

Aspectos da (des)proteção de crianças e adolescentes no Brasil uma leitura sobre as demandas dirigidas aos Conselhos Tutelares

/ Aspects of defenselessness of children and adolescents in Brazil an analysis of the demands addressed to the Child Protection Council

JOANA GARCIA¹
CAMILA OLIVEIRA²

Resumo: O presente artigo analisa aspectos relacionados a não efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Brasil, bem como a sua violação, variantes do que é caracterizado como desproteção. O Conselho Tutelar (CT) foi escolhido como um observatório privilegiado para análise das violações dos direitos de crianças e adolescentes. O registro das denúncias, por meio da Base Sistema de Informação para Infância e Adolescência (Sipia), foi a referência dos dados quantitativos. Três aspectos são acentuados neste artigo: o reconhecimento das violações relacionadas às crianças e adolescentes que caracterizam um quadro de desproteção; o desafio do trabalho articulado, considerando a escassez ou fragilidade de programas e serviços voltados ao enfrentamento das violações; e os valores que são mais frequentemente mobilizados acerca da família como a principal responsável pela (des)proteção de crianças e adolescentes. Apesar dos desafios ainda acentuados em relação ao reconhecimento das violações e à consolidação dos direitos de crianças e adolescentes, considera-se que os avanços são consistentes e contribuem para uma importante politização do debate sobre proteção social.

-
- 1 Professora Associada e pesquisadora da ESS/UFRJ. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Trabalho sobre Famílias, Infância e Juventude.
 - 2 Mestre e assistente de pesquisa do Núcleo de Estudos e Trabalho sobre Famílias, Infância e Juventude (ESS/UFRJ).

Palavras-chave: proteção social; violação do direito; crianças e adolescentes.

Abstract: This article analyzes aspects related to non-enforcement of the fundamental rights of children and adolescents in Brazil, as well as its violation, variants of what is characterized as defenselessness. The Guardianship Council (CT) has been chosen as a privileged observatory for the analysis of violations of child and adolescent rights. The record of complaints by SIPIA Base, was the reference of the figures. Three aspects are emphasized in this article: the recognition of violations related to children and adolescents featuring an unprotected framework, the challenge of joint work, considering the lack or weakness of programs and services aimed at addressing the violations and the values that are most often mobilized on the family as the primary responsibility for (un) protection of children and adolescents. Despite the challenges still pronounced in relation to the recognition of violations and strengthening the rights of children and adolescents, it is considered that the advances are consistent and contribute to a significant politicization of the debate on social protection.

Keywords: social protection, violation of rights, children and adolescents

Passados 25 anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente,³ a cidadania de crianças e adolescentes acumula um conjunto de conquistas inegáveis, entre elas o debate público sobre proteção social, as assimetrias acerca das responsabilidades compartilhadas e as condições necessárias para sua efetivação. O presente artigo pretende contribuir para este debate, analisando alguns aspectos relacionados a não efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Brasil, bem como a sua violação, variantes do que denominamos de desproteção. Usamos a grafia desproteção de duas maneiras no corrente texto: na sua forma ordinária, como um substantivo que indica falta de proteção e com o prefixo entre parêntesis, como apresentado no título, no intuito de caracterizar uma referência ambígua ou discricionária. Esta segunda forma se justifica pelo fato de a

3 O ECA foi promulgado em 13 de julho de 1990, na forma da Lei nº 8.069.

condição de desproteção se configurar de diversos modos, nem sempre explícitos, implicando atores e contextos igualmente variados.

Em recente artigo, Sposati (2013, p. 662) distingue três vertentes na literatura do Serviço Social que analisam a relação da profissão com a proteção social:

A primeira toma a proteção social como campo inerente ao trabalho profissional do assistente social cujo exercício requer preparo especializado, sobretudo para o trato de situações de vitimizações decorrentes de violências, entre outras formas; a segunda toma a proteção social enquanto campo de ampliação e conquista de direitos humanos e direitos sociais na sociedade do capital; e a terceira trata a proteção social, e suas diferentes políticas, como expressões do embuste do capital sobre o trabalho na sociedade de mercado.

Ainda que esta tipologia tenha uma proposição polêmica, que não será objeto de reflexão neste artigo, nosso objetivo, ao citá-la, é acentuar as ênfases que o debate sobre proteção social assumem. Neste caso, o presente artigo se enquadra nas duas primeiras vertentes, sem desconsiderar o debate mais amplo das políticas de proteção social no capitalismo contemporâneo.

