

O Conselho Tutelar e suas Relações com o Poder Executivo Municipal em Ponta Grossa/Pr

The Child Protection Agency and Its relations with the Executive Branch Hall in Ponta Grossa/Pr

Claudio Roberto Pinheiro*

Resumo: O presente estudo propôs-se a analisar as relações públicas existentes entre Conselho Tutelar (CT) e Poder Executivo Municipal sob dois vieses, sendo a contribuição daquele como órgão capaz de diagnosticar deficiências na rede e propor políticas públicas, e a manutenção do CT pelo Executivo Municipal. Do abordado no estudo vislumbra-se o CT como órgão que levanta demandas, realiza diagnóstico de violação de direitos, inclusive pelo poder público, registrando dados em sistema específico (SIPIA) e, a partir destes, requisita serviços públicos na área da criança e do adolescente. Ademais do aparato bibliográfico, a pesquisa se embasa na observação participativa do trabalho do Conselho Tutelar. Constatou-se que o CT é um agente verificador de falhas no sistema, um grande proponente de políticas públicas, todavia sem os recursos necessários, e que pode auxiliar o gestor público na resolução de problemáticas sob a égide de um agente externo à sua equipe.

Palavras-chave: Poder Executivo Municipal. Conselho Tutelar. Gestão Pública.

Abstract: The present study aimed to analyze the public relations between the Tutelary Council (CT) and the Municipal Executive Branch under two biases, and its contribution as an organ capable of diagnosing deficiencies in the network and proposing public policies, and the maintenance of the TC by the Executive Municipal. From the study, the CT is seen as an organ that raises demands, performs a diagnosis of violation of rights, including by the public power, registering data in a specific system (SIPIA) and, from these, requests public services in the area of the child and Adolescent In addition to the bibliographic apparatus, the research is based on the participatory observation of the work of the Guardianship Council. It was found that the CT is a system failure check agent, a great public policy proposer, however without the necessary resources, and that can help the public manager in solving problems under the aegis of an agent external to his team.

Keywords: Municipal Executive. Guardian Council. Public Administration.

Recebido em: 16/05/2016. Aceito em: 01/08/2017

*Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2015), Especialista em Letras pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2010). Licenciado em Letras Português/Espanhol pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2007). Professor temporário na rede estadual de ensino do Paraná. Email: claudiobrpr@hotmail.com.

Introdução

O Conselho Tutelar (CT) é um órgão autônomo e não jurisdicional, criado pelo Estado para atender os interesses da sociedade civil para a garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente - Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - que em muito vem sofrendo com uma estrutura mínima para o seu funcionamento, estrutura esta que é de incumbência do município. Procurou-se levantar a causalidade ou quais motivos que levam o CT a se encontrar defasado para o cumprimento de suas atribuições, bem como apontar as consequências no desempenho das atividades do conselheiro tutelar nesse contexto deficitário.

Os direitos inerentes à criança e ao adolescente são subdivididos na legislação em cinco direitos fundamentais, sendo “direito à vida e à saúde”, “direito à liberdade, ao respeito e à dignidade”, “direito à convivência familiar e comunitária”, “direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer” e “direito à profissionalização e à proteção no trabalho”. Cabe ressaltar que para cada direito fundamental há uma proposição de política pública governamental que vise garantir o serviço público adequado a cada especificidade.

Cada CT é composto por cinco membros eleitos pela comunidade, para mandato eletivo com prazo determinado, permitida apenas uma recondução, sendo que esta deve ser novamente apreciada pelo voto da comunidade.

As atribuições dos conselheiros tutelares são as constantes no art. 136 do ECA. O CT conta também com seu regimento interno, que dispõe sobre a divisão dos trabalhos entre os conselheiros e, em Ponta Grossa, grosso modo, um conselheiro sempre se encontra em plantão – aquele que atende as demandas fora da sede – enquanto os demais desempenham suas funções de atendimento ao público junto à sede do CT.

Como é acionado pela sociedade a qualquer tempo – pois o CT tem seu funcionamento ininterrupto, à disposição 24 horas por dia, todos os dias da semana – praticamente todos os seus encaminhamentos são direcionados ou encaminhados a serviços públicos de atendimento e, estes, por muitas vezes, apresentam deficiências para assistência, que são facilmente identificadas pelo conselheiro tutelar, que a partir de então tem em mãos dados sólidos de demandas que não

são assistidas ou que necessitam de readequação por parte do poder público.

Existem, também as denominadas entidades, que são as instituições filantrópicas e/ou assistenciais, que possuem quase que em sua totalidade, convênios com o município para recebimento de recursos e, dessa forma, também devem ser fiscalizadas pelo poder público, assim como pelo CT quando se trata de atendimento à criança e ao adolescente (arts. 95 e 96 do ECA).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) prescreve que cada município deve apresentar em seu orçamento anual a previsão de recursos necessários para a manutenção do CT (art. 134, parágrafo único), e, em se tratando de atendimento de público prioritário, dispor de tais recursos necessários à operacionalização do órgão.

Dentre as atribuições do conselheiro, o ECA prevê em seu artigo 136, inciso IX “*assessorar o Poder Executivo Local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente*”.

Essa dicotomia existente nas relações entre o CT e o executivo municipal de Ponta Grossa em muito tem influenciado na atribuição do órgão no que tange ao assessoramento ao executivo local para elaboração de políticas públicas, uma vez que a estrutura mínima para o funcionamento do órgão não vem sendo cumprida.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é a ramificação do artigo 227 da Constituição Federal, esta que prescreve o atendimento de tal demanda como prioridade absoluta. Em se tratando de prioridade absoluta cabe ao gestor propor políticas públicas capazes de assistir o público infantojuvenil e dispor de mecanismos para avaliação e acompanhamento de seus planos e programas.

