

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O mau funcionamento do Conselho Tutelar de São Carlos

Edson Rodrigues
Marisa A.D. Demarzo
Simone Monteiro
Telassim Lewandowski

São Paulo
2015

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O mau funcionamento do Conselho Tutelar de São Carlos

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Comissão Avaliadora
como exigência parcial para obtenção
do certificado de conclusão do curso
de Especialização em Gestão
Estratégica em Políticas Públicas,
pela Universidade Estadual de
Campinas.

Orientadora: Maria Cristina Briani

Edson Rodrigues
Marisa A.D. Demarzo
Simone Monteiro
Telassim Lewandowski

São Paulo
2015

Sumário

1 ANÁLISE DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	4
1.1 O Conselho Tutelar: o que é e para que serve.....	4
1.2 As deficiências das políticas públicas e o Estado Democrático de Direitos.....	5
1.3 Contextualizando a cidade de São Carlos: a gestão pública municipal.....	6
1.4 O problema.....	8
1.5 Fluxograma.....	9
2 NÓS EXPLICATIVOS.....	10
2.1 Identificação dos nós estratégicos.....	13
2.2 Análise dos Nós Estratégicos.....	13
2.2.1 NE1.....	14
2.2.2 NE2.....	15
2.2.3 NE3.....	15
3 ÁRVORE DO PROBLEMA.....	16
4 PLANO DE AÇÃO.....	18
5 ANÁLISE DE ATORES.....	22
6 ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES.....	32
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
REFERÊNCIAS.....	36

1 ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O Conselho Tutelar: o que é e para que serve

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), constituído pela Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, substituiu o Código de Menores, colocando em desuso o termo menor, e inaugurando a expressão criança e adolescente, numa concepção de Política de Proteção Integral, e consagração da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. Dentre as novidades trazidas pelo ECA, com o objetivo de fazer valer seus princípios, passou a ser obrigatório, em todo município brasileiro, o Conselho Tutelar, órgão permanente e autônomo, não-jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Com eleições realizadas pelo voto direto e não obrigatório, cada Conselho Tutelar é formado por um colegiado composto por cinco membros e sua gestão tem duração de quatro anos. O conselheiro tutelar é um representante comunitário para fazer valer a lei e garantir que seja cumprido o direito da criança e do adolescente, seja pela família, pela comunidade ou pelo Estado. Cabe a cada município, de acordo com a lei, a manutenção estrutural do Conselho Tutelar, destinando orçamento para seu funcionamento.

Dentre as funções do Conselho Tutelar, estão a de contribuir na construção do orçamento anual das políticas públicas para a infância e adolescência, bem como na elaboração dessas políticas. Possui, assim, um papel fundamental na formulação e gestão das políticas públicas municipais deste setor e se configura tanto como um órgão que compõe a política da gestão pública municipal, quanto que intervém nela.

Não obstante, a realidade revela que esta importância não garante o investimento público adequado ao seu bom funcionamento, e situações de extrema precariedade, em que faltam recursos físicos básicos para o desenvolvimento do trabalho do conselheiro tutelar, são comuns na maioria dos municípios brasileiros.

Por este motivo, e buscando compreender as questões que cercam este cenário, optamos pelo estudo do entendimento do “*Mau funcionamento do Conselho Tutelar de São Carlos*”.

As deficiências das políticas públicas e o Estado Democrático de Direitos

As últimas décadas vêm sendo marcadas no Brasil por processo de ressignificação e reaprendizado do significado de democracia. Com o fim do regime ditatorial e o retorno das eleições diretas para a escolha de seus representantes, o país se intitula como república democrática de direitos.

De acordo com o Prof. Georghio Tomelin, são três os princípios básicos que caracterizam um modelo político como democrático, sendo eles: o acesso à informação com conteúdo e pluralismo de ideias e instituições, consagradas na constituição; a responsabilidade dos mandatários, que respondem pelos atos e decisões tomadas; e a possibilidade de alternância de poder.

Para alguns autores que já dissertaram sobre o tema ao longo da história, governo legítimo é aquele reconhecido ou aceito pelo povo. Parece ser, dessa forma, requisito basilar num modelo de democracia a relação entre povo e seus representantes, o que não é, por si só, suficiente, já que as relações de poder em uma democracia não consolidada não são controladas e limitadas pelos primeiros, apoiando-se, os seus representantes, em seus interesses particulares e fazendo deles os objetivos fins de sua gestão.

Nesse sentido, Cunha (2004) avança nas análises sobre a democracia, trazendo a noção moderna de constituição, considerando como precípua a condição ativa de legitimidade, e não mais apenas uma relação passiva, na qual não basta aceitar o governo, “mas constituí-lo e estabelecê-lo, conforme os termos da Constituição”. (Cunha, 2004).

Não obstante, o processo de consolidação de uma sociedade efetivamente democrática, com todas as suas contradições e reveses, está inserida numa trama bastante complexa, considerando sua imersão em sociedade que tem como base o capitalismo e o neoliberalismo. Não por outro motivo, como afirma Bandeira (1996), há hoje um “distanciamento cada vez maior entre os cidadãos e as instâncias decisórias que lhes afetam diretamente a vida” (Bandeira, 1996, p.108).

Os interesses particulares de nossos representantes, que atualmente, inclusive, ganha nuances preocupantes de conservadorismo, constituem-se como fatores deste

distanciamento, uma vez que recursos públicos não são devidamente alocados para a melhoria de vida do cidadão, por meio de políticas públicas eficazes, com vistas à diminuição da desigualdade e pobreza, e promoção de qualidade de vida.

As políticas públicas direcionadas à infância e juventude são importantes exemplos deste processo. Ainda que o Estatuto da Criança e do Adolescente seja taxativo em seu artigo 4º ao ser dever do “poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação” e outros, as estatísticas não negam a grande deficiência de políticas nessa faixa etária, que culminam em números alarmantes de violação de direito.