No intuito de abordar a desproteção de modo mais específico e, sobretudo mais propositivo em relação ao seu enfrentamento, o Conselho Tutelar (CT) foi escolhido como um observatório privilegiado para análise das demandas e denúncias relativas à violação dos direitos de crianças e adolescentes. Apesar das diversas fragilidades que enfrentam desde sua criação, os CT são um dos atores mais convocados do chamado Sistema de Garantia de Direitos⁴ (SGD) para a defesa deste segmento.

4 A Resolução nº 113, de 19 de Abril de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) institucionaliza o Sistema de Garantia de Direitos, como a “articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal”. (art. 1, § 1º, CONANDA, 2010).

Três aspectos serão particularmente acentuados neste artigo. O primeiro aspecto é o reconhecimento das violações relacionadas às crianças e aos adolescentes que caracterizam um quadro de desproteção. A partir da criação dos CT, diversas formas de violação dos direitos foram notificadas. A visibilidade que o tema da violação dos direitos passou a ter, desde então, representou um avanço na ampliação formal da cidadania deste segmento no Brasil, ainda que na prática comporte visões díspares sobre o que caracteriza a violação e nem sempre produza a reversão deste quadro. Em muitos conteúdos discursivos de profissionais que atuam neste caso, especialmente conselheiros tutelares, observa-se que violência e violação são considerados termos intercambiáveis. Com isso, queremos demarcar que a violação de um direito compreende as inúmeras manifestações de violência endereçadas às crianças e adolescentes, na medida que ferem seu direito à vida, à dignidade, ao respeito, entre outros, mas também diz respeito à não provisão dos direitos referidos no art. 4 do Estatuto da Criança e do Adolescente.⁵

Um segundo aspecto é o desafio do trabalho articulado, considerando a escassez ou fragilidade de programas e serviços voltados ao enfrentamento das violações. Convém apontar uma contradição própria do cotidiano das instituições que atuam no SGD: o reconhecimento da incompletude institucional,⁶ combinado com a insuficiência de recursos e resistências políticas ou pessoais ao trabalho em rede. O Conselho Tutelar, por ser um órgão catalisador das denúncias de violações praticadas contra crianças e adolescentes, permite uma leitura sobre as associações interinstitucionais que caracterizam a natureza da sua intervenção.

Finalmente, um terceiro aspecto diz respeito aos valores que são mais frequentemente mobilizados acerca da principal instituição social

5 Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

6 Por incompletude institucional entende-se a incapacidade de as instituições arcarem solitariamente com todos os serviços e programas necessários à provisão do bem-estar.

“responsável” pela (des)proteção de crianças e adolescentes: a família. Considera-se que certas “crenças”,⁷ associadas ao papel da família como espaço de socialização positiva, orientam o juízo dos conselheiros tutelares na caracterização dos tipos de violação, podendo resultar em distorções que afetam não apenas às famílias, mas às crianças e aos adolescentes. Outro aspecto que se pretende discutir é a manutenção da suspeita – expressa nas denúncias de alguns segmentos sociais – acerca dos limites das famílias pobres como promotoras de proteção.

Neste sentido, uma das fontes de pesquisa deste artigo foi a base Sípia para os registros em escala nacional. Ela foi instituída pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), por meio da Resolução nº 50, de 28 de novembro de 1996, tendo em vista “a escassez de dados objetivos e fidedignos para subsidiar a formulação e execução das políticas voltadas para a infância e a adolescência” (CONANDA, 1996). A consulta aos dados da base Sípia compreendeu o período de 01/01/2009 até 31/12/2015 e considerou vinte unidades da Federação, embora nem todas regulares⁸ nesta série histórica: AC, AL, AM, BA, CE, DF, GO, MG, MS, MT, PA, PE, PI, PR, RN, RO, RS, SC, SE e SP. Foi analisado o direito violado: *convivência familiar e comunitária e suas modalidades*. As notificações compreendidas neste direito violado não esgotam as violações contra este segmento etário, mas agrupamos os tipos e as origens considerados socialmente mais relevantes no universo da família e das relações de sociabilidade primária. Negligência e maus tratos perpetrados na família e na escola, por exemplo, indicam algumas formas de relação contemporaneamente qualificadas como violentas. A violência, ao ser examinada por este filtro, expressa como alguns segmentos da sociedade se posicionam diante do chamado à proteção e ao processo socioeducativo, ambos pertinentes à relação do adulto com a criança e o adolescente. Espera-se problematizar o que os dados revelam, sua forma de tipificação e atribuição de autoria, mesmo considerando a parcialidade destas informações.