Considerando que a identificação do serviço não prestado ocorre na práxis do atendimento, o conselheiro ao registrar seus dados em seus relatórios, tem em mãos um diagnóstico prévio de demandas deficitárias ou também de demandas emergentes que necessitam de implantação ou implementação.

Salienta-se que a demanda populacional que busca auxílio junto ao CT é aquela com os direitos fundamentais violados, na sua grande maioria pelo Estado que não presta assistência adequada a tal público e que, muitas vezes, o

gestor não tem conhecimento das falhas existentes na ponta, ou seja, no serviço público executado.

Além dos órgãos de controle interno do executivo, o CT pode ser visto como órgão capaz de identificar a efetividade das políticas públicas em execução, a eficiência das ações, bem como as deficiências, que o gestor pode discutir junto à sua equipe através de um diagnóstico externo ao executivo em contraponto com seus dados oficiais de controle de planos e programas governamentais.

É possível, por exemplo, através do CT, identificar as maiores dificuldades encontradas no atendimento à saúde pública para essa demanda, a partir das requisições de serviços públicos e relatórios encaminhados ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), no qual o executivo tem participação paritária junto à sociedade civil e tem acesso aos dados para estudo tanto da atuação do CT, quanto para a avaliação dos serviços públicos prestados à criança e ao adolescente.

O caminho acima descrito deveria ser o pontapé inicial para o estudo de implantação e/ou adequação de políticas públicas, pois o CT deve encaminhar ao CMDCA dados das violações de direitos atendidas e o CMDCA, após análise dos relatórios, identificar as demandas e em conjunto com o CT propor ao executivo local as demandas a serem supridas ou readequadas (art. 88 inc. II).

O trabalho do CT tem se tornado falho pelo não cumprimento integral do executivo local no que concerne a manutenção de suas atividades ante aos materiais requisitados para o funcionamento e execução das atividades básicas laborais dos conselheiros.

Nessa perspectiva, o gestor deve cientificar-se de que o CT também se enquadra como prioridade, pois se trata de órgão garantidor/encaminhador dos direitos da criança e do adolescente e para tanto necessita dos recursos necessários que por força de lei são de incumbência do executivo.

Importante destacar que a pesquisa se embasou através da demanda que já foi assistida pelo CT dentro de suas condições disponíveis, com fulcro em demonstrar que uma estrutura adequada ao órgão o faz efetivo à população e eficaz ao executivo local.

Considera-se que para a consolidação dos dados, faz-se necessário o estudo *in loco* do contexto vivenciado pelo conselheiro, a explicitação de suas atividades de rotina e a perspectiva ideal ante a uma relação harmoniosa no que se refere à manutenção órgão.

Objetiva-se apresentar o Conselho Tutelar como órgão público que, quando dotado de estrutura adequada, é capaz de diagnosticar e propor adequação ou criação de políticas públicas ao gestor público, assim como pode ser considerado, aos olhos do executivo, um agente público externo verificador de falhas no sistema de prestação de serviços públicos.

Pressupostos teóricos

Tratando-se das atribuições do CT, uma das maiores dificuldades encontradas está no cumprimento de suas deliberações, em grande parte pela estrutura deficitária pela qual o órgão se encontra ou também pela maneira como o gestor encara o órgão, o vendo como somente apontador das deficiências do Executivo Local. Gebeluka (2010, p. 557) coloca:

Quando o Estado viola os direitos das crianças e adolescentes, é porque está deixando de cumprir o princípio da prioridade absoluta, garantido no ECA, no que se refere a oferta de serviços e políticas sociais públicas que deem conta das demandas sociais no campo da saúde, educação, esporte, lazer, habitação, saneamento, trabalho, assistência social, e outros.

Como órgão atuante na violação de direitos das crianças e adolescentes, muitas vezes o CT é caracterizado como aquele que deseja prejudicar as ações governamentais, quando na verdade tenta cumprir seu papel pela garantia de algum direito ora violado.

Ainda se encontra arraigado por grande parte da sociedade o conceito de que o CT é um órgão punitivo, de funções coercitivas, quando na verdade é um órgão protetor que, muitas vezes, é tido como especulativo e de intencionalidade política no bojo de suas ações.

Ainda nessa perspectiva é importante colocar que o CT é órgão encaminhador e não executor e, dessa forma, se faz presente junto às instituições públicas para garantir a oferta

de serviço adequado ao seu público e, muitas vezes, pelo desconhecimento do trabalho do CT, o servidor público acaba por taxá-lo de maneira errônea, como se constata em Gebeluka (2010):

O Conselho Tutelar não é apenas uma experiência, mas uma imposição constitucional decorrente da forma de associação política adotada, que é a democracia participativa [...] Sendo uma imposição constitucional, é órgão de atuação permanente e sua criação e manutenção são exigências sujeitas às penalidades legais se o Executivo Municipal por ventura não garantir os meios para sua existência. Sua ação deve ser contínua e ininterrupta (GEBELUKA, 2010, p. 553 apud SOARES, 1992, p. 406).

O desconhecimento ou não exigência por parte dos conselheiros tutelares de uma estrutura mínima para o funcionamento do órgão pode ser uma das respostas mais óbvias ao caos estrutural da instituição, todavia ao longo da pesquisa o que vai transparecendo é a negligência do executivo e a inércia do ministério público e poder judiciário.

É preciso que o conselheiro esteja atento à disponibilização de recursos ao órgão e, mais ainda, ao cumprimento dos pedidos de compra solicitados ao executivo, uma vez que o recurso destinado é específico para manutenção e funcionamento do órgão.

