Conselho Tutelar de Curitiba, para sua sistematização;
- Identificar os nós críticos a fim de esquematizar o problema a ser trabalhado;

- Elaborar um plano de ação para a confecção de uma matriz operacional.

1.4. Justificativa

O presente trabalho visa contribuir com o desenvolvimento de melhorias nos procedimentos de atuação do Conselho Tutelar de Curitiba dentro de um modelo de gestão embasado pelo Planejamento estratégico Governamental, buscando, com isso, ações planejadas e organizadas que possam aumentar a celeridade e a eficiência nos casos que envolvem crianças e adolescentes com seus direitos violados.

Por ser o Conselho Tutelar um órgão independente e autônomo, em que seus membros são eleitos pela comunidade onde moram através do voto, e apesar das exigências contidas na lei para que se possa atuar como conselheiro tutelar, percebe-se que muitos dos eleitos têm o perfil político e social para a função, mas não a capacitação técnica para o exercício satisfatório dela. Mesmo com as novas exigências para o ingresso dos conselheiros, como capacitações e provas, vê-se que estas não atingem seus objetivos devido à falta na sequência de planejamento.

Observa-se ainda uma falta de entrosamento entre os órgãos de defesa de direitos, o que demonstra uma fragilidade do sistema, seja pela falta de material de trabalho e material humano disponível, seja pela desorganização ocasionada na urgência e a pressa que a situação exige. Grande parte das pessoas atua mais como se fossem “voluntários” a serviço de uma causa nobre do que como funcionários ou conselheiros, e devido à grande demanda de trabalho acabam esquecendo que procedimentos legais e de proteção necessitam de planejamento e organização para que os objetivos propostos sejam atingidos.

Com base no que foi exposto, o presente projeto se justifica pela necessidade de se analisar e implementar modelos de gestão dentro do planejamento estratégico governamental que promovam uma melhoria qualitativa nos processos de atendimento, de organização, visando o aumento no nível de eficiência na garantia de direitos de crianças e adolescentes.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A administração pública é uma atividade em que o Estado busca assegurar os interesses coletivos através de um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas com funções atribuídas pela Lei, regida por princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, e considerando a função legal dos Conselhos Tutelares, cabe analisar, por meio do conceito de gestão pública, as formas de implementação de um projeto articulado e integrado que resulte em ações efetivas voltadas para o desenvolvimento e a proteção de crianças e adolescentes. Assim, utilizaremos gestão como sinônimo de administração, (Malmegrim,2012) que lança mão de um conjunto de princípios, de normas e de funções para que se possa melhorar a eficiência dos serviços prestados à comunidade.

2.1 Redes de Cooperação.

O conceito de rede está vinculado à dimensão de modernidade. A “sociedade em rede” consagrou um vasto campo de dúvidas sobre a formação desses mecanismos de interação social, sendo que a dinâmica das relações criadas pelas novas tecnologias moveram a sociedade e a cultura, modificando, por analogia, as dimensões de poder e estabelecendo novas alternativas para a solução de diversos problemas humanos.

Inojosa (1999) ressalta que toda rede é criada em função de um objetivo comum, que é o da cooperação. Para a autora, os atores e as organizações buscam articular parcerias em número e em qualidades capazes de realizar determinado objetivo. Para Malmegrim (2010), as redes são teias flexíveis e abertas que se relacionam mantidas pelo fluxo de compartilhamento de informações afins e baseadas nos mesmos códigos de comunicação. O termo Redes firmou-se dentro da literatura organizacional na mesma proporção em que ele passou a ser empregado para resolver as dificuldades que não podiam ser superadas através das soluções organizacionais tradicionais (MALMEGRIN, 2010, p.16). A partir desse momento é que serão iniciadas as pesquisas, a compreensão, o acompanhamento e a avaliação do emprego de Redes Cooperativas em ambientes organizacionais. Na visão de Malmegrim, as Redes Públicas de Cooperação representam a junção de várias condicionantes da Gestão Pública dispostas através das organizações e instituições,

com o intuito de desenvolver um sistema de interrelacionamento em que possam ser conduzidos os processos sociais, políticos e econômicos necessários para a execução e funcionamento do Estado e dessa forma, suprir com eficiência as necessidades coletivas.

2.2. Redes de Cooperação e Conselho Tutelar de Curitiba.

As Redes Públicas de Cooperação representam a junção de vários condicionantes da Gestão Pública, dispostos através das organizações e instituições que necessitam desenvolver um sistema de interrelacionamento nos quais possam ser conduzidos os processos sociais, políticos e econômicos necessários para a execução e funcionamento dos sistemas de garantia e das políticas públicas que venham suprir com eficiência as necessidades dos usuários. (MALMEGRIM, 2010).

Os artigos 86 e 70-A do Estatuto da Criança e Adolescente vêm de encontro ao conceito de rede pública de cooperação:

“A política de atendimento dos direitos da criança e adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, e dos Municípios” (ECA, art. 86).