Esta realidade é vivenciada cotidianamente no Conselho Tutelar, órgão fiscalizador de tais políticas, não só ao constatar a violação de direito de gerações de crianças e adolescentes, mas também pelo não investimento de sua própria estrutura por meio do Estado. Sem contar o fato de que o Conselho Tutelar, na maioria das cidades, é visto como um órgão reativo e não ativo, de proteção aos direitos, não de repressão.

Enquanto a democracia no Brasil não ganhar empoderamento pelo povo, não se consolidando concretamente, a relação entre mandatários e eleitores será apenas o dígito de uma urna, e os direitos sociais permanecerão não garantidos de fato. Precisamos fortalecer o processo democrático por meio da participação popular nos processos decisórios nacionais. Só assim poderemos dizer que, realmente, vivemos num Estado Democrático de Direitos.

Contextualizando a cidade de São Carlos: a gestão pública municipal

A cidade de São Carlos possui uma gestão pública municipal, cujo início deu-se no último pleito de 2012, tendo o PSDB à sua frente, marcada pelo autoritarismo e conservadorismo. O prefeito eleito, sr. Paulo Roberto Altomani, é empresário, sócio proprietário na empresa de fundição de aços inoxidáveis, Engemasa. Após tentar por 20 anos, em sua sexta tentativa, Altomani conseguiu se eleger com uma vantagem de cerca de sete mil votos para o segundo candidato, Oswaldo Barba, que tentava a reeleição e a inserção do PT em seu quarto mandato na cidade.

A maioria dos eleitores optou pela famigerada mudança e, como prevê a democracia, na possibilidade de alternância de poder, uma nova gestão, com um outro projeto político, assumiu a administração pública.

As mudanças vieram. Logo nas primeiras semanas após assumir a prefeitura, o prefeito, que trafegava de carro com sua esposa na principal avenida da cidade, se revoltou com um motorista do transporte público, fez com que parasse o ônibus, subiu no coletivo e o ofendeu com palavras grosseiras, usando indevidamente sua autoridade.

De lá para cá, os desmandos e os descasos somam-se a níveis exorbitantes. Os pontos de cultura foram finalizados, remédios se esgotaram nos postos de saúde, salas de aula foram fechadas, e a cidade já perdeu mais de 30 milhões em recursos federais que não foram utilizados e tiveram de ser devolvidos.

O Conselho Tutelar também foi punido com este governo que vem deixando a infância e juventude absolutamente desprovida de políticas públicas, tanto pelo fato de não possuir investimento adequado, quanto por receber toda a demanda pelas violações de direitos ocasionadas pela falta da oferta do serviço público.

Até hoje nenhum instituto realizou avaliação oficial do governo Altomani, apenas sabe-se de uma insatisfação generalizada, mas que não se confirma em números. A justificativa que o governo tenta dissipar é a de dívidas de governos passados, que consumiriam o orçamento municipal por serem retidos do cofre municipal valores altos mensalmente.

Se esse argumento convence a população, apenas as eleições do ano que vem poderão confirmar, mas para isso, a história mostra o que ele pode fazer para conduzir a opinião pública sobre a avaliação de sua administração.

Como afirma Costa (2014), “as pessoas não têm como ter acesso direto a tudo o que é feito, a todos os problemas, a todas as explicações sobre o que ocorre e porquê” e, por isto, a maneira mais fácil ao acesso à informação dá-se pela mídia, “seja ela direcionada ou não, distorcida ou não”, passando por “filtros que são controlados por profissionais de mídia ou de propaganda”.

Fazer uso dos instrumentos da mídia em favor próprio não é prática incomum no Brasil e no mundo. Estudos como o de Coimbra (2015), cujo artigo tratou sobre as

conexões entre a crise e o poder da comunicação, confirmam que espalham-se experiências em que a “grande imprensa”, em razão de opinião e posição política, não se posiciona a favor dos interesses coletivos da maioria da população, os sobrepujando em favor de seus aliados políticos.

Nem sempre a imprensa, sobretudo a tradicional, monopolizada por grandes empresários que têm na continuidade de governos de direita o amparo para seus projetos políticos, está a favor do povo. Corroborando a afirmação de Coimbra (2015), “a mídia deseduca ao deformar a realidade e por nada fazer para seus leitores e espectadores desenvolverem uma visão realista e informada do País. Fabrica assustados para produzir insatisfeitos”.