O CT elege entre seus membros o presidente do conselho, de acordo com seu regimento interno, que tem a função representativa e organizacional das atividades do órgão, sendo que as decisões tomadas são denominadas colegiadas, ou seja, a decisão tomada é aquela definida pela maioria dos seus membros, inclusive no que se refere à manutenção do órgão.

Há funcionário administrativo cedido pelo executivo que é responsável pela elaboração e acompanhamento dos pedidos de compra – deliberados pelos conselheiros – que ao cumprir com seu dever acaba por encontrar entraves junto aos departamentos pelos quais tais pedidos devem passar.

Nessa perspectiva, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) passa a regular as atividades atinentes à área, e numa de suas resoluções, de nº 75¹, dispõe sobre o parâmetro para criação e

funcionamento dos Conselhos Tutelares conforme coloca Bulhões (2010, p. 117):

Conforme preceitua o art. 2º desta Resolução, todos os municípios brasileiros, independente do número de habitantes, têm a obrigação de criar, instalar e ter em funcionamento, no mínimo um CT como órgão da administração municipal, a quem caberá explicitar a estrutura administrativa e institucional necessária ao adequado funcionamento do CT, estabelecendo na Lei Orçamentária programas de trabalhos específicos, prevendo dotação para o custeio das atividades desempenhadas por este órgão, inclusive para as despesas com subsídios e capacitação dos conselheiros, aquisição e manutenção dos bens móveis e imóveis, pagamento de serviços de terceiros e encargos, diárias, materiais de consumo, passagens e outras despesas. (BULHÕES, 2010).

Acrescenta-se ao contido na resolução, as palavras de Digiácomo (2013, p. 186), ao discorrer sobre o parágrafo único do art. 134 do ECA, que trata da manutenção do CT:

[...] A previsão, no orçamento público municipal, dos recursos necessários ao funcionamento regular e ininterrupto do Conselho Tutelar (aluguel e manutenção da sede, dotação de veículo próprio e combustível, material de expediente, pessoal administrativo de apoio, equipe técnica, subsídios aos membros do órgão etc.), é obrigatória, podendo ser exigida pela via judicial. [...] (DIGIÁCOMO, 2013).

A legislação municipal, sob nº 9517/2008 de 29/04/2008, traz a baila em seu Capítulo V, “DO ORÇAMENTO E DE SUA GESTÃO” em seus artigos 36 e 37, a disciplina sobre a manutenção do CT:

Art. 36 O Conselho Tutelar, com antecedência necessária e ouvida a Secretaria Municipal de Finanças, enviará ao Poder Executivo proposta orçamentária, a ser incluída na lei orçamentária municipal, para o suprimento dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho.

¹ Resolução revogada pela de nº 139 de 2010, que aborda o co-

mentário de Bulhões (2010) em seus arts. 3º e 4º, esmiuçando ainda mais as necessidades que o município deve suprir junto ao conselho tutelar.

Art. 37 O Poder Executivo Municipal propiciará o apoio administrativo e os recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar. (Lei Municipal nº 9517/2008).

Como preconiza a legislação e as instituições de fiscalização e de regulação do CT, a manutenção deste é estrita ao executivo local, portanto não resta dúvida de que o cumprimento do art. 134 do ECA é condição básica para o funcionamento do Conselho Tutelar.

Já o art. 136 traz as atribuições do conselheiro, e dentre elas está às requisições de serviços públicos atinentes ao CT, que são constatações de que alguma prestação de serviço público não foi prestada à demanda contemplada pelo órgão. A partir desse momento já se pode vislumbrar um público a ser assistido através do levantamento diagnosticado pelo CT e encaminhados aos órgãos competentes conforme aponta Gebeluka (2010, p. 560):

Deve também o CT encaminhar ao CMDCA diagnóstico da realidade da demanda atendida, visando à ampliação ou implementação de políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente. Esse diagnóstico será permanentemente utilizado para assessorar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária do município. A requisição do CT denota autoridade do órgão para aplicar o seu empenho funcional, e cabe às autoridades públicas executar os serviços que estão sendo exigidos pelo Conselho Tutelar (GEBELUKA, 2010).

A requisição expedida pelo Conselho é de tamanha eficácia, que como prescreve o art. 137 do ECA “As decisões do Conselho Tutelar só poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse” (DIGIÁCOMO, 2013). Ao comentar o referido artigo, Digiácomo (2013, p. 193) deixa clara a eficácia das decisões do CT, o denominando como autoridade pública:

[...] As decisões do Conselho Tutelar desde que proferidas de forma colegiada e no âmbito de suas atribuições, tem eficácia imediata, independente de “ratificação” ou “referendo” pela autoridade judiciária. Na verdade, é o destinatário da decisão, e da eventual determinação nela contida (verdadeira ordem legal emitida por autoridade pública) [...] que, se com ela não concordar, terá de recorrer ao

Poder Judiciário para pedir sua revisão [...]. (DIGIÁCOMO, 2013).

Gebeluka (2010) relata que o assessoramento de propostas orçamentárias do CT ao poder executivo local é uma maneira de se constatar que, se no município não há políticas públicas capazes de absorver a demanda, é provável que o CT não esteja cumprindo com seu papel talvez por negligência ou desconhecimento dos mecanismos.

O assessoramento do CT se dá com vistas à oferta efetiva de um determinado serviço público prestado à criança ou ao adolescente, no qual o conselheiro cumpre com o seu papel designado pela sociedade e também compila dados para proposição ao gestor em sua proposta orçamentária, avaliação e monitoramento de suas ações.