“A integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente” (ECA, art. 70-A).

Nesse sentido, a legislação estabeleceu como critério a horizontalidade para a formação de uma grande rede pública de cooperação intersetorial, em que todos são responsáveis pela solução de um problema com ações articuladas entre órgãos públicos e outros grupos sociais envolvidos no processo de garantia de direitos, tendo em vista que ambas se referem ao mesmo objetivo, que é o desenvolvimento local. Podemos entender esta interdisciplinaridade como um processo de ação contínua, com atores sociais organizados, ocupando um determinado local, considerando as diversas dimensões de realidade que melhoram a qualidade de vida das pessoas, no futuro e no presente. (MALMEGRIM, 2010). Portanto, pode-se afirmar que os idealizadores da lei tencionaram dar uma condição de sustentabilidade à garantia de direitos.

O Conselho Tutelar de Curitiba insere-se como um dos nós desta rede, órgão permanente e autônomo, não jurisdicional que, em sinergia com os outros órgãos

governamentais, bem como com os setores organizados da sociedade, atua dentro de suas atribuições legais com o objetivo de fiscalizar, proteger e garantir direitos de crianças e adolescentes no âmbito municipal.

Em 2002 criou-se, na Prefeitura Municipal de Curitiba, por meio de diversas secretarias e órgãos governamentais e não governamentais, embasados por uma gama de profissionais das mais diversas áreas da sociedade, a Rede de Proteção à criança e ao adolescente em situação de risco. Esta rede foi criada para orientar a atuação de todos os setores envolvidos, através de um instrumento para formulação de denúncias, proteção, e assistência com implantação de uma política de informação, prevenção e atendimento de situações de violência contra a criança e o adolescente em Curitiba.

O instrumento de informação para que se pudesse ter um controle e alimentar com dados a rede, em cumprimento aos artigos 13 e 245 do ECA¹, foi a Ficha de Notificação Obrigatória (NO). A partir da identificação de uma situação de agressão, e com base em informações que sinalizam a ocorrência e gravidade de violência, ou apontam para a suspeita de violência contra a criança ou o adolescente, a NO deverá ser obrigatoriamente preenchida.

As NOs emitidas pelas unidades notificadoras (postos de saúde, escolas, hospitais, maternidades, abrigos, etc.), são identificadas apenas por números para resguardar o sigilo e a integridade dos profissionais dessas unidades. A partir da notificação, a primeira via da ficha é encaminhada ao Conselho Tutelar, que, de posse das informações constantes nela, irá tomar as providências e encaminhamentos cabíveis dentro de suas atribuições. Uma vez notificadas, essas crianças e suas famílias serão acompanhadas pela rede de proteção dentro de uma proposta interdisciplinar com profissionais de diversas áreas (educadores, psicólogos, médicos enfermeiros, professores, etc.). Advindos de instituições governamentais e não governamentais, representando a saúde, educação, ação social e Conselho Tutelar, entre outros, estes profissionais irão discutir todos os casos em reuniões específicas, cada um dizendo o que já foi feito com relação à sua área de atuação,

¹ Art. 13. Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais.

Art. 245. Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente.

contribuindo, dentro de seus conhecimentos, com a melhor forma de intervenção e a solução de acordo com as necessidades e especificidade dos casos.

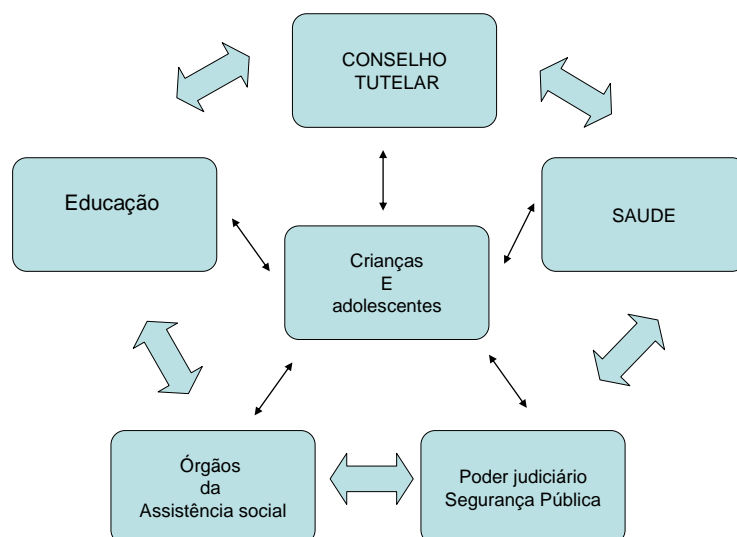


Figura 01: Fluxograma da Rede de Proteção à Criança e Adolescente

Fonte: O Autor

2.3 Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico é um processo utilizado para formulação de estratégia organizacional de longo prazo na qual se busca o conhecimento do ambiente ao qual a organização está inserida. Na busca por um norteador deste processo tentaremos utilizar a concepção usada por Dagnino (2012), em que o autor cita os conceitos de planejamento estratégico e o “Estado Necessário”, e elenca alguns instrumentos para a viabilização deste processo. Ele coloca duas condições necessárias para a capacitação e formação das pessoas envolvidas, sendo que a primeira vai de encontro ao que nos propomos, que é o domínio dos aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas, no caso de estas virem a garantir direitos. A segunda condição mostrada por ele refere-se à forma de atuação na rotina diária de maneira eficiente no uso dos recursos ofertados pela municipalidade, a fim de que isto produza resultados efetivos.