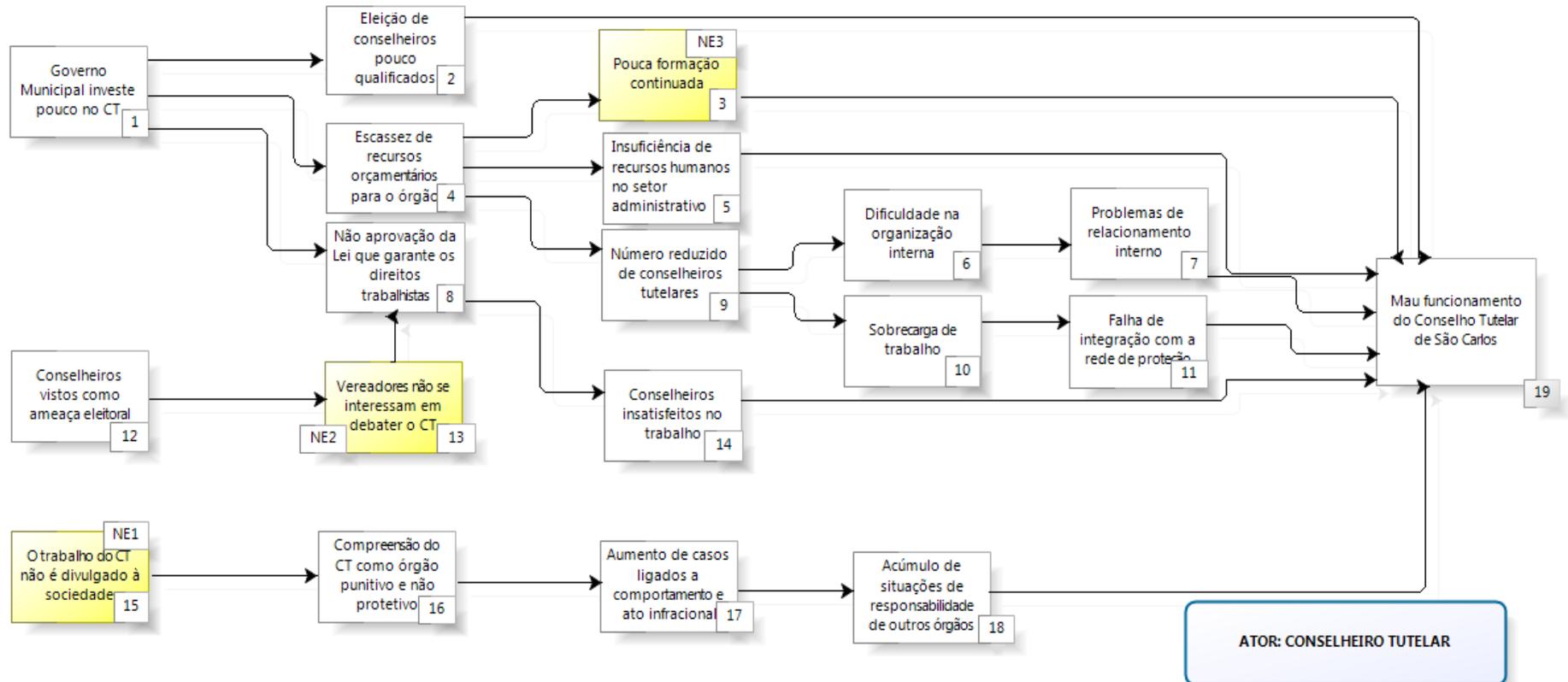
A comunicação, assim, desempenha um papel fundamental na avaliação de um governo, sendo, possivelmente, a mídia o instrumento da comunicação mais poderoso para construir a opinião pública.

Dessa forma, não é possível afirmar que as próximas eleições reservam novas surpresas à cidade de São Carlos relativa às mudanças na condução de seu projeto político. Contudo, espera-se que a inabilidade política demonstrada até agora pela gestão municipal possa ocorrer também na divulgação à população dos feitos durante esses quatro anos de administração.

O problema

Dentre tantos problemas apresentados pela cidade, têm-se o do Conselho Tutelar, que sofre as mazelas pela falta de investimento público. Considerando que uma das autoras deste trabalho é Conselheira Tutelar, na cidade mencionada, vivenciando dia-a-dia as dificuldades estruturais do trabalho, bem como situações adversas de diferentes naturezas que dificultam a realização das atividades de maneira adequada, optamos pelo tema “O mau funcionamento do Conselho Tutelar” como problema a ser diagnosticado e analisado neste estudo.

1.1 Fluxograma



2 NÓS EXPLICATIVOS

Como primeira etapa da análise do problema, utilizando os instrumentos metodológico-operacionais, construímos o fluxograma do problema, identificando três cadeias causais e um total de dezoito nós explicativos.

A primeira relação causal selecionada para analisar o problema escolhido, relaciona-se ao poder executivo municipal e o pouco investimento da administração pública local ao órgão de proteção. Essa relação causal que inicia o diagnóstico do problema, gera três consequências, outros nós explicativos do problema. O primeiro deles refere-se ao processo eleitoral de escolha dos conselheiros tutelares, que se dá por meio de eleição direta, não obrigatória, a cada quatro anos, cujas regras são estabelecidas por lei municipal e por edital, lançado pelo conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente.

A eleição, que deve presumir lisura e ética em todo o seu processo, além de primar pela participação de candidatos aptos e preparados ao cargo, só pode ocorrer dessa forma se considerar a importância do conselho tutelar dentro da gestão pública municipal. Do contrário, pouco investimento será feito para que um processo de escolha alcance a divulgação para toda a comunidade, visando sua ampla participação, bem como instrumentos que garantam seu pleno acontecimento, sobretudo no que se refere à fiscalização, a fim de assegurar que fraudes não ocorram.

A realidade de São Carlos, contudo, não demonstra historicamente esse investimento, tendo sido, na última eleição, duas conselheiras afastadas judicialmente após processo que tratava sobre fraude eleitoral. Eleições mal feitas geram outro nó explicativo do diagnóstico do problema, a eleição de profissionais despreparados e, muitas vezes, inadequados ao cargo em questão.

Inevitavelmente a eleição de pessoas não preparadas, muitas vezes eleitas por grupos políticos que apenas encaram o espaço deste órgão como um nicho eleitoral, se conecta diretamente ao problema apresentado, já que profissionais despreparados levarão a um mau funcionamento da instituição.

Outra consequência gerada pela primeira relação causal é a falta de investimento do orçamento municipal ao funcionamento do Conselho Tutelar. Por lei federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a lei municipal deve estabelecer o funcionamento do Conselho Tutelar local, bem como a destinação orçamentária para tal. A Lei municipal de São Carlos, de 2006, no entanto, não estabelece recurso mínimo e nem sequer parâmetros que balizem esta destinação.

Esse silenciamento legal faz com que os recursos destinados ao Conselho Tutelar sejam irrisórios e sempre insuficientes para um adequado funcionamento; exemplo disso são os instrumentos de informática destinados ao equipamento público, consideravelmente defasados.

A insuficiência de recursos públicos ao conselho gera outros três nós explicativos, quais sejam: pouca formação continuada, fazendo com que os conselheiros tutelares não aprimorem seus conhecimentos acerca do papel que exercem; número reduzido de conselheiros tutelares; e poucos profissionais do setor administrativo, que não dão conta da grande demanda de que são responsáveis, prejudicando o trabalho da instituição. Quanto ao nó explicativo do número dos conselheiros tutelares, as consequências geradas, que no fluxograma se apresentam sob os números seis e dez, referem-se a dificuldade de organização interna, o que causam problemas no relacionamento da equipe; e sobrecarga de trabalho, ocasionando dificuldade em trabalhar de maneira efetiva com toda a rede de proteção no acompanhamento dos casos.