Adicionalmente ao exame do tema propriamente dito, pretende-se, com este artigo, enfatizar a importância do registro sistematizado

7 Entre elas destacam-se: família como instituição sagrada, amor de mãe é incondicional, família é um porto seguro, entre outras.

8 Algumas unidades da Federação não alimentaram o Sistema de modo regular até 2013, como GO, PA e PI.

das violações do direito, considerando que a notificação ainda é um expediente recente na cultura política e institucional do país. Embora bastante difundida, a notificação é subutilizada – seja pelos implicados diretamente, seja pelos profissionais – em virtude de vários fatores: preservação da vítima, de seus familiares ou outras referências significativas, desconfiança sobre o cumprimento do anonimato de quem notifica, descrença em relação aos desdobramentos da notificação, receio de possíveis consequências extremadas em relação ao agente violador, além da atenuação ou naturalização dos eventos associados à violação do direito.

Outra fonte que complementou as observações deste artigo foi decorrente do acompanhamento sistemático às instituições campos de estágio voltadas às temáticas da infância, juventude e famílias, por intermédio da disciplina de Orientação e Treinamento Profissional. Esta disciplina discute, entre outras questões, o funcionamento da rede de proteção social associada aos Conselhos Tutelares. Estas instituições se distribuem pelas áreas da saúde, educação, assistência social e profissionalização de jovens e se relacionam com os Conselhos Tutelares de modo sistemático, seja por meio da denúncia, do trabalho integrado no acompanhamento das violações ou, de modo menos recorrente, como agentes violadores.

O Conselho Tutelar e o enfrentamento às violações do direito

Os Conselhos Tutelares foram instituídos pela Lei nº 8.069, conhecida como ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), em 1990. O art. 131 do ECA caracteriza o Conselho Tutelar como um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 2014). Neste sentido, como um órgão público municipal, criado por uma lei e com a sua implantação concretizada, passa a integrar de forma definitiva o quadro das instituições municipais. Ele independe do prefeito e da autoridade judiciária para o exercício das atribuições legais que lhe foram conferidas pelo ECA.

A Lei estabelece que em cada município deve haver pelo menos um Conselho Tutelar, composto por cinco membros escolhidos pela comunidade local, para mandato de três anos, sendo permitida uma

recondução. Dependendo do número de habitantes, ou eventualmente da extensão territorial do município, há necessidade da criação de mais de um Conselho Tutelar. No entanto, vale considerar que, como outras prescrições asseguradas por lei, essa também não é necessariamente observada em todos os territórios. Como a criação de conselhos é uma atribuição do município, as restrições orçamentárias e as prioridades locais interferem no cumprimento da lei. O Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares (2013), realizado pela Secretaria de Direitos Humanos, apresentou os seguintes dados relativos à coleta em 2012: “foram identificados 5.906 Conselhos Tutelares estruturados, 632 a menos do que seria necessário para garantir a proporção de um Conselho para cada 100.000 habitantes de cada município. Neste contexto, 277 municípios têm menos conselhos do que o recomendado, o que representa 5% do total”. (BRASIL, 2013, p. 11).

Os conselheiros, eleitos em sua comunidade, exercem mandato de três anos e são responsáveis pelo encaminhamento das notificações de casos suspeitos ou confirmados de violação do direito. As atribuições do Conselho Tutelar são descritas no art. 136 do ECA e compreendem um conjunto de ações, associadas ao atendimento às crianças, adolescentes, familiares e à mobilização de diferentes atores e instituições da sociedade. Ao receberem as notificações, acionam as medidas de proteção cabíveis junto aos serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência, trabalho, segurança e encaminham as vítimas e famílias às demais instituições que compõem a rede de proteção social.⁹

A implantação dos Conselhos Tutelares no Brasil não foi livre de distorções em relação aos fundamentos que o originaram. Inicialmente, certos conselheiros, bem como atores da rede, imprimiram no CT uma função repressora e não protetiva. Com isso, o Conselho

9 A ideia de rede de proteção social é evocada pelos atores de modo inespecífico e com conotação positiva. A definição de Börzel exemplifica esta evocação ao caracterizar rede como “um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam entre si recursos para perseguir esses interesses comuns, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns”. (BÖRZEL apud TEIXEIRA, 2007, p. 16)