2.3.1 Planejamento Estratégico e o Conselho Tutelar de Curitiba

O Conselho Tutelar é uma instituição definida por lei que se processa dentro de uma organização estruturada, complexa e contraditória, composta por indivíduos advindos de diversos níveis, social, cultural e intelectual, grupos sociais cada qual com suas demandas, serviços públicos e não governamentais, classes políticas e outros que agem a partir de seus interesses no sentido de realizar objetivos específicos. Para podermos enquadrar o Conselho Tutelar dentro de um processo de gestão, utilizaremos o conceito de planejamento estratégico situacional, a fim de que possamos transformar as condições presentes em uma condição de Estado necessário.

Nesta atuação problemática que mobiliza vários atores, leituras e propostas de intervenção às vezes divergentes, destaca-se a questão sócio-política, a partir do conceito de ator social. Segundo Matus (1996), ator social pode ser definido como uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum “jogo social”, sendo que neste jogo diferentes atores têm diferentes perspectivas, comuns ou divergentes, detendo recursos distribuídos entre eles conforme seus objetivos, posicionamentos ou forças políticas. Estas relações entre o Conselho, instituições e sociedade, dentro de um trabalho prescrito em leis, conceitos técnicos, procedimentos e normas, geram uma pressão muito grande sobre estes atores, fazendo com que o jogo e os ânimos entres eles se acirrem, e conseqüentemente, a qualidade na garantia dos direitos seja prejudicada.

Entendendo esta conformação social como um grande jogo, busca-se a identificação dos problemas, questionando sua seleção, verificando seus fatos e explicando sua situação. A partir disto, cria-se um planejamento estratégico situacional, de maneira a dar origem às condições necessárias, transformando competências individuais em coletivas e organizacionais, que por articulação e sinergia entre conselhos e redes de cooperação, possam garantir direitos com uma maior eficiência e eficácia.

2.3.2 Planejamento Estratégico Situacional

O Planejamento Estratégico Situacional – PES é uma metodologia de planejamento estratégico de governo desenvolvida por Carlos Matus, ministro do

Planejamento no governo do residente chileno Salvador Allende, no período de 1970 a 1973. O método é uma crítica ao modelo economicista e ao planejamento governamental tradicional, e propõe uma nova metodologia a partir do caráter situacional, um sistema altamente flexível que tem como cerne os problemas e adota uma abordagem subjetiva para lidar com eles, tendo em vista o alto grau de complexidade que caracteriza as situações envolvendo questões políticas, econômicas e sociais (DAGNINO, 2009).

O processo de planejamento tem início, no PES, explicando-se como surge e se desenvolve o problema analisado, e identificando suas causas com base na perspectiva e reflexão conjunta de diferentes atores envolvidos com a situação problema. Uma vez definido o problema, parte-se para a elaboração do plano para atacá-lo, sendo que cada ação proposta no plano deve passar por uma análise de viabilidade política. O planejamento estratégico situacional possui três características básicas: a primeira corresponde ao planejamento a partir de problemas e não a partir de objetivos; a segunda característica é a subjetividade, sob o ponto de vista dos indivíduos envolvidos; e a terceira é o reconhecimento da incerteza de previsão futura. O planejamento estratégico, portanto, tenta criar, a partir dos cenários visualizados pelo indivíduo que declara o problema, a possibilidade de implementação do plano.

2.3.3 Metodologia de Diagnóstico de Situação

A Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS) busca viabilizar, em um primeiro momento, a aproximação aos conceitos adotados para a gestão estratégica pública ao conjunto de procedimentos necessários para iniciar um processo em uma instituição de governo. Para Dagnino (2009), o elemento central do diagnóstico é a produção de um quadro que identifique e relacione entre si os problemas mais relevantes de uma dada situação ou instituição em um determinado momento. Na visão do autor, este diagnóstico deve listar os problemas declarados pelos diversos atores sociais relevantes, avaliar os problemas segundo a perspectiva desses atores, situar os problemas no tempo e no espaço, verificar se há complementaridade ou contradição entre os problemas declarados, identificar fatos que evidenciam e precisam a existência de problemas, levantar suas causas e consequências, e

selecionar as causas críticas que podem ser objeto de intervenção (DAGNINO, 2009).