Corroborando com Gebeluka (2010), Bulhões (2010, p. 123) ao tratar do assessoramento do Conselho Tutelar ao executivo local relata que:

Quanto à incumbência de assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, o CT, como representante da comunidade na administração pública municipal, deverá indicar ao CMDCA os casos em que ocorrem deficiências (por via de não oferta ou oferta irregular) dos serviços públicos de atendimento à população infanto-juvenil e às suas famílias, oferecendo subsídios para a sua urgente implantação ou para o seu aperfeiçoamento. (BULHÕES, 2010).

Vislumbra-se que está claro o papel do assessoramento do CT ao Executivo Local, pois toda a demanda que necessita de implantação ou readequação deve ser encaminhada ao CMDCA para análise e proposição de políticas públicas, todavia há que se considerar a estrutura disponível ao CT para realização de suas atividades e apresentação de um dado conciso.

Lemos (2003) apud Silva (2008, p. 14) ao comentar as dificuldades dos Conselheiros Tutelares relata que grande parte da ineficiência do encaminhamento do órgão se dá pela ausência de programas no município que supram a demanda. Veja o que diz Souza (2008, p. 37):

O Conselho Tutelar, ao contrário do que muitos acreditam, não é um órgão de execução

de políticas públicas. No entanto, para garantir a eficácia das medidas e dos encaminhamentos que aplica, utiliza-se de entidades governamentais e não-governamentais que prestem serviço de atendimento à criança, ao adolescente, às famílias e à comunidade em geral. Quando o serviço necessário inexistente ou é prestado de forma irregular, o Conselho deve comunicar o fato ao responsável pela política pública correspondente e ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para que o serviço seja criado ou regularizado (SOUZA, 2008).

No campo da literatura muito se discute sobre o assessoramento dos Conselhos Tutelares ao Executivo Municipal. Por se tratar de prerrogativa legal e de proposição de adequação ou criação de programas ao Estado, é de suma importância considerar as proposições de demanda encaminhadas pelo CT sob a ótica de uma perspectiva exterior às formais de controle interno do Executivo, que em muito podem contribuir para que o gestor avalie e proponha políticas públicas que visem o atendimento integral da demanda infanto-juvenil. Observe como Digiácomo (2013, p. 192) define o papel do assessoramento do CT ao Executivo Local:

[...] É talvez a mais importante das atribuições do Conselho Tutelar, posto que voltada à prevenção e à solução dos problemas no plano coletivo, através da imprescindível estruturação do município, no sentido da elaboração e implementação de políticas públicas que priorizem a população infanto-juvenil. Para tanto, deve-se buscar a adequação dos serviços públicos e a criação de planos e programas de atendimento voltado a crianças, adolescentes e suas famílias, que obviamente deve começar com a previsão, no orçamento público, dos recursos necessários. Cabe ao Conselho Tutelar, que talvez melhor do que qualquer outro órgão, tem exata noção da realidade local e das maiores demandas e deficiências existentes, buscar a progressiva estruturação do município no sentido da proteção integral de suas crianças e adolescentes. [...] (DIGIÁCOMO, 2013).

Articulado a essa incumbência, os dados periódicos do CT podem subsidiar o gestor para a resolução de situações pontuais, na qual os ajustes podem se efetivar ainda durante o programa

em execução, fornecendo ao público-alvo o serviço adequado.

Clarividente que entre os teóricos pesquisados há um processo de reafirmação da atribuição do CT enquanto instituição de assessoramento ao executivo local, bem como da manutenção da entidade por este, o que se pode inferir que tal relação entre os órgãos é um tanto quanto amistosa e necessita de uma maior articulação.

Fundamentalmente o CT é posto como autoridade pública municipal e, como tal, deve prestar serviço de qualidade, buscando junto ao governo municipal em suas mais diversas ramificações, a oferta de serviço adequado à população infanto-juvenil e propor, quando necessário, a criação ou readequação de planos e programas governamentais à criança e ao adolescente.

Metodologia

A pesquisa refere-se ao assessoramento do CT ao Executivo Local e a manutenção do órgão pelo município, e foi desenvolvida no Conselho Tutelar Leste do município de Ponta Grossa/PR, uma vez que o autor estava conselheiro tutelar desta jurisdição e participava regularmente das reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Nessa perspectiva procurou-se delinear quais os maiores fatores que agravam o desempenho das atividades dos conselheiros tutelares sob a égide da manutenção do CT pelo Executivo Local.

O levantamento da pesquisa ocorreu de forma aplicada, uma pesquisa qualitativa para abordagem do problema. Já para os objetivos da pesquisa adota-se o conceito de pesquisa explicativa e a coleta de dados se dará através de pesquisa bibliográfica, documental e observação participante, embasado por Zanella (2009).

Optou-se pela pesquisa aplicada, pois sua motivação básica visa à solução de conflitos concretos, práticos e operacionais, bem como pode servir de base teórica com novos fatos que subsidiem novas pesquisas ou para elucidação teórica dos setores de conhecimento afins.

Quanto à abordagem qualitativa, esta se enquadra perfeitamente ao estudo do caso, uma vez que sua base é teórico-empírica e “tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave” (ZANELLA,

2009, p. 75), descrevendo seus resultados na forma de transcrição de entrevistas, documentos, informações e demais modalidades que se enquadram ao caso em tela.

Definiu-se o conceito de pesquisa explicativa, pois “é aquela centrada na preocupação de identificar fatores determinantes ou contributivos ao desencadeamento dos fenômenos” (ZANELLA, 2009, p. 81), com vistas à elucidação da problemática, apontando as causas que culminaram na relação amistosa entre os órgãos públicos.