Por fim, uma terceira causa gerada pelo pouco investimento do poder público municipal em relação ao Conselho Tutelar é a não regulamentação em âmbito local da lei que garante os direitos trabalhistas dos conselheiros. Desde julho de 2012 a Lei Federal passou a garantir ao conselheiro tutelar o direito ao 13º salário, 1/3 de férias remuneradas, licença maternidade e paternidade e recolhimento previdenciário. Contudo, para passar a vigorar na cidade, os municípios devem adequar suas leis. São Carlos, contudo, demonstrando a insignificância que possui o Conselho Tutelar para a administração, além de não aprovar a lei, está propondo a diminuição do salário desses profissionais.

Como consequência dos direitos trabalhistas não garantidos, o próximo nó, de número quatorze do fluxograma, demonstra profissionais insatisfeitos no trabalho, influenciando diretamente no problema analisado.

A segunda cadeia causal diz respeito à relação entre Conselho Tutelar e poder legislativo, âmbito do jogo político de fundamental importância nos meandros das disputas e conquistas de políticas públicas, mas com pouco tato por parte dos conselheiros tutelares.

Em razão de ser um cargo eletivo, como o são os vereadores, o espaço do conselho tutelar muitas vezes é encarado unicamente como político, causando nos vereadores receio no estreitamento de laços, já que há sempre a perspectiva de que uma postura política por parte dos conselheiros tutelares quereria dizer uma possível candidatura ao legislativo. Dessa forma, é com frequência que os vereadores temem serem os conselheiros, futuros candidatos e, assim, seus concorrentes.

Dessa forma, o diálogo entre as duas instituições e seus atores passa a ser despolitizado, não integra a cena e o jogo político municipal, e pouco se tem ações do legislativo referentes ao Conselho Tutelar; quase não se destinam emendas a este órgão. Exemplo disso é, justamente, a gestão em curso no Conselho, iniciada no final de 2012, não tendo recebido nenhuma emenda legislativa ao longo deste tempo.

Finalmente, a última cadeia causal está ligada à própria população, que faz uso do serviço público, mas que não possui clareza exata sobre quais são, de fato, as funções do Conselho Tutelar, buscando sua ajuda em toda e qualquer situação que envolva criança e adolescente, mesmo naquelas que não se referem à violação de direitos dos infantes.

Este nó explicativo, de número quinze, invariavelmente, causa uma grande demanda ao Conselho, com situações que não são de sua esfera de atuação. Essa sobrecarga de trabalho, também causada pelo baixo investimento, liga-se diretamente ao problema fim, seu mau funcionamento.

Em síntese, é esta a cadeia apresentada que culmina no diagnóstico do problema, construída sob a luz de reflexões diversas, por quem vive o problema no cotidiano, e por outros que, com suas experiências, vislumbram possibilidades sobre ele.

2.1 Identificação dos nós estratégicos

- (NE1) O trabalho do CT não é divulgado à sociedade
- (NE2) Vereadores não se interessam em debater o CT
- (NE3) Pouca formação continuada

2.2 Análise dos Nós Estratégicos

O problema selecionado para a elaboração do fluxograma deste trabalho refere-se ao “mau funcionamento do Conselho Tutelar de São Carlos”. Para sua análise foram selecionados 18 nós explicativos que retratam as sequências causais que culminam em nossa situação problema. Considerando o ator que declara o problema como o próprio Conselheiro Tutelar, foram selecionados três nós estratégicos, cuja intervenção seria possível por ele. Não necessariamente são os nós que causam maiores transformações no problema que se quer atingir, contudo, sua intervenção pode acarretar outras ações, inclusive puxadas por outros atores, como a própria administração municipal.

Para caracterizar um nó estratégico, o nós explicativos devem possuir três características. A primeira delas diz respeito ao impacto que este nó, sendo solucionado, terá no problema a ser resolvido. A segunda é a possibilidade de intervenção do ator no nó selecionado. Por fim, a terceira característica refere-se ao desgaste político do ator na intervenção do nó, o qual não deve ser excessivo (DAGNINO).

Considerando estes três aspectos, foram selecionados como nós estratégicos os seguintes nós explicativos:

2.2.1. NE1. O trabalho do CT não é divulgado à sociedade

A descrição da função que exerce o Conselho Tutelar está presente no Estatuto da Criança e do Adolescente, que é bastante clara sobre o trabalho que desempenha este profissional. Não obstante, os equívocos sobre o que de fato faz este órgão de proteção é generalizado, tendo inúmeras traduções errôneas sobre o seu papel.

Isto ocorre em boa parte pela falta de investimento em políticas públicas para infância e gestores que executem tais políticas. Por este motivo, na falta de profissionais do setor público, em todas as áreas, que supram as demandas na área, a população acaba por pedir auxílio ao Conselho Tutelar.

Contudo, vale ressaltar, que a Lei é nítida em dizer que o Conselho Tutelar não pode executar políticas, apenas fiscalizar e requisitar serviço público.

Outro ponto importante é o papel, muitas vezes de desserviço, que a escola cumpre em relação à figura do Conselheiro Tutelar. Muitas vezes, encontrando neste profissional um subterfúgio das dificuldades comportamentais e de disciplina vivenciadas no ambiente da escola, o professor e direção escolar ameaçam alunos, dizendo que chamarão o Conselho.

Não compreendem, assim, que o Conselho Tutelar é um braço da política de garantia de direitos das crianças e adolescentes, tendo o entendimento do mesmo como mais um braço repressivo, as vezes o associando à política de segurança pública, e desvirtuando por completo seu papel.