Tutelar herdou uma reputação que, no passado, era atribuída ao “Juízo de Menores”. No tempo regido pelos Códigos de Menores, qualquer família ou criança em situação de vulnerabilidade preferia distância do Juizado para que não fossem implicados em processos disciplinares. O mesmo se deu com os Conselhos Tutelares em muitas localidades. Escolas, instituições de saúde, famílias de origem pobre, quando visitados pelo Conselho Tutelar, entendiam este procedimento como uma ação corretiva. Esta distorção prejudicou a própria identidade deste órgão de proteção, ora temido e evitado, ora procurado e acionado como instância policial. Esta reputação ainda não está definitivamente superada. Como valores dominantes (especialmente aqueles que se referem à condição de pobreza como fronteira para o desvio) influenciam indivíduos e se cristalizam em instituições de forma indiscriminada – os próprios conselheiros tutelares, muitas vezes, incorporam esta visão deturpada acerca da natureza deste órgão de proteção.

Os Conselhos Tutelares atuam no eixo da defesa do Sistema de Garantia de Direitos.¹⁰ Tal eixo se refere à responsabilização do Estado, da sociedade e da família pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes. Ao exercer a função de zelar para que as crianças e os adolescentes tenham acesso efetivo aos seus direitos, busca implicar a família, a comunidade, a sociedade em geral e o Poder Público, para que cumpram com o Estatuto e com a Constituição Federal. Esta função compartilhada não é, contudo, exercida de modo equânime, em função das competências e possibilidades de cada um destes atores. O Estado, suas instituições provedoras de serviços sociais, e a família, como unidade de proteção privilegiada, são os mais demandados neste processo de responsabilização.

A família é chamada a proteger em decorrência da visão naturalizada de que esta é a sua função primeira. Quando a família não corresponde a esta visão, é considerada disfuncional e responsável pela vulnerabilidade dos seus membros. A participação do CT no enfrentamento às violações do direito tem o desafio de suplantar a desqualificação que recai sobre as famílias pobres e que se configura como uma das mais

10 O Sistema de Garantia de Direitos está pautado em três eixos estratégicos: promoção dos direitos, defesa dos direitos e controle social.

fortes expressões da violência perpetrada contra inúmeros segmentos da sociedade brasileira. Este desafio não é simples e, por isso, demanda um investimento permanente na qualificação político-pedagógica dos implicados nesta função socioeducativa.

Outro aspecto relativo ao enfrentamento das violações do direito de crianças e adolescentes é o próprio reconhecimento da violação, a nomeação da violência e do autor. As interpretações sobre o que seja desproteção revelam não apenas a diversidade de parâmetros conceituais, mas o uso discricionário de tais parâmetros. A violação do direito pode ser relativizada a julgar sobre quem a pratica, bem como a quem ela é dirigida. Os castigos físicos perpetrados por familiares, especialmente pai e mãe são exemplos, assim como diversas formas de punição dirigidas a adolescentes em conflito com a lei.

Há menos de três décadas, no Brasil, as relações envolvendo crianças e adolescentes eram marcadas por um caráter essencialmente disciplinador. Formas de educar, atualmente reconhecidas como violentas, foram exercidas sem que se identificasse as possíveis implicações deletérias para o desenvolvimento biopsicossocial das crianças e jovens. A disciplina foi, durante muito tempo, considerada um objetivo em si mesmo, justificando a rigidez e a dimensão corretiva das formas de educar. Sob o novo marco legal, as crianças e os adolescentes passaram a ser vistos como pessoas em desenvolvimento, sujeitos de inúmeros direitos, entre eles o da dignidade e do respeito. A não observância dos direitos previstos no ECA configura uma violação, passível de punição.

A promulgação da lei não alterou as práticas de modo imediato, mas inúmeras modalidades de violência perpetradas contra crianças e adolescentes assumiram um caráter mais politizado com a promulgação do ECA e com a criação dos conselhos tutelares. Muitas formas de violência hoje reconhecidas não são propriamente novas, nem necessariamente cresceram nas últimas décadas, embora deem a impressão que sim. O fato é que se tornaram de conhecimento público, passaram a ser quantificadas e certas práticas – anteriormente habituais – foram nomeadas e assumiram uma conotação negativa. *Palmada de amor* atualmente dói. Brincadeiras de caçoar, zombar do outro, causando intimidação com uma criança ou jovem considerado diferente ou engraçado não é necessariamente divertida, pode ser *bullying*. Não se

propaga com a mesma naturalidade que *pata de galinha não machuca pinto*, nem que *desde cedo é que se torce o pepino*. Mesmo com as mudanças relativas ao seu reconhecimento, as expressões da violência nem sempre são nomeadas do mesmo modo, algumas tendem a ser relativizadas em relação aos seus impactos, ou mesmo justificadas em função de suas causas geradoras. A progressiva politização sobre os castigos físicos tem sido observada na evolução crescente dos dados apresentados na base Sípia.