A pesquisa bibliográfica buscou autores de artigos e agentes públicos que ademais de suas publicações, trabalham diretamente com a proteção à criança e ao adolescente, como Digiácomo (2013), sendo o autor Procurador de Justiça do Estado do Paraná e defensor da causa da infância e adolescência.

A fonte de coleta de dados essencial à pesquisa foi a análise documental dos registros constantes no Conselho Tutelar Leste que evidenciam uma via de mão dupla não efetivada. Ademais dos registros constantes no CT também consta a legislação atinente ao caso que são as fontes de dados disciplinadoras entre o executivo e a instituição pública.

Os documentos que serviram de suporte para análise foram ofícios, relatórios de atendimento, atas e pedidos de compras encaminhados ao executivo local, ofícios ao CMDCA, Ministério Público e Vara da Infância e Juventude, documentos estes que relatam o descumprimento do executivo local referente ao art. 134 do ECA e cobram providências de tais entidades.

Tem-se por fim a observação participante tendo em conta que “o observador assume, pelo menos até certo ponto o papel de um membro do grupo e participa de sua atuação” (SELLTIZ et. al. 1972, p. 232 apud ZANELLA, 2009, p. 122). Como já colocado o autor estava conselheiro tutelar e, conseqüentemente, membro efetivo do órgão.

A análise dos dados seguirá a técnica qualitativa de análise de conteúdo através da temática e mensagens dos documentos, bem como da descrição de significados com a perspectiva participante/pesquisador, uma vez que se tem aparato bibliográfico atrelado à práxis do cerne da pesquisa.

Estudo de campo

A estrutura do CT transparece como escopo e fiel da balança quando se trata das relações entre o órgão e o município, portanto o estudo de campo traça como ponto de partida o contexto estrutural pelo qual perpassa o CT, trazendo em voga os desdobramentos funcionais do órgão e do serviço público prestado.

O CT deve contar com uma estrutura mínima, a expensas do município, prescrita pela resolução n° 139 do CONANDA (2010), como, por exemplo, linhas telefônicas, veículos e aparelhos de informática, tais como computadores e impressoras, assim como ratifica a Lei Municipal n° 9517/2008, a qual trata da subsistência do CT através de recursos provenientes do Executivo Local.

Em se tratando de pesquisa aplicada, na qual há a observação participante, pode-se constatar que grande parte da demanda assistida pelos conselheiros tutelares se efetiva em visitas domiciliares, oriundas de requisições e denúncias emanadas pelas mais diversas instituições, como, por exemplo, Ministério Público, processos judiciais da Vara da Infância e Juventude, Disque 100 – denúncias feitas à Secretaria Nacional de Direitos Humanos e encaminhadas ao Conselho Tutelar –, relatórios de instituições assistenciais, denúncias efetuadas diretamente ao plantão dos conselheiros, dentre outros mecanismos de recebimento de denúncias.

Outra parcela de sua demanda se dá nos encaminhamentos das respostas às solicitações supracitadas, sendo que os processos judiciais, por exemplo, são todos eletrônicos e demandam acesso à internet e recursos de digitalização para encaminhamentos de documentações; o recebimento de denúncias através do Disque 100 são encaminhadas por email e requerem confirmação do seu recebimento, assim como encaminhamento de relatórios de suas atividades ao CMDCA, solicitações do Ministério Público, dentre outros órgãos de proteção à criança e ao adolescente.

Entre uma demanda e outra exposta há o atendimento efetivo, ou seja, a averiguação da denúncia, e, em se constatando a veracidade dos fatos, os encaminhamentos devidos à rede de atendimento, o acompanhamento do caso,

verificando inclusive se o serviço a qual o assistido foi encaminhado o atendeu adequadamente.

Por fim há a demanda de atendimentos na sede do Conselho Tutelar, nas quais os assistidos procuram auxílio para os mais diversos encaminhamentos, como escolares, assistenciais, saúde entre outros, bem como as notificações expedidas pelos conselheiros para tratar dos mais diversos assuntos encaminhados ao órgão para providências, que se trata de violação de direitos de tal público.

Pois bem, durante o processo de pesquisa pode-se constatar que o CT apresenta uma demanda de atendimento constante em seus acompanhamentos rotineiros, bem como uma inconstância em atendimentos de plantão e em sua sede, ou seja, há períodos, por exemplo, das férias escolares, em que as denúncias se tornam mais constantes e também no período de matrículas escolares, na qual familiares sempre buscam auxílio do órgão para garantia do direito fundamental à educação. Ademais de suas atividades supracitadas há o acúmulo dos afazeres já em andamento, muitos deles com prazos para serem cumpridos e respondidos aos órgãos competentes, que por muitas vezes expiram o prazo sem a devida resposta.

Buscando explicitar de maneira sintetizada a demanda de atendimento constante – mencionada no parágrafo anterior – tem-se os processos judiciais e solicitações de averiguações do Ministério Público que são requisições constantes de atendimento, assim como relatórios escolares comunicando evasão de alunos ou também situações adversas ocorridas na escola em que o CT possa auxiliar.

No que se refere à inconstância de atendimentos no plantão e na sede do CT, há períodos, como o das férias escolares – quando o público infante-juvenil passa grande parte do tempo em casa –, em que as denúncias de agressão física se tornam mais constantes; assim como durante o período escolar, no qual a equipe pedagógica identifica outras formas de violência que podem ser oriundas do seio familiar, como a violência psicológica e violência sexual. Tais demandas possuem picos de atendimento e, em dado momento, se tornam esporádicas ante ao contexto social temporal onde a criança e o adolescente se encontra.