2.2.2. NE2. Vereadores não se interessam em debater o CT

O segundo nó estratégico revela o papel proeminente que possui o legislativo nas questões referentes ao funcionamento do Conselho Tutelar, uma vez que a casa de Leis aprova o orçamento municipal, faz proposições de emendas às Diretrizes Orçamentárias Anuais, aprova projetos de Lei e destina emenda parlamentar. Nesse sentido, afinar o diálogo com os representantes da câmara municipal pode significar o apoio quanto a aprovação das leis pertinentes aos interesses do Conselho Tutelar, tais

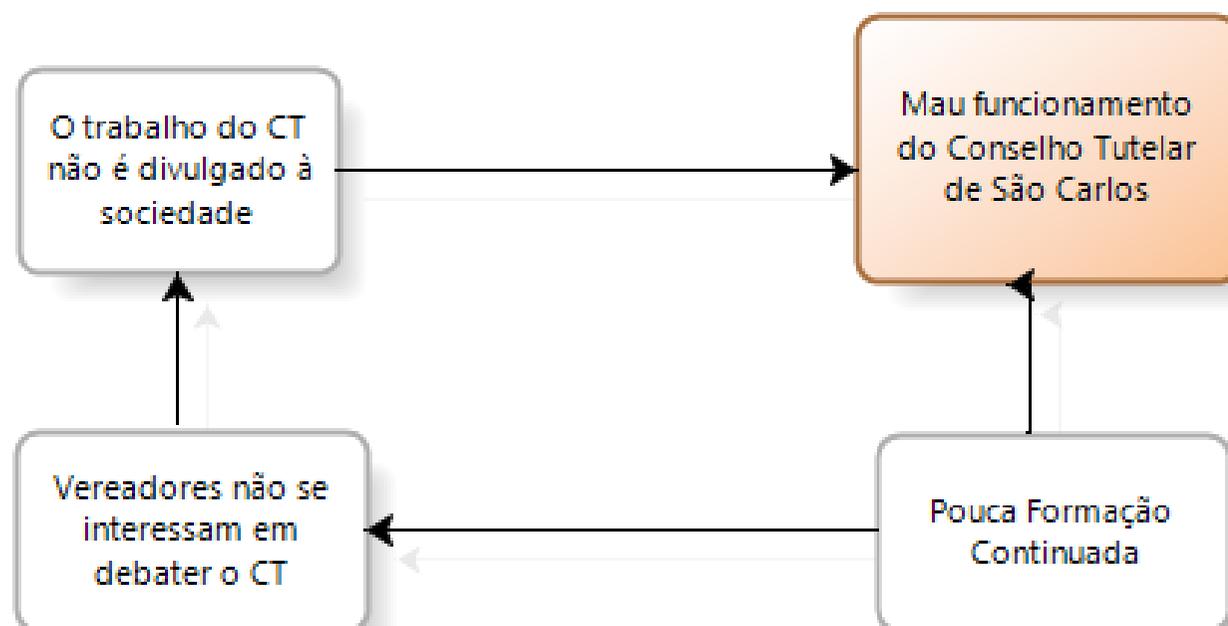
como a lei que garante os direitos trabalhistas dos conselheiros, a qual, na cidade de São Carlos, ainda não foi aprovada.

O Conselheiro Tutelar não consegue exercer seu papel nem fazer um planejamento de uma política de assistência territorial integrado com diversos poderes, mas o Poder Legislativo apresenta uma maior dificuldade, pois, enxerga o Conselheiro como uma ameaça de tomada do seu espaço político, por ser escolhido a partir de um processo eleitoral.

2.2.3 NE3. Pouca formação continuada

Estando prescrita em lei, a formação continuada é essencial para o bom desempenho dos conselheiros tutelares. Dessa forma, elaborar e propor cursos de capacitação, tanto para os próprios conselheiros como para os demais atores da rede de proteção, podendo os mesmos serem custeados com outras formas de recursos, como o fundo municipal do direito da criança e do adolescente, gerido pelo conselho de Direitos do município, são fundamentais para a mudança da situação problema.

3 ÁRVORE DO PROBLEMA



PAINEL 1 - ARVORE DO PROBLEMA

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 – O trabalho do CT não é divulgado à população	<ul style="list-style-type: none"> • Formular e confeccionar folhetos explicativos; • Promover reunião com as comunidades escolares (professores, administração, funcionários, alunos e famílias) sobre o papel do CT; • Veicular matérias na imprensa falada e escrita local. • Planejar de forma integrada e multidisciplinar ações conjuntas entre toda a Rede de Proteção. 	<p>Difusão de informações para a população local sobre o papel e função de um Conselheiro Tutelar.</p> <p>Ações de proteção mais positivas e melhor organização da Rede.</p>
NE 2 – Vereadores não se interessam em debater o CT	<ul style="list-style-type: none"> • Promover reunião com vereadores; • Promover audiência pública sobre o papel do CT; 	<p>Aproximação com a Câmara de Vereadores, criando diálogo político para pressão no executivo e aprovação de leis que digam respeito ao Conselho Tutelar.</p>
NE 3 – Pouca formação continuada.	<ul style="list-style-type: none"> • Contratar palestrante para formação do colegiado e de toda a rede de proteção; • Elaborar fluxos de ações entre Conselho Tutelar e a rede de proteção. 	<p>Apropriação do papel do Conselheiro Tutelar, tanto pelos próprios conselheiros quanto pelos demais atores da rede de proteção.</p>

4 PLANO DE AÇÃO

PAINEL 2.1

NE 1 – O trabalho do CT não é divulgado à população

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
Formular e confeccionar folhetos explicativos.	Apresentar o projeto ao CMDCA. Elaborar texto explicativo sobre situações de violação de direito e intervenção do conselho tutelar. Promover reunião com a Secretaria Municipal de Comunicação para confecção e arte do material.	Cognitivos Financeiros Pessoal capacitado	2 meses	Secretaria Municipal de Comunicação Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA) Conselho Tutelar Secretaria Municipal Especial de Infância e Juventude (SMEIJ)
Promover reunião com as comunidades escolares (professores, administração, funcionários, alunos e famílias) sobre o papel do CT.	Promover reunião geral com os órgãos responsáveis pela ação. Elaborar um cronograma de palestras. Promover reunião com os professores no HTPC. Oferecer palestra à comunidade. Distribuir folheto informativo.	Organizacionais Pessoal capacitado	6 meses	Secretaria Municipal de Educação Diretoria de Ensino Direção das escolas Conselho Tutelar Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA) Secretaria Municipal Especial de Infância e Juventude(SMEIJ)