O reconhecimento da violação do direito é um passo importante no fortalecimento de uma cultura cidadã. No entanto, este reconhecimento pode ser acompanhado de um caráter judicativo e punitivo em relação aos familiares de origem pobre, que tendem a ser caracterizados como oriundos de famílias “desestruturadas”. Este é mais um dos aspectos observados nos dados registrados na base Sípia.

O que revelam os dados da base Sípia?

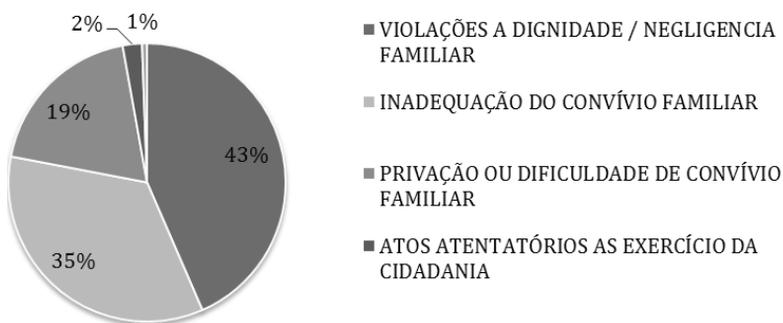
Sípia é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre as violações dos direitos fundamentais preconizados no ECA. Foi criado na década de 1990 para permitir um monitoramento contínuo acerca da situação de desproteção à criança e ao adolescente. A referência institucional, para registro do Sípia, é o Conselho Tutelar, para onde são direcionadas as informações e demandas sobre a violação ou o não atendimento aos direitos assegurados ao segmento infante-juvenil. Por isso, o registro de informações nesse Sistema é de exclusiva competência dos Conselhos. Vale enfatizar que muitos estados e municípios não dispõem de condições técnicas (falta de computadores e de conexão via internet) para o uso do sistema, ou não o fazem por razões de outra ordem. O Estado do Rio de Janeiro, com a segunda cidade mais populosa do Brasil, é um dos territórios que não utilizava base Sípia para o registro de informações. A ausência destes dados representa uma perda significativa para dimensionar ações de enfrentamento das violações.¹¹

11 Ainda que tenhamos buscado explorar as razões sobre a não adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sípia junto a diversos atores, incluindo a Associação de Conselheiros Tutelares do Estado do Rio de Janeiro, não obtivemos uma justificativa consistente.

Este sistema oferece uma base informatizada onde são registradas as violações de direitos, agregadas conforme a área do direito a que se referam (CIESPI, 2003). Assim, são cinco as áreas de direito definidas pelo ECA e essas mesmas áreas são aquelas com que trabalha o Sipiá: direito à convivência familiar e comunitária; direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; direito à educação, ao lazer e ao esporte; direito à vida e à saúde; e direito à profissionalização no trabalho.

Neste artigo daremos destaque ao direito violado: *convivência familiar e comunitária*, por ser este o que apresentou o maior número de violações registradas no período de 01/01/2009 a 31/12/2015, como indica o gráfico abaixo. Também serão analisadas algumas modalidades do direito à liberdade, respeito, dignidade, por tratarem, igualmente, de modalidades que a família se apresentou como maior violadora. Serão abordados os direitos violados a partir do agente violador.¹²

Gráfico 1 – Estatísticas de violações por direito violado – faixa etária



Fonte: SIPIA (2016), consulta em 24/04/2016

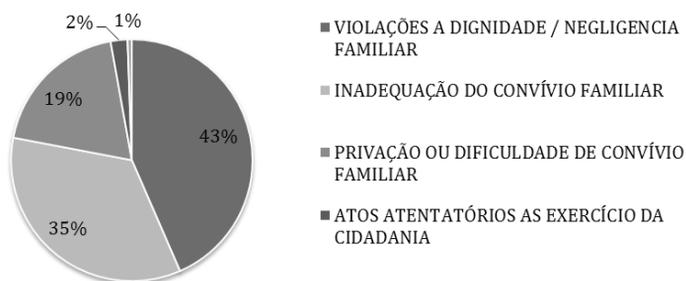
O principal direito, que constitui praticamente a metade do universo de violações, se refere ao universo familiar. Considerando todos os direitos elencados, as crianças representam o maior contingente de