O conceito de diagnóstico que a partir daqui se adota refere-se à forma como os atores participantes de um processo social observam e, portanto, explicam a realidade em que estão inseridos.

Esta Metodologia de Planejamento de Situação (MPS) corresponde às ações que o gestor deve tomar, utilizando a informação proporcionada pela MDS, para alcançar seus objetivos. O MPS se baseia nos resultados alcançados com o MDS, principalmente no fluxograma explicativo, centrando suas ações na resolução dos problemas.

Para Dagnino (2009), planejar significa identificar e disponibilizar os meios necessários para a ação, em que uma matriz operacional detalha o conjunto de procedimentos para se atingir os resultados esperados nas operações. Nela devem estar contidos, além da atividade e/ou tarefa, o resultado esperado, as datas correspondentes, os responsáveis apoios e os recursos necessários.

3. DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

3.1 Descrição geral da organização

A lei nº 8.242 de 12 de dezembro de 1991, Art. 132, estabeleceu que em cada município houvesse no mínimo um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de quatro anos, sendo permitida uma recondução. A partir da Lei Municipal nº 9008/97, foram criados os Conselhos Tutelares no âmbito do Município de Curitiba, e vinculada para pagamento de seus subsídios a Secretária Municipal da Criança. Foram divididos primeiro em sete regionais, sendo depois alterados para oito regionais que compreendiam: Bairro Novo, Boa Vista, Boqueirão, Cajuru, Matriz, Pinheirinho Portão e Santa Felicidade.

Com a Lei 14655/2015, o vínculo dos Conselhos passou para o Poder Executivo Municipal e novas alterações foram implantadas, mas a principal foi a criação de uma prova de conhecimento específico. A legislação buscou não só posicionar o Conselho Tutelar de Curitiba em consonância com o Estatuto da Criança e do adolescente, mas também modernizar e melhorar a atuação dos conselheiros, principalmente quanto à capacitação e seleção dos mesmos, com a implantação de uma prova eliminatória, sendo que a aprovação nela habilita o candidato a concorrer às eleições para

conselheiro tutelar.

De acordo com a legislação, o Poder Executivo deve disponibilizar instalações próprias para atendimento e no mínimo três funcionários para dar suporte administrativo, o que perfaz um total de 27 funcionários administrativos para o funcionamento de cada conselho e também 2 motoristas para serviço de transporte. Sua abrangência territorial corresponde a de cada circunscrição das regionais administrativas do Município de Curitiba, funcionando no endereço disponibilizado pela Prefeitura Municipal, com horário de funcionamento das 8:00 às 18:00 horas. Aos sábados, domingos e feriados, no período das 18:00 às 08:30 horas, permanecerá um plantão domiciliar mediante escala de serviços, em que o conselheiro tutelar plantonista de cada regional atenderá aos chamados por solicitação de programa específico da prefeitura acionado por meio do celular de plantão de cada Conselho Tutelar. Esse atendimento em plantão se faz nos casos de ameaça ou violação de direitos, nas hipóteses previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.



Figura 02: Mapa das Regionais de Curitiba

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba

3.2 Diagnóstico da Situação-Problema

Para o diagnóstico da situação-problema, serão utilizadas as ações do dia-a-dia do Conselho Tutelar vivenciadas por nós funcionários, ações essas elencadas pelos próprios conselheiros através das Normas Básicas de Procedimentos Técnicos para os Conselhos Tutelares do Município de Curitiba. Trata-se de um manual elaborado pela comissão de procedimentos e colocado em colegiado para conhecimento, discussão e aprovação pelos quarenta e cinco conselheiros membros do Conselho Tutelar de Curitiba.

Sobre o atendimento, o manual afirma que “atender” é saber ouvir, sendo que o agir do conselheiro não pode se dar de maneira isolada para o correto entendimento e encaminhamento do fato atendido, devendo existir uma busca de respaldo no colegiado e em informações técnicas de outros órgãos da rede. Esta questão da rede de proteção e do Conselho Tutelar gera um dos primeiros problemas quanto ao fluxo de atendimento e de procedimentos, o que acaba gerando uma série de críticas de ambas as partes.

Segundo o manual, o conhecimento quanto às formas de violência é imperativo para que se possa desenvolver um bom trabalho na defesa de direitos. Todos os procedimentos e encaminhamento de direitos violados devem ter seus dados implantados no Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA WEB – uma importante ferramenta de trabalho, consulta, e de acompanhamento da atuação dos conselhos tutelares, e que serve como base para que o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (COMTIBA) possa elaborar o plano de atendimento do município na área da infância. Além dessas atribuições prescritas, o COMTIBA discorre ainda sobre as assembleias e reuniões referentes à organização do Conselho Tutelar de Curitiba.