Veicular matérias na imprensa falada e escrita local.	Mapear a imprensa local. Promover reunião com os órgãos de imprensa para falar sobre o Conselho Tutelar e o trabalho desenvolvido. Agendar entrevistas. Elaborar artigos para publicação.	Cognitivos	6 meses	Conselho Tutelar Órgãos da imprensa
Planejar de forma integrada e multidisciplinar ações conjuntas entre toda a Rede de Proteção.	Propor reuniões periódicas de estudo de casos com todas as pontas da Rede de Proteção; Incentivar que a Rede de proteção abra um diálogo permanente entre os serviços e órgãos envolvidos.	Organizacionais	4 anos	Conselho Tutelar Atores da Rede de Proteção

PAINEL 2.2

NE 2 – Vereadores não se interessam em debater o CT

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
Promover reuniões com vereadores.	Elaborar carta explicativa sobre o que é o Conselho Tutelar e a situação vivida pelo órgão. Agendar reunião individual com cada vereador. Participar de reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação – CLJR e na Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Relações do Trabalho – CDCDHRT.	Políticos Organizacionais	4 meses	Conselho Tutelar
Promover audiência pública sobre o papel do CT.	Apresentar proposta em reunião do CMDCA. Convidar um palestrante. Agendar espaço. Confeccionar convites. Contatar órgãos e entidades. Utilizar a tribuna livre na sessão da Câmara dos Vereadores.	Cognitivos Políticos Financeiros Organizacionais Pessoal capacitado	2 meses	Conselho Tutelar Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA) Secretaria Municipal Especial de Infância e Juventude(SMEIJ)

PAINEL 2.3

NE 3 – Pouca formação continuada

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
Contratar palestrante para formação do colegiado e de toda a rede de proteção.	Apresentar proposta ao CMDCA. Elaborar calendário anual de formação. Contratar palestrantes. Agendar espaço. Confeccionar convites. Divulgar para a rede de proteção.	Cognitivos Financeiros Organizacionais Pessoal capacitado	1 ano	CMDCA Conselho Tutelar Secretaria Municipal de Infância e Juventude
Promover encontros mensais para elaboração de fluxos de ações entre conselho tutelar e a rede de proteção.	Agendar reunião com toda a rede de proteção. Elaborar calendário de reunião com cada órgão da rede, sendo uma por mês ou, se necessário, mais de uma para confecção de um fluxograma.	Organizacionais Pessoal capacitado	1 ano	CMDCA Conselho Tutelar Secretaria Municipal de Infância e Juventude

5 ANÁLISE DE ATORES

PAINEL 3.1

Ação 1.1 Formulação e confecção de folhetos explicativos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria Municipal de Comunicação	Pessoal capacitado	Poucos funcionários; pouca apreensão sobre o tema	Formulação de arte do material de divulgação	Arte desajustada aos objetivos do material Atraso na confecção	Reuniões e revisão do material
Secretaria Municipal Especial de Infância e Juventude (SMEIJ)	Financeiro	Baixo orçamento	Requerendo suplementação orçamentária	Não disponibilização de orçamento	Reunião de levantamento de custos
Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA)	Financeiro Cognitivo Pessoal capacitado	Disponibilidade de tempo	Repassando orçamento do Fundo Municipal do Direito da Criança e do Adolescente; Solicitando ao executivo aumento do orçamento à política para infância e juventude; Elaborando o	Não buscando recursos orçamentários em parceria com o CT	Apresentação do projeto em reunião do CMDCA e solicitação de ação conjunta

			conteúdo do material		
Conselho Tutelar	Cognitivo Pessoal capacitado	Disponibilidade de tempo e pessoal; Poucos profissionais	Elaborando o conteúdo do material	Não cumprindo o cronograma de tarefas	Realizando reuniões internas de organização

PAINEL 3.2

Ação 1.2 Reunião com as comunidades escolares (professores, administração, funcionários, alunos e famílias) sobre o papel do CT

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Diretoria de Ensino	cognitivo	Disponibilidade e interesse	Convocando e dialogando com todos os diretores das escolas estaduais	Não cumprindo o cronograma de tarefas	Reunião de organização das atividades
Secretaria Municipal de Educação	cognitivo	Disponibilidade e interesse	Convocando e dialogando com todos os diretores das escolas municipais	Não cumprindo o cronograma de tarefas	Reunião de organização das atividades
Direção das escolas	cognitivo	Disponibilidade e interesse	Reunindo os professores de suas unidades	Não cumprindo o cronograma de tarefas	Reunião de organização das atividades
Conselho Tutelar	cognitivo	Disponibilidade de tempo e pessoal	Esclarecendo o papel do CT para toda a comunidade escolar	Não possuindo quantidade de profissionais suficiente pra cumprir o calendário estipulado	Reunião interna para organização de calendário

PAINEL 3.2

Ação 1.3 Veiculação de matérias na imprensa falada e escrita local

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Órgãos da imprensa	cognitivo	Falta de interesse pelo tema	Difundindo a informação à população sobre o papel do Conselho Tutelar	Não cumprindo o cronograma de tarefas	Reunião com a imprensa local para passar o número alarmante de casos do Conselho Tutelar
Conselho Tutelar	cognitivo	Disponibilidade de tempo e pessoal	Convocando e dialogando com todos os diretores das escolas municipais	Não mantendo uma relação de publicação e contato periódica com a imprensa	Mapear toda a imprensa falada e escrita da cidade; Elencar temas diversos sobre as questões do Conselho Tutelar e sugerir publicação periódica