12 Agente violador é o responsável pela ação ou pela omissão que resultou no descumprimento do direito. A violação pode ser responsabilidade de uma ou várias pessoas, mas pode ser também de uma instituição (NASCIMENTO et al., 2009). O Sipiá especifica quatro tipos de agentes violadores: pais e responsáveis, o Estado, a sociedade e a própria criança ou adolescente. No que tange aos membros da família, no Sipiá está elencado no “Agente Violador I”.

pessoas violadas, chegando a 61% se comparadas aos adolescentes, executando o universo de notificações sem faixa etária definida.

Dentro do direito violado na convivência, familiar e comunitária, há cinco modalidades, a saber: atos atentatórios ao exercício da cidadania; inadequação do convívio familiar; privação ou dificuldade de convívio familiar; violações à dignidade/negligência familiar e ausência de programas e ações específicas para aplicação de medidas protetivas. E no interior de tais modalidades também há outras específicas. Ao observarmos os números relacionados a tais modalidades no sistema, percebemos um maior número de violações referentes à dignidade/negligência familiar e inadequação do convívio familiar, novamente evidenciando os membros da família como responsáveis pela desproteção deste segmento.

Gráfico 2 – Estatísticas de violações por direito violado convivência familiar e comunitária – faixa etária



Fonte: SIPIA (2016), consulta em 24/04/2016

As modalidades de violação mais expressivas deste campo foram relacionadas à dignidade/negligência familiar e inadequação ao convívio familiar, representando 78% do total das violações. As crianças são as principais vítimas em todas as modalidades, podendo apresentar uma diferença de 10 pontos percentuais em relação aos adolescentes.

Entre os agentes violadores da família, que no Sipiá figuram no módulo “Agente Violador I”, destaca-se a mãe como a maior violadora com 56% do total de agentes neste direito violado, seguida do

pai, com 31%. Esta ocorrência demonstra que os principais envolvidos na socialização das crianças e adolescentes são também os principais envolvidos com a violação do direito.

No que se refere às modalidades relacionadas à dignidade/negligência familiar, observa-se que a omissão com a educação escolar e formação intelectual representou a maior violação, com 40%. Os dados mostram que a mãe, em 63,5% dos casos, não garantiu tal direito, pelo olhar dos conselheiros.

Tabela 1 – Estatísticas de violações por direito violado – Convivência Familiar e Comunitária – Violações à Dignidade/Negligência Familiar – Agente Violador I

Direito Violado	Mãe	Pai	Responsável	Avós	Irmãos	Outro	Padrasto	Tio/a	Madrasta
Omissão com a educação escolar e formação intelectual	23.853	10.965	1.477	577	92	397	141	138	50
Omissão de cuidados com a proteção e segurança	14.557	5.798	548	521	97	147	336	149	98

Direito Violado	Mãe	Pai	Responsável	Avós	Irmãos	Outro	Padrasto	Tio/a	Madrasta
Omissão no cuidado com a saúde, alimentação e higiene	9.482	3.450	337	343	29	137	142	85	54
Falta de apoio emocional e psicológico	9.334	5.397	523	469	134	150	295	137	155
Outros	1.735	962	103	109	33	165	57	38	21

Fonte: SIPIA (2016), consulta em 24/04/2016

Ao responsabilizar a família, nos casos de violação, muitas vezes são demandados recursos e atitudes que ela não tem condições de assumir. Em muitos casos, a violação, além de envolver a criança/adolescente, igualmente implica ou envolve a família e a comunidade com as quais ele convive. A omissão relacionada à educação escolar, por exemplo, pode estar associada à falta de acesso ou à inadequação da criança/adolescente na escola, motivada por inúmeras razões nem sempre exploradas. Em muitos casos, a omissão atribuída aos familiares encobre as falhas e omissões do Estado e da sociedade. Além disso, é notório que as situações reiteradas de faltas injustificadas e de evasão escolar somente devem ser comunicadas ao Conselho Tutelar quando esgotados os recursos da escola. Isto significa que a mesma deve estabelecer estratégias para monitoramento dessas situações. No entanto, muitas vezes a escola transfere esta responsabilidade para os Conselhos. Outra situação indevida se dá quando a escola recorre à autoridade do Conse-

lho para coagir os alunos e as famílias que causam algum tipo de problema ou que desafiam a autoridade do professor e da escola. No entanto, o Conselho não tem a função de agente disciplinador de crianças e jovens que transgridam as normas escolares.