Nele, o trabalho eficaz e eficiente é um prolongamento da competência mobilizada em face de uma situação profissional, mas o próprio manual ressalta que o Conselho Tutelar não é um órgão “técnico”, sendo que sua intervenção deve ser baseada em informações técnicas obtidas junto aos órgãos e agentes responsáveis pelo atendimento de crianças, adolescentes e famílias com atuação no município. A lei 14655/2015, em seu Art. 23, § 2º, coloca que os Conselhos Tutelares contarão com até três equipes técnicas multidisciplinares constituídas por profissionais habilitados nas áreas jurídica, psicológica, pedagógica e de serviço social, e demais áreas quando

se fizer necessário, o que na realidade já acontecia anteriormente à lei com a criação, pela FAS, da assessoria dos conselhos, composta por psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, o que não resultava necessariamente em uma relação multidisciplinar, produtiva ou técnica, pela indisposição entre conselheiros e a instituição, pois esta era vista como uma ingerência, conflitando com a autonomia dos conselhos tutelares. A questão da autonomia é um dos fatos geradores de problemas na relação com a rede de proteção formada por estes órgãos, que veem nesta atitude uma certa prepotência do Conselho e uma espécie de recusa em não cumprir seu papel.

Todavia, o aspecto técnico se identifica com o atendimento dos casos de violação de direitos, uma vez que esta tarefa, que implica em saber escutar a demanda e fazer o devido encaminhamento, faz com que em algumas ocasiões o Conselho Tutelar acabe sendo confundido como um serviço especializado. Problemas de ordem técnica também se encontram na formação, pois muitos dos conselheiros, pessoas simples e oriundas de trabalhos distintos aos dos conselhos, não dominam algumas tecnologias de trabalho. Nesse sentido, a informática está entre uns dos entraves para muitos dos funcionários, o que acaba causando problemas em relação aos atendimentos e no funcionamento dos CT.

A grande maioria dos casos atendidos nos Conselhos Tutelares refere-se a conflitos familiares, negligência, falta de serviços públicos e questões privadas. Os conselheiros se tornam especialistas em solucionar problemas particulares, o que leva ao aconselhamento e a uma espécie de vigilância das famílias. A consequência é que se traz para o âmbito privado problemas que têm origem em questões públicas, e com o enorme volume de demandas por saúde, educação e atendimentos sociais, a grande maioria dos conselheiros atua em regime de urgência, solucionando os casos do dia a dia, sem tempo para a prática de políticas públicas reivindicatórias que ajudariam na solução de muitos casos. Na maioria das vezes o conselheiro, não disporo dessas políticas públicas, é colocado como um funcionário a serviço do sistema de garantia de direitos, criando um descompasso entre os órgãos de proteção, o que desencadeia certa soberba de poder, a fim de evidenciar a autoridade dos envolvidos neste sistema. Na prática, o Conselho funciona como um apêndice da justiça do Ministério Público das delegacias e do município, atuando em funções que não condizem com que está posto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Exemplificando casos do dia-dia, o Conselho é acionado para acompanhar um adolescente apreendido pela delegacia do adolescente em ato infracional quando da realização da oitiva, sendo que o conselheiro não é defensor público. Outro exemplo é a solicitação para que o Conselho entregue o adolescente aos pais ou responsáveis, papel este exclusivo da autoridade policial. Também se verificam questões relativas a abrigo, que é de competência exclusiva da autoridade judiciária (cf. arts. 165 a 170, da Lei nº 8.069/90), sendo que em muitos casos o conselheiro abriga a criança e oficia ao juiz. Às vezes, a justiça ainda solicita ao conselho o cumprimento de mandados de retirada de crianças de maternidades ou da residência dos pais ou responsáveis, fazendo as vezes de oficial de justiça. Nesse sentido, o Ministério Público é categórico, afirmando que “os mandados judiciais devem ser cumpridos pelos serventuários do próprio Poder Judiciário, oficiais de Justiça e os próprios técnicos do Poder Judiciário, não havendo a necessidade da intervenção do Conselho Tutelar (MPPR-CAOPCAE). Existem também casos da área da assistência social em que muitas vezes o conselho é convocado a participar de busca ativa a menor de rua em situação de risco, ou menores sendo entregues em conselhos para serem encaminhados a outras instituições ou reencaminhados para casa, muitas vezes ficando dentro do conselho até que ocorra o devido encaminhamento. O Conselho Tutelar não "executa" sequer as medidas que ele próprio aplica (diz o art. 136, inciso III, do ECA que lhe incumbe "promover a execução" de suas decisões, podendo para tanto efetuar "encaminhamentos" a programas e, se necessário, até mesmo "requisitar" determinados serviços públicos). O Conselho Tutelar não é "subordinado" à autoridade judiciária ou a qualquer outro órgão, seja ele, federal estadual ou municipal, e qualquer "atribuição" imposta ao órgão não encontra respaldo no ordenamento jurídico vigente, sendo todas autoridades públicas de igual importância dentro do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (MPPR-2012).