PAINEL 3.3

Ação 2.1 Reuniões com vereadores

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Vereadores	Políticos	Desinteresse pela abertura de diálogo; Comprometimento com grupos e partidos políticos;	Abertura de diálogo para discussão sobre os temas pertinentes; Posicionamento em sessão; Solicitação de requerimentos ao executivo; Destinação de emenda parlamentar; Participação em audiência pública	Não marcando reunião; Não se posicionando favorável às questões do Conselho tutelar; Não votando favorável aos projetos de Lei pertinentes.	Pautar a importância do legislador, enquanto representante da população, tratar sobre o tema dos direitos e políticas da infância e juventude;
Conselho Tutelar	Organizacionais Políticos	Poucos membros possuem visão política sobre o seu papel	Fazendo uso da tribuna livre para posicionamento frente às questões pertinentes ao trabalho; Realizando reuniões com os vereadores	Assumindo discurso alheio à política e negando a participação do legislativo nas relações do conselho e prefeitura	Reuniões internas que tratem sobre a importância dessa interlocução

PAINEL 3.4

Ação 2.2 Audiência pública sobre o papel do CT

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA)	Cognitivos Políticos Organizacionais Pessoal capacitado	Disponibilidade de tempo e pessoal	Realizando interlocução com setores da sociedade civil a fim de divulgar a audiência Auxiliar na organização	Não auxiliando na organização; Deixando de acionar a sociedade civil	Participar de reunião do órgão para apresentação do projeto e constituição de comissão de organização
Secretaria Municipal Especial de Infância e Juventude(SMEIJ)	Financeiros Cognitivos Políticos Organizacionais Pessoal capacitado	Escassez orçamentária	Fazer a interlocução com as demais secretarias que compõe a rede de proteção; Solicitar publicação em diário oficial; Solicitar preparação de material de divulgação; Arcar com custos com palestrantes e alimentação; Auxiliar na organização do	Não realizando a interlocução política; Não disponibilizando orçamento; Não realizando divulgação	Reunião para apresentação do projeto e diálogo quanto aos aspectos políticos do processo, considerando o jogo de interesses que uma atividade como essa carrega

			evento; Realizar convite ao prefeito municipal		
Conselho Tutelar	Cognitivos Políticos Organizacionais Pessoal capacitado	Disponibilidade de tempo e pessoal	Contatar palestrante Divulgar o evento na imprensa e junto da população; Convidar os vereadores		Reunião interna de organização

PAINEL 3.5

Ação 3.1 Contratação de palestrante para formação do colegiado e de toda a rede de proteção

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
CMDCA	Financeiros Organizacionais	Dificuldade jurídica para disponibilizar recurso do Funcad	Fazendo a contratação de cursos via FUNCAD	Não incentivando a necessidade de formação continuada	Apresentação do projeto em reunião, pautando a obrigatoriedade da Lei que prevê a oferta de qualificação contínua
Secretaria Municipal de Infância e Juventude	Cognitivos Financeiros Organizacionais	Orçamento escasso	Fazendo a contratação de cursos e financiando viagem para cursos de capacitação fora da cidade	Não disponibilizando orçamento	Apresentação do projeto em reunião, pautando a obrigatoriedade da Lei que prevê a oferta de qualificação contínua
Conselho Tutelar	Organizacionais Pessoal capacitado	Disponibilidade de tempo e profissionais	Buscando referências de profissionais da área Buscando cursos de capacitação ofertados em outras localidades	Não cumprindo as tarefas estabelecidas	Reunião interna de organização

PAINEL 3.6

Ação 3.2 Encontros mensais para elaboração de fluxos de ações entre conselho tutelar e a rede de proteção

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
CMDCA	Cognitivos Organizacionais	Disponibilidade de tempo e pessoal	Acionando a rede de proteção composta pelo terceiro setor	Não realizando aproximação com as entidades, já cadastradas no órgão	Reunião para mapeamento de entidades com projetos oferecidos e território atendido
Secretaria Municipal de Infância e Juventude	Organizacionais financeiras	Escassez orçamentária	Acionando a rede de proteção do serviço público Contratação de profissional que auxilie na confecção de fluxogramas e formação para a Rede de Proteção	Não realizando contratação de profissional	Reunião com demais secretarias municipais que compõem a Rede
Conselho Tutelar	Organizacionais Pessoal capacitado	Disponibilidade de tempo e pessoal	Junto de profissional contratado, auxiliar no entendimento do papel do conselho, promovendo formação continuada para toda a Rede de proteção, promovendo a	Não cumprindo as tarefas estabelecidas	Organização interna de tarefas e

			confeção dos fluxogramas		
--	--	--	-----------------------------	--	--

6 ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

PAINEL 4

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	O Conselho Tutelar, sendo um órgão que, historicamente, possui pouco investimento estrutural por parte do Estado, dentre problemas de outras ordens, reúne visão consolidada ao longo do tempo, por parte da população, de que é um órgão ineficiente, que não funciona, que não cumpre com suas funções. O estereótipo negativo é bastante presente. Nesse sentido, as ações propostas, que buscam desmitificar esse entendimento, podem causar incômodo e discordância por boa parte dos atores envolvidos nas ações, podendo gerar efeitos indesejáveis.
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Vislumbramos que um possível efeito negativo que as ações, especificamente as relacionadas ao segundo nó explicativo, possam causar desconforto político com o governo, isto porque o poder executivo local cultiva problemas de relacionamento político com todos os setores, tendo perdido, inclusive, sua base na Câmara. Como a relação e o diálogo é bastante complicado, as ações podem acarretar uma compreensão, equivocada, de tentativa de enfrentamento gratuito.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Avaliamos que há dois aspectos principais que se configuram como pontos fracos do projeto. Um deles é a pouca visão política que possuem a maioria dos conselheiros tutelares, não compreendendo seu papel fundamental na formulação de políticas públicas e formulação orçamentária, bem como o papel enquanto representante eleito da comunidade. O outro é a inexistência de recursos financeiros, os quais são necessários para a execução de algumas ações. Para prevenir, o Conselho Tutelar tem de realizar um levantamento com estimativas de custos e apresentar à SMEIJ e ao CMDCA, buscando