Importante também distinguir como funciona o atendimento na sede e plantão do CT, mencionado anteriormente. O CT é composto por cinco membros, sendo que para cada dia da semana um deles estará em plantão, ou seja, disponível às 24h do dia para atender denúncias que são efetuadas diretamente ao telefone celular que fica de posse do plantonista ou também àquelas recebidas diretamente na sede ou por meios eletrônicos que necessitem de averiguação imediata.

Grosso modo os demais conselheiros desempenham suas atividades na sede do CT, com atendimentos à população e realizando seus relatórios e visitas de acompanhamento de seus casos.

Ocorre que o Conselho Tutelar Leste, tomando por espaço de tempo os anos de 2013 e 2014, apresentou em sua estrutura a falta de material humano e físico para dar conta de suas demandas, estrutura essa que deveria ser fornecida pelo Executivo Local.

O funcionamento regular do CT com recursos humanos é composto por dois funcionários administrativos – um para atendimento ao público e outro para as rotinas administrativas –; três motoristas – dois para o período comercial, sendo um à disposição do conselheiro plantonista e outro à disposição dos demais conselheiros para as visitas de acompanhamento e, um motorista para o plantão noturno – e uma zeladora para conservação da sede do CT.

Dentre os documentos observados, no que tange ao material humano, constatou-se que por um espaço de tempo o Conselho não contou com um funcionário administrativo e um motorista. Nesse caso o funcionamento se dá com um funcionário administrativo responsável pelo atendimento ao público e também responsável pela manutenção administrativa do órgão; um motorista designado às atividades de plantão e também às atividades de acompanhamento dos demais conselheiros.

Outro recurso indispensável às atividades do CT são os veículos que, via de regra deveria ser três, como se sucedia no início do mandato dessa gestão, em novembro de 2011, pois a época cada motorista detinha seu próprio equipamento de trabalho, mantinha seu veículo asseado e comunicava a necessidade de reparos ao CT e, eventualmente, ao menos durante o dia se tinha

dois veículos à disposição para as atividades regulares do órgão, enquanto se aguardava por reparos no terceiro veículo.

Os veículos destinados à utilização do CT durante o período da pesquisa eram dois, e apresentavam-se em mau estado de conservação, sendo que muitas vezes quando encaminhados a reparos, o CT dispunha apenas de um veículo que tentava suprir com as atividades laborais dos conselheiros, pois não há uma substituição automática de veículo, culminando com o acúmulo de afazeres dos conselheiros.

Já em relação aos materiais de expediente o que se apurou é que o Conselho elaborou várias requisições de compra, dentro de seu orçamento anual previsto na legislação municipal, todavia o que se evidenciou foi que praticamente 90% dos pedidos de compra não se efetivaram.

Os processos de compra do CT seguem o mesmo trâmite de qualquer outra Secretaria do município, ou seja, por meio de licitação ou ata de registro de preços, uma vez que o CT está atrelado ao Executivo Local única e exclusivamente por conta de sua manutenção, sendo sua dotação orçamentária vinculada ao município. A grande maioria dos pedidos do conselho se dá através das atas de registro de preços elaboradas pelo município, mediante a previsão de compra encaminhada ao município.

O que se constatou nesses pedidos de compra foi que estes foram elaborados dentro do prazo de vigência das referidas atas, mas que tais pedidos ficavam paralisados no setor responsável pela autorização das compras – Secretaria de Finanças – e que só se autorizavam as despesas após o vencimento da ata de registro de preços, retornando os pedidos ao CT com esta informação, que inviabiliza as compras, porém sem qualquer justificativa, sendo que os prazos legais foram cumpridos pelo CT para elaboração dos pedidos.

Dito de outra forma a maioria dos pedidos de compras para o CT não foram efetivados, e materiais básicos como tintas para impressora, não foram contemplados, prejudicando substancialmente as atividades de rotina do CT.

A manutenção das linhas telefônicas fixas também foi prejudicada, pois em vários espaços de tempo as linhas se encontravam inoperantes por falta de pagamento. Acoplado aos pedidos de compra observou-se que apenas dois aparelhos telefônicos funcionam e que fora solicitado

aparelhos necessários para que cada conselheiro dispusesse de linha em sua sala, mas com a não efetivação da compra, a melhoria não pode ser executada.

O CT expediu ofícios ao executivo local comunicando tal situação, cobrando o básico ao seu funcionamento e também explicitando que muitas de suas demandas possuem prazos para serem sanadas ou averiguadas e que tal fato deve ser comunicado aos órgãos de fiscalização, todavia não obtiveram resposta por escrito de tais solicitações, apenas verbalizações de que estariam apreciando os ofícios.

Há também os registros de comunicação de tais fatos aos órgãos de fiscalização do Conselho Tutelar, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, o Ministério Público e o juízo da Vara da Infância e da Juventude para conhecimento e encaminhamentos necessários.

A comunicação da falta de recursos aos órgãos de fiscalização do CT apresentava duas perspectivas, inicialmente e mais prioritário o relato de que os atendimentos ao público infanto-juvenil estavam prejudicados pela falta de estrutura, assim como a busca de auxílio para efetivação do orçamento destinado à manutenção do CT.

O trabalho dos conselheiros tutelares nesse quadro estrutural foi definido, em reunião colegiada, por priorizar os atendimentos de plantão – que são demandas que necessitam de atendimento imediato –, o público na sede do CT, realização das diligências e respostas dos processos judiciais e do ministério público, apreciação e acompanhamento de relatórios escolares e dos demais órgãos da rede de atendimento, e por fim as demais demandas que se apresentam no cotidiano do CT.