Além de todas as questões acima elencadas, certas participações dos conselheiros em comissões temáticas corroboram para o estrangulamento de suas atribuições, quais sejam: comissão de educação, acolhimento, ética, orçamento, saúde, procedimento, eventos, comissão de formação continuada dos conselhos tutelares, comissão municipal de erradicação do trabalho infantil, representantes no Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA), no fórum de

erradicação do trabalho infantil, fórum do lixo e cidadania, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), na rede de proteção e no plano decenal, além da participação e organização de consultas públicas. Toda esta maratona de reuniões, questionamentos e debates ainda são inflamados pelos componentes políticos que envolvem a disputa entre os próprios conselheiros, levando a uma falta de consenso, sendo que cada um quer fazer valer seu posicionamento, tornando estas tarefas complexas, cansativas e improdutivas.

4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DO PROBLEMA

4.1 Proposta Técnica

A organização da proposta de melhorias no funcionamento do Conselho Tutelar de Curitiba é estruturada com base nas dificuldades apontadas pelo diagnóstico da situação problema. Entre elas, estão a dificuldade de articulação entre o Conselho, a Rede de Proteção e os outros serviços de garantia de direitos. Ela foi embasada na aplicação dos conteúdos da metodologia de Planejamento de situação, para o enfrentamento de problemas evidenciados no Conselho Tutelar de Curitiba se utilizando da metodologia de diagnóstico de situação.

Para organizar a proposta, utilizaremos a matriz operacional a fim de que os resultados esperados possam ser atingidos. Cada ação poderá ser dividida em atividades que, por sua vez, podem ser detalhadas em tarefas, dependendo da complexidade da operação ou da ação e das características do cenário que pretende construir o ator que planeja. De qualquer forma, o enunciado das ações, das atividades e/ou das tarefas na Matriz Operacional deve vir acompanhado pelos respectivos produtos, resultados esperados, datas (início/fim), responsáveis, apoios e recursos necessários (DAGNINO, 2009)

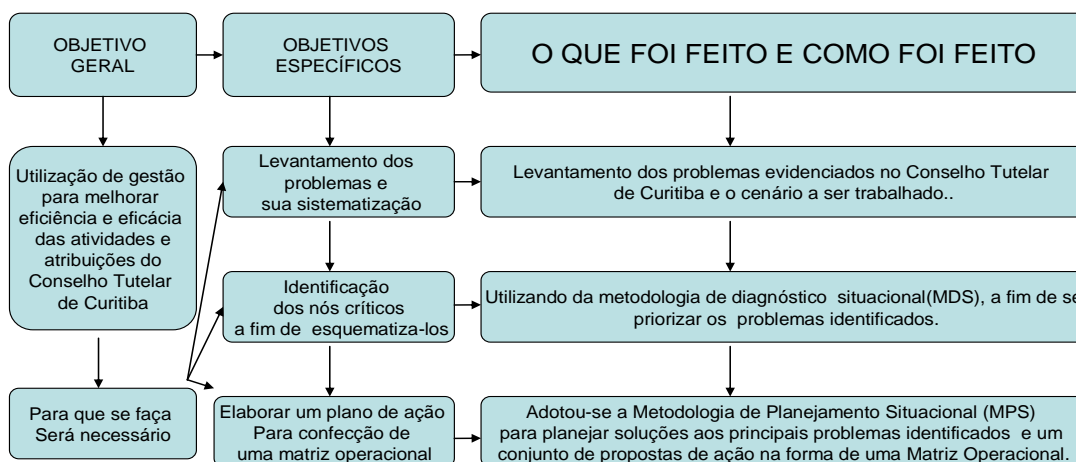


Figura 03 .Planejamento Estratégico relativo ao Conselho tutelar de Curitiba para elaboração da Matriz Operacional

4.2 Aplicação da Metodologia de Diagnóstico Situacional no Conselho Tutelar de Curitiba

Segundo Dagnino (2009), o diagnóstico inicial de problemas que conformam uma situação problema a ser enfrentada por um ator pode ser visto como o resultado do jogo realizado por um conjunto de atores. Os problemas devem ser organizados classificando as causas, segundo a capacidade de agir sobre ele (governabilidade). Para o mesmo autor, o elemento central do momento de diagnóstico é a produção de um quadro que identifique e relacione entre si os problemas mais relevantes associados a uma dada instituição.

Quadro 01. Problematização apresentada

PROBLEMA	O PORQUÊ DO PROBLEMA	SOLUÇÃO
Condição de atuação em rede prejudicada, falta de entendimento, distensão entre os membros.	O conselho tutelar não é órgão executor de políticas e serviços públicos, e por isso é visto como aquele que não procura resolver uma situação, que depende de intervenção legal.	Capacitação para a rede sobre o funcionamento do CT suas atribuições e competências.