	recursos previamente.
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Dois parceiros são fundamentais neste processo, que podem fortalecer as ações do Conselho Tutelar que, no jogo político, estando isolado não conseguirá levar a cabo as ações. Um deles é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que como órgão de participação popular importante tem de estar ao lado do CT, requisitando junto ao executivo o avanço das políticas públicas. Outro parceiro é o judiciário, o acionando no descumprimento da Lei no que tange à destinação orçamentária para as políticas da infância e adolescência.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	A não ser as ações que não necessitam de recursos financeiros, e que podem ser realizadas por meio de vontade política e disponibilidade de tempo e pessoal, as ações que demandam recursos orçamentários deverão, todas, serem conquistadas, seja junto ao CMDCA, seja junto à SMEIJ. Dessa forma, não é possível dizer que os recursos disponíveis são suficientes, pois são inexistentes previamente.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um novo e importante contexto passou a fazer parte de nossas atuações enquanto militantes de esquerda, atores políticos e gestores sociais ao longo deste período de formação no Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Políticas Públicas da Fundação Perseu Abramo e Unicamp.

Ainda que alguns de nós já tenhamos feito, ou mesmo façamos parte da Administração Pública em nossos municípios, a intervenção quanto suas práticas, inseridas num projeto progressista e de esquerda, sensivelmente não eram qualificadas para fazer a diferença e assumir um papel transformador na construção do Estado Necessário.

Hoje é possível afirmar não ser factível se denominar como gestor público sem o domínio dos Instrumentos metodológico-operacionais, no sentido objetivo da prática gestora de esquerda, bem como sem a propriedade de conceitos basilares que cercam a compreensão do Estado e sociedade, seus objetivos, suas tramas, seus interesses, enfim, seu entendimento.

Os desafios que cercam um gestor de esquerda, em meio a um contexto de crise do modelo capitalista, que se sustenta na promoção da desigualdade e na concentração de renda, e que cada vez mais ocupa os espaços de poder das esferas públicas, buscando manter seus privilégios e interesses, não são fáceis.

Nesse sentido, uma das premissas aprendidas em razão do curso é a falácia de que o Estado não funciona. Sim, funciona. Funciona para o que e para quem ele quer que funcione. Sintetizando esta ideia, a famigerada expressão latina: “Quid prodest?”, ou seja, “Quem se beneficia?”.

Realizar o curso, dessa forma, vai além de se apropriar de técnicas metodológicas de análise de problemas dentro da gestão pública, buscando eficazmente sua solução, a partir de uma ideia do bem coletivo, mas é saber que isto, que deve ser feito, invariavelmente, tem um papel fundamental, a formação do Estado Necessário. Nossa responsabilidade, assim, dá-se na medida em que contribuímos para formação de

uma sociedade que combate o capital financeiro, que prima pela coletividade de bens materiais e imateriais, que respeita o outro, que é solidária.

Essa postura traduz-se no fazer do Conselho Tutelar. Se sua função essencial consiste na fiscalização do cumprimento dos direitos previstos no ECA, não temos dúvidas de que seus membros são os principais responsáveis para fazer valer esses direitos no sentido de requisitar que Estado e sociedade cumpram seus papéis. Pra isso, essencial que seja garantida disponibilidade orçamentária para seu bom funcionamento, devendo o poder executivo adotar o princípio da prioridade absoluta, como dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Em nosso entendimento avançar em processos democráticos da gestão municipal, nesta questão, significa respeitar a autonomia do Conselho Tutelar, garantir sua independência e valorizar seus conselheiros, que são servidores públicos eleitos pela comunidade.

Não podemos permitir no presente a privação do futuro, não podemos retirar de uma criança e um adolescente o direito de sonhar, pois a pior violência é não permitir sua dignidade. O Conselho Tutelar de São Carlos pode parecer pequeno diante de tantos desafios e problemas a serem resolvidos, mas seu mau funcionamento é amostra expressiva de uma gestão pública deficiente, de uma sociedade desigual.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. ECA – Estatuto da Criança e do adolescente. 1990.

COIMBRA, Marcos. A crise e suas interpretações. Revista Carta Capital: São Paulo, Editora Confiança. 2015.

COSTA, G. Avaliação Governamental e Opinião Pública. Texto de apoio didático do curso de especialização Estado e Gestão Pública Fundação Perseu Abramo. Fevereiro de 2014.

COSTA, G. e DAGNINO, R. Planejamento de Governo: definição de prioridades e início de gestão nas cidades. In: _____. Gestão estratégica em políticas públicas. Campinas: Editora Átomo&Alínea, 2013, cap.4,p. 115-139.

CUNHA, S. S. da. Fundamentos de Direito Constitucional. São Paulo, Editora. Saraiva, 2004. P. 49-57.

DAGNINO, R. Capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. 17 p.

DAGNINO, Renato . GESTÃO ESTRATÉGICA PÚBLICA GOVERNAMENTAL Novembro de 2014, páginas 07 a 38

DAGNINO, Renato. Metodologia de Análise de Políticas In: _____. Gestão Estratégica em Políticas Públicas, cap. 03. Campinas: Editora Alínea, 2014. 2ª ed.

LIMA, Venício A. de. Brasil e Inglaterra frente ao poder da mídia. Revista Teoria e Debate. São Paulo, 2p.

_____. Mídia, Eleições e Depois. Revista Teoria e Debate. São Paulo, 2014.

MELLO, Celso A. B. de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. Revista trimestral de Direito Público. Malheiros Editore. São Paulo, RTDP, 1996, 15p.

PLUVIANO, Oliviero . O Brasil é Pernambuco. Revista Carta Capital. Edição nº 852.

SÃO CARLOS. Controladoria Geral do Município. Lei de Diretrizes Orçamentárias. 2015. 146p.