O que se observou na dinâmica de atendimento adotada pelo CT foi de que se procurou uma adequação temporária frente a estrutura do órgão, priorizando casos emergenciais e urgentes e a atenção ao público que busca o atendimento diretamente na sede do CT. Havia nesse imbróglio uma constante preocupação por parte dos conselheiros que aqueles atendimentos considerados rotineiros passassem a se tornar urgentes ou emergentes pelo não atendimento em tempo hábil, que preveniria a evolução do fenômeno já identificado.

Verificou-se também a importância dada ao relatório mensal de atividades que deve ser

encaminhado ao CMDCA para apreciação, pois havia ciência dos conselheiros tutelares que tal informação repassada periodicamente ao órgão de proposição de políticas públicas, mensuraria o quadro de diagnóstico a ser estudado pelos membros daquele conselho, com fulcro a proposição ou implementação de planos e programas governamentais ao público infanto-juvenil.

O conselheiro tutelar não pode ser membro do CMDCA como dispõe o ECA, mas o mesmo diploma coloca a importância da participação do CT nas reuniões daquele conselho justamente para tomar conhecimento das propostas e discussões voltadas à criança e ao adolescente, corroborando que o CMDCA tem entre suas funções a fiscalização do CT e também a função de zelar e cobrar do município a estrutura adequada às atividades do CT.

Evidenciou-se que o CT, ademais de encaminhar os ofícios ao CMDCA, também participava efetivamente das reuniões do referido conselho, pedindo sempre o uso da palavra para comunicar a atual situação do CT, com objetivo de reforçar a solicitação de tomada de medidas para regularização estrutural do órgão.

A observação pode evidenciar que o Conselho Tutelar Leste ante aos recursos disponíveis priorizava suas atividades emergenciais, comunicando o Executivo Local de suas deficiências, os órgãos de fiscalização e tentava propor políticas públicas, inclusive ao seu próprio órgão para que pudessem ser capazes de evidenciar demandas para serem supridas ou adequadas pelo governo municipal.

Considerações Finais

O Conselho Tutelar, no uso de suas atribuições, subsidiado pelo Executivo Local em sua estrutura mínima, é dotado de condições para propor políticas públicas ao município, para criação ou readequação dos serviços públicos, assim como pode ser um agente público externo, de consulta e de diagnóstico da realidade da demanda pelo órgão assistida.

A presente pesquisa procurou apresentar a dicotomia existente nas relações entre o Conselho Tutelar e o Poder Executivo Local, sob a perspectiva de que o CT contando com estrutura adequada ao seu funcionamento torna-se uma instituição de diagnóstico de deficiências

na rede pública de atendimento à criança e ao adolescente, capaz de propor políticas públicas de criação e/ou readequação dos serviços públicos, com fulcro ao planejamento estratégico e inclusão de propostas à agenda de governo.

O gestor público ao se deparar com demandas referentes à criança e ao adolescente, pode contar com o CT como órgão garantidor dos direitos fundamentais, para as mais diversas propostas de políticas públicas, como falta de vagas em escolas e Cmei's (Centros Municipais de Educação Infantil), construção de estabelecimentos de ensino, prestação de atendimento à saúde, demanda de usuários de substâncias psicoativas, qualificação profissional, dentre outras inúmeras demandas às quais se podem propor políticas públicas à criança e ao adolescente.

Nessa perspectiva o CT é um potencial receptor de tais demandas, pois seus assistidos apresentam problemáticas que necessitam ser supridas e o gestor, dotado das informações do órgão, pode realizar um contraponto com seus dados e avaliar quais as melhores medidas a serem aplicadas para a solução dos problemas expostos.

O gestor pode também encarar o órgão como um dos mecanismos capazes de avaliar e monitorar os planos e programas em execução em seu governo, pois muitas vezes o serviço é eficiente, e o que ocorre é a deturpação da funcionalidade do conselho, que ao invés de ser encarado como órgão garantidor de direitos, é visto como órgão apontador de falhas no governo, quando poderia ser uma grande ferramenta de análise externa ao gestor público para readequação de suas políticas públicas.

Em situações pontuais é que se identificam os problemas no sistema operante, e, uma vez que o CT tem como materialidade o direito violado, as instituições públicas se tornam o agente violador em grande parte dos atendimentos, e o vislumbre de tais dados pode transparecer ao gestor como uma ferramenta auxiliar para tomada de decisões capazes de regularizar as deficiências expostas.

A oferta de serviços públicos a criança e ao adolescente prescrita como prioridade absoluta deve se tornar carro-chefe de qualquer ação governamental, e para que se alcance a efetividade dos programas e serviços públicos é necessária a constante fiscalização, monitoramento e avaliação da execução do serviço prestado.

Ora, se alguém busca o CT por conta de não ser assistido por algum programa governamental por falta de estrutura adequada que supra a demanda, é evidente que se necessita diagnosticar os fatores que causaram o não atendimento, demanda imprevista, atrasos em alguma etapa de execução do programa, enfim, uma série de fatores relativos à execução de uma política pública, na qual o que se chama de demanda reprimida e em potencial, busca por serviços públicos, que é facilmente identificada pelo CT, uma vez que é a instituição a qual a população recorre com vistas a sanar sua necessidade de atendimento público para a criança e o adolescente.

Ademais das demandas encaminhadas diretamente ao Executivo, o CT encaminha ao CMDCA relatório da demanda atendida, com vistas à implementação de políticas públicas para inclusão na proposta orçamentária do município, visando cumprir seu papel de assessoramento ao governo para prestação de serviços públicos.

Durante a pesquisa pode-se constatar que as relações existentes entre o Conselho Tutelar e o Executivo Local, no que se refere à manutenção do CT pelo município não vem ocorrendo de forma adequada, com fulcro a suprir as necessidades mínimas de estrutura do órgão para execução de suas atividades.