Dos Atendimentos, o saber ouvir, conhecimento relativo às formas de violências, requisição de serviços públicos, e aplicação de medidas.	Muitas vezes se confunde autoridade com autoritarismo, além do desconhecimento sobre como atuar em determinadas situações,	Criação de assessorias dentro do conselho que possam orientar os procedimentos.
A utilização de ferramentas de informação, como o SIPIA WEB.	Falta de conhecimento técnico para a utilização dos recursos.	Capacitações apresentadas por técnicos conhecedores do processo para uma melhor utilização do sistema.
Equipes técnicas multidisciplinares para assessoramento, conforme sua necessidade.	Estas equipes técnicas até existiram em outro momento, mas era mais uma equipe de monitoramento em determinadas reuniões do que assessoramento.	Equipes que funcionassem junto aos CTs sempre que necessário, podendo orientar ou mesmo executar serviços de acordo com suas habilitações.
Domínio de tecnologias como computadores, internet, redes, ferramentas Office, etc.	Muitas das pessoas que se elegem conselheiros na maioria dos casos não possuem conhecimento, ou não dominam estas tecnologias.	Capacitações feitas por pessoas com conhecimento na área de forma a melhorar estas habilidades.
Conflitos de ordem familiar, problemas particulares e atendimentos sociais, por falta de políticas públicas.	As pessoas acreditam que o conselho possui poder de intervir junto aos serviços e buscam soluções a problemas pessoais e de ordem pública.	Com procedimentos de triagem e esclarecimento quanto às reais atribuições dos CTs.
Conselho como servidor do sistema de garantia de direitos, judiciário, Ministério Público, delegacia, e outros órgãos públicos.	Pela natureza da formação dos conselhos, autônomo, e não jurisdicionado, mas como um órgão fundamentalmente político, muitas vezes, aceita as condições impostas por outros órgãos.	Criar dentro dos conselhos uma comissão que exerça um papel de interlocutor e mediador entre as instituições, que possa intervir e mediar sempre que houver afronta a suas atribuições.
Do estrangulamento dos serviços pela ausência dos conselheiros e a consequente demora na solução de casos e sua acumulação.	Excessos de reuniões, comissões temáticas, fóruns, redes de proteção, conselhos de defesa, consultas públicas, colegiados, etc.	Criação de agendas positivas em que se participe e trabalhe apenas o que for realmente necessário.

4.3 Aplicação da metodologia planejamento de situação no Conselho Tutelar de Curitiba

De acordo com Dagnino (2009), a Metodologia de Planejamento de situação se baseia nos resultados alcançados com a Metodologia de Diagnóstico de Situação. Para o mesmo autor o planejamento implicará na identificação e disponibilização dos meios necessários para a efetivação do plano.

Tabela 01 – Planejamento Situacional conselho Tutelar de Curitiba

Nó crítico: Baixa qualificação profissional.

Descrição do problema: falta de conhecimento técnico para a utilização dos recursos (SIPIA-WEB), ou falta de domínio destas tecnologias (internet, Office, etc.). O conselho tutelar não é órgão executor de políticas e serviços públicos, que não procura resolver uma situação.

AÇÃO	RECURSOS	RESULTADO ESPERADO	PRAZO	RESPONSÁVEL
Promover capacitação e educação continuada aos conselheiros e a todos envolvidos na rede de proteção.	Os recursos estão elencados no orçamento da prefeitura.	Espera-se que todos envolvidos se qualifiquem e que possam melhorar o nível atuação.	Maio a dez 2016	Comissão de capacitação dos conselhos

Monitoramento: Através de avaliação técnica de todos os envolvidos ao final de cada módulo

Nó crítico: falta de conhecimento da função.

Descrição do problema: envolvimento em conflitos de ordem familiar, problemas particulares e atendimentos sociais, por falta de políticas públicas, o conselho como servidor do sistema de garanti de direitos, judiciário, Ministério Público, delegacia, e outros órgãos públicos.

AÇÃO	RECURSOS	RESULTADO ESPERADO	PRAZO	RESPONSÁVEL
Com procedimentos de triagem e esclarecimento quanto as reais atribuições dos CTs. Criação de comissões de mediação.	Recursos humanos e gerenciais.	Melhoria no atendimento e se possa aliviar o trabalho dos conselhos com a definição de atuação de cada órgão.	Maio a dez 2016	Comissão de procedimento

Monitoramento: Através de avaliação permanente das solicitações feitas aos conselhos tutelares,

Nó crítico: extrapolação de atribuições legais. Inexistência de assessoria.

Descrição do problema: dos Atendimentos, o saber ouvir, conhecimento relativo às formas de violências, requisição de serviços públicos, e aplicação de medidas. Autoridade e não autoritarismo, Equipes técnicas multidisciplinares para assessoramento, conforme sua necessidade.

AÇÃO	RECURSOS	RESULTADO ESPERADO	PRAZO	RESPONSÁVEL
Criação de assessorias dentro do conselho que possam orientar os procedimentos.	Recursos humanos requisitados junto aos quadros da Prefeitura de Curitiba.	Estas assessorias evitarão a indisposição entre conselheiros e usuários e até mesmo junto a outros órgãos de proteção. Pela condição técnica	Maio a dez 2016	Comissão de procedimento, assessoria dos conselhos da Fundação de ação Social

Monitoramento: Através da comissão de procedimento com participação da FAS,

Nó crítico: agenda excessiva.