Os dados apresentados no Sipia dependem da condição de funcionamento do Conselho Tutelar e da interpretação dos casos de violação dos direitos realizada pelos conselheiros. Vale a pena problematizar a própria questão conceitual que fundamenta a tipologia das violações. Considera-se que tal fundamentação não seja incorporada de modo linear e consistente por todos os Conselhos Tutelares, gerando certo subjetivismo na hora de qualificar a violação. Conforme aponta Nascimento et al. (2009, p. 187):

Como exemplo da importância de uma análise mais apurada, imaginemos o caso em que uma mãe não possui condições materiais para garantir a alimentação de um filho recém-nascido e, mesmo não apresentando indicativos de negligência e maus-tratos, tenha seu filho afastado do convívio familiar por decisão do colegiado do Conselho Tutelar. O registro de um fato com tal leitura irá indicar a mãe como agente violador do direito à convivência familiar e comunitária com base na argumentação da falta de condições materiais. A aplicação desta medida não atende ao preceito determinado no ECA, uma vez que, nesse contexto, caberia uma medida de encaminhamento da família aos serviços de assistência do município. No caso, a falta de condições materiais é uma questão estrutural da sociedade em que vivemos e seria incorreto indicar a mãe como agente violador.

Equívocos nessa leitura podem implicar o não ressarcimento do direito violado ou mesmo na própria violação de direitos por parte do Conselho Tutelar. Para definir qual medida será aplicada, o conselheiro deve tomar como base a decisão colegiada e a retaguarda de atendimento, isto é, a rede de serviços de proteção à criança e ao adolescente. Durante o acompanhamento de cada denúncia, podem ser definidas modificações, inclusões ou retirada de alguma medida já aplicada, quando necessário. (BRASIL, 2014, art. 99).

O trabalho do Conselho não se restringe à recepção da notificação e ao repasse das demandas para a rede. O órgão deve verificar se a criança/

adolescente foi atendido e tomar as providências para sua efetiva execução. Neste sentido, o trabalho intersetorial se apresenta como primordial na promoção dos direitos do segmento infanto-juvenil.

Conselho Tutelar e o trabalho com a rede

O ECA, ao tratar das atribuições exclusivas dos Conselhos, enfatiza o seu papel como membro de um sistema de proteção dos direitos da criança e do adolescente. Como tal, o Conselho deve agir sempre de maneira articulada com instâncias do poder público e da sociedade civil. A intersetorialidade é prescrita no art. 86 do ECA (BRASIL, 2014): “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

De acordo com Shutz e Miotto (2010), na literatura há vários conceitos relacionados à intersetorialidade, por diferentes enfoques analíticos. Entretanto, há um consenso entre os autores de que a intersetorialidade pode possibilitar a ultrapassagem da lógica da fragmentação, do paralelismo das ações e centralização das informações, decisões e recursos. O Conselho Tutelar, como integrante do Sistema de Garantia de Direitos, deve ter sua ação direcionada a “provocar os profissionais a articularem suas ações, acompanhando o fato até que o direito violado ou ameaçado seja ressarcido”. (NASCIMENTO et al., 2009, p. 189).

A construção da intersetorialidade é uma necessidade apontada no campo da política social como requisito da proteção integral (SHUTZ; MIOTTO, 2010), que se projeta por meio da articulação entre vários tipos de profissionais, de serviços e de setores.

A concepção de rede permite que novos parceiros se agreguem, ampliando o espectro inicial de instituições e, portanto, de alternativas de intervenção. Por isso, ampliar parceiros, envolver instituições governamentais e não governamentais e a comunidade são diretrizes que norteiam a rede de proteção. Como partícipe de uma rede, cada um tem o seu papel. Isso implica em mudanças de postura e prática de não envolvimento e de passar o problema adiante, tanto nos serviços como na própria comunidade. (OLIVEIRA, 2006, p. 144).