Com isso o CT passa de órgão garantidor para órgão inoperante parcial, pois muitos de seus atendimentos acabam por não se efetivarem por conta da falta de estrutura necessária para o desempenho das atividades.

Definido como órgão público permanente, o CT desempenha função de especial atendimento à criança e ao adolescente, que necessitam de seus direitos garantidos para o seu pleno desenvolvimento e, por este motivo, também se considera uma instituição de apoio especializado e, para tanto é uma autoridade pública digna de respeito, de conduta ilibada, necessitando do aporte suficiente para prestação de serviço público.

Evidente que o gestor público conta com instituições especializadas capazes de lhe fornecer dados relativos à estrutura do município, para que embasado em tais estatísticas possa avaliar seus programas a assim propor ações corretivas, criação, extinção ou readequações nos serviços públicos prestados, porém emanado de situações pontuais é capaz de identificar em seus dados estatísticos as possíveis causas da

não prestação de serviço público adequado e buscar novas soluções e, nessa ótica o CT é um grande fornecedor de tais dados.

Agora, clarividente se constatou que é necessária emergente avaliação para que se possam apontar quais os motivos que levaram o não suprimento do CT, bem como o proposto no presente estudo: análise das demandas levantadas pelo Conselho Tutelar para proposição de políticas públicas à criança e ao adolescente.

As relações existentes entre o Conselho Tutelar e o Executivo Local caminham paralelamente conforme o que se verificou durante o estudo. O público-alvo acaba por ter um serviço ineficiente e incapaz de lhe fornecer solução as problemáticas trazidas à instituição.

O progresso de políticas públicas efetivas ocorre através de mecanismos de monitoramento e avaliação constantes e o que se observou foi que o CT, como órgão mantido, mesmo que deficitariamente, pelo município, não faz um monitoramento adequado, quanto mais avaliação da aplicação dos recursos públicos por parte do Executivo junto ao CT e também dos órgãos de fiscalização da instituição, pois ao se constatar a aplicabilidade de tais recursos de maneira escassa, é evidente que se detectaria algum problema em relação ao órgão, uma vez que os recursos previstos não foram utilizados.

Apesar de mais de duas décadas em funcionamento, a conclusão a que se chega é de que o Executivo ainda não mensurou as atribuições do CT como órgão público que não realiza, mas sim encaminha e requisita serviços públicos para a demanda que não recebeu o atendimento adequado, ou mesmo que não disponha do serviço na municipalidade.

Como executor de políticas públicas é necessário que o gestor reveja sua dinâmica administrativa perante o CT e cumpra o disposto na legislação no que se refere à manutenção do órgão.

Quanto às ações dos órgãos de fiscalização – CMDCA, Ministério Público e Vara da Infância e Juventude – o que se apurou é que existe uma cobrança formal pelo cumprimento do ECA ao município, porém não há nenhuma sanção imposta pela não efetivação dos subsídios necessários ao CT, o que gera uma inércia governamental e, conseqüentemente, a continuidade da deficiência estrutural da instituição.

O elo entre o Conselho Tutelar e o Executivo Local precisa rapidamente ser encontrado para que as políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente tenham eficácia e efetividade capazes de prestar um serviço público adequado e de qualidade, buscando suprir demandas e contando com uma ferramenta de monitoramento e avaliação constantes ao público infanto-juvenil.

Cumpra-se assim a incumbência do Conselho Tutelar em assessorar o município para elaboração de políticas públicas à criança e ao adolescente e, ao gestor, o reconhecimento do órgão como capaz de identificar e diagnosticar as deficiências constantes na rede de atendimento público, que em muito podem lhe subsidiar na tomada de decisões.

Referências

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional** / Sandro Trescastro Bergue. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

BULHÕES, Raquel Recker Rabello. **Criação e Trajetória do Conselho Tutelar no Brasil**. Lex Humana. Universidade Católica de Petrópolis. Editora UCP, v. 2 n° 1 (2010), p. 109 – 131.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado** / Ricardo Corrêa Coelho. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : PES : UAB, 2009.

_____. **O público e o privado na gestão pública** / Ricardo Corrêa Coelho. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental** / Renato Peixoto Dagnino. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente: anotado e interpretado**. Curitiba, SEDS, 2013.

GEBELUKA, Rosmeri Aparecida Dalazoana. **Configuração e atribuições do Conselho Tutelar**. Emancipação, Universidade Estadual de Ponta Grossa. Departamento de Serviço Social e Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, v. 1, n. 1 (2001), p. 551 – 562.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública** / Paulo de Martino Jannuzzi. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

PONTA GROSSA. **Lei Municipal nº 9517/2008**. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a1/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2008/952/9517/lei-ordinaria-n-9517-2008-disciplina-as-diretrizes-fundamentais-para-a-aplicabilidade-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-ambito-do-municipio-de-ponta-grossa?q=9517> Acesso em: 07 de janeiro de 2015.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro** / Alcides Domingues Leite Júnior. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação em ambientes federativos** / Maria Leonídia Malmegrin. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

Resolução 139 do CONANDA (2010). Disponível em: <http://www.promenino.org.br/noticias/arquivo/resolucao-139-do-conanda> Acesso em: 07 de janeiro de 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas** / Maria das Graças Rua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos** / Maria Paula Gomes dos Santos. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público** / Rita de Cássia Santos. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2010.

SILVA, Luciana Batista da. **Conselho de direitos e conselho tutelar: mecanismos de controle social e gestão de políticas públicas para crianças e adolescentes**. S586c. Assis, 2008.

ZANELLA, L.C.H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.