Descrição do problema: excessos de reuniões, comissões temáticas, fóruns, redes de proteção, conselhos de defesa, consultas públicas, colegiados, etc.

AÇÃO	RECURSOS	RESULTADO ESPERADO	PRAZO	RESPONSÁVEL
Criação de agendas positivas em que se participe e trabalhe apenas o que for realmente necessário.	Gerenciais e humanos.	Melhoria no atendimento a través da criação de agendas que possibilitem a maior presença dos conselheiros no CT	Maio a dez 2016	Comissão de eventos

Monitoramento: Através de avaliação permanente das solicitações feitas aos conselhos tutelares,

5. CONCLUSÃO

Com este projeto técnico, procurou-se lançar mão das metodologias de diagnóstico da situação e de planejamento, tendo como cenário as ações do dia-a-dia dos Conselhos Tutelares de Curitiba. Ele permitiu realizar uma visualização dos problemas e as ações que podem modificar a atuação dos atores sociais envolvidos nesta problemática. Essas metodologias se mostraram um importante instrumento para se enfrentar as questões gestacionais, sendo que todo este trabalho poderá dar uma nova forma de atuação e atendimentos dos conselhos, e conseqüentemente maior eficácia.

Esta proposta é uma contribuição para que este sistema importante para a garantia de direitos se realize de forma eficiente e harmoniosa, e para que os participantes desta rede de atendimento e garantia de direitos consigam produzir uma melhor satisfação aos usuários. Podemos demonstrar a dimensão que compõe os

serviços disponibilizados para a Proteção à Criança e Adolescente organizado através da Rede de Proteção. Propõe-se uma compreensão dessa articulação dentro do setor público, suas nuances, seus desvios e seus acertos, partindo de uma visão de quem está vendo todo este processo de dentro da organização.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm
Acesso em 10/12/2015.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Comportamento Organizacional**. Módulo Específico de Especialização em Gestão Pública. Florianópolis – SC: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. CAPES: UAB, 2010.

CURITIBA. **Protocolo da Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência**. Curitiba: Secretaria Municipal da Saúde, 2008.

Conselhos Tutelares e a Prefeitura de Curitiba. In. **Revista de Serviço Social & Sociedade**. Ano XXVI, Editora Cortez, 2005.

CONSELHO TUTELAR DE CURITIBA. **NORMAS BÁSICAS DE PROCEDIMENTOS TÉCNICOS PARA OS CONSELHOS TUTELARES DO MUNICÍPIO DE CURITIBA**, COMISSÃO DE PROCEDIMENTOS: Curitiba: 2013-2015.

Cultura e Mudança Organizacional. Módulo Específico de Especialização em Gestão Pública. Florianópolis – SC: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, CAPES: UAB, 2010.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC: 2012.

LEI Nº 14.655, DE 18 DE MAIO DE 2015 – Define a Estrutura e Funcionamento dos Conselhos Tutelares do Município de Curitiba.

MALMEGRIN, M. L. **Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES, 2010.

MATUS, Carlos. **O método PES**. São Paulo: Fundap, 1995, pp.51-100.

Ministério Público do Paraná – CAOPCAE - Área da Criança e do Adolescente
<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1082>
Acesso em 10/12/2015.

Ministério Público do Paraná - **NORMAS E PROCEDIMENTOS BÁSICOS PARA OS CONSELHOS TUTELARES DO MUNICÍPIO DE CURITIBA** - 2015

Orientação para Normalização de Trabalhos Acadêmicos. Disponível em -
http://www.portal.ufpr.br/tutoriais_normaliza/modelo_TCC_normalizado_fev_2013.pdf -
Acesso em 20/11/2015.

PARANÁ. LEI Nº 14.655, DE 18 DE MAIO DE 2015 – Define a Estrutura e Funcionamento dos Conselhos Tutelares do Município de Curitiba.

PESTANA, DENIS. **Manual do Conselheiro Tutelar**. Curitiba: Juruá, 2007

PARANÁ. **Plano Estadual de Enfrentamento as Violências Contra Crianças e Adolescentes** (2010-2015). Curitiba: SECJ, 2010.

Rede de Proteção a Criança e Adolescente em Situação de Risco para Violência.
Prefeitura Municipal de Curitiba. Disponível em:
http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/pmc/rede_de_protecao_de_ctba.pdf
Acesso em 20/11/2015.

Resolução Nº 188 de 13 de setembro de 2011. Aprova novo Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba – COMTIBA.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. **Módulo Básico de Especialização em Gestão Pública. Florianópolis – SC:** Departamento de Ciências da Administração / UFSC, CAPES: UAB, 2009