Motti e Santos (2008) afirmam que as redes de proteção devem proporcionar o conhecimento crescente, por meio de estudos e pesquisas do fenômeno da violência (locais de ocorrência, perfil dos envolvidos, tipos de violência, características etc.); mapeamento e organização dos serviços, das ações, dos programas e projetos por níveis de complexidade; fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos; construção de fluxos: de denúncia e notificação, de atendimento e de defesa e responsabilização; integração dos programas, projetos, serviços e ações que direta e indiretamente têm relação com o enfrentamento à violência; atenção e proteção integral; construção e implantação de instrumentais comuns para o atendimento, encaminhamento e acompanhamento dos casos (fichas, banco de dados e informações); produção de materiais informativos para mobilizar e articular a comunidade local no enfrentamento das violações dos direitos de crianças e de adolescentes e materiais formativos para os profissionais e operadores da rede de proteção social; e melhoria no fluxo de comunicação.

O trabalho em rede é um desafio permanente. Faleiros (2001) afirma que a rede é “uma articulação de atores em torno [...] de uma questão disputada, de uma questão ao mesmo tempo política, social, profundamente complexa e processualmente dialética” (FALEIROS, 2001, p. 131). Além disso, a viabilidade dos serviços socioassistenciais dessa rede é condicionada por injunções orçamentárias e materiais, mas vale considerar que a rede também é fragilizada pela baixa manifestação de compromisso coletivo e convergência política, o que exige mobilização e manutenção permanentes entre os atores sociais envolvidos. Consideramos que o Sistema de Garantia de Direitos depende de políticas articuladas e transversais, sem isso, a proteção integral afiançada nas normativas não se concretiza.

Família como espaço de (des)proteção

Como já observado, os dados do Sípia revelam a mãe como a maior violadora. Esta realidade nos permite diversas considerações: de um lado, mostra-nos a existência de conflitos e tensões dentro da família, desmistificando o caráter sacralizado que lhe é atribuído; por outro lado, a idealização e a expectativa de a mãe ser o membro mais protetivo da família, quando contraditada pelos dados produz uma leitura culpabilizadora, sem uma análise mais apurada dos casos. Míoto

(2006) afirma que, apesar das mudanças na estruturação da família, “espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independente do lugar em que estão localizadas na linha de estratificação social, calcado em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e, principalmente, materno”. (MIOTO, 2006, p. 53).

A família, como qualquer instituição social, possui uma historicidade, assim como as muitas formulações que tentam descrevê-la e definir o seu papel social. Não obstante, é necessário analisar a família, considerando-a como produto das relações sociais, que se modificam em consonância com as transformações históricas, adquirindo particularidades em diferentes sociedades. Embora a família seja uma das instituições sociais mais naturalizadas em torno de alguns atributos: formatos, funções e valores, não podemos mais falar de *família* (no singular). O modelo ainda predominante na sociedade: a família nuclear burguesa, com estrutura nuclear centrada na figura do marido, mulher e filhos com residência comum e vínculo indissolúvel convive com outros formatos e projetos de *famílias* (no plural), uniões estáveis, famílias recompostas, monoparentais, nucleares, binucleares, homoafetivas, família geradas por meio de processos artificiais, entre outras. (LOSACCO, 2003).

Carvalho (2002) afirma que há expectativas em relação à família, no imaginário coletivo, impregnada de idealizações, das quais a chamada família nuclear é um dos símbolos. A maior expectativa é de que ela produza cuidados, proteção, aprendizado dos afetos, construção de identidades e vínculos relacionais de pertencimento, capazes de promover melhor a qualidade de vida a seus membros e efetiva inclusão social na comunidade e sociedade em que vivem. No entanto, estas expectativas são possibilidades e não garantias. A família vive num dado contexto que pode ser fortalecedor ou esfacelador de suas possibilidades e potencialidades.

Ao ser o espaço privilegiado de socialização e proteção tem-se o risco de culpabilizar, responsabilizar e sobrecarregar a família como negociadora, provedora, cuidadora, ativadora, lugar do acolhimento (SAWAIA, 2003). A idealização da família faz com que pareça que, em seu interior, as relações sejam um bloco, um todo harmônico e solidamente construído, onde as diferenças e conflitos devem ser camuflados em nome de uma aparente perfeição. O fato de a família

ser um espaço privilegiado de convivência não significa que não haja conflitos nesta esfera. “Existem ‘conflitos e tensões’ no decorrer de toda a existência da família. Tais conflitos podem ser manifestos ou latentes”. (VICENTE, 2010, p. 54).

Conclusão: mudanças lentas, mas progressivas

Um dos alvos políticos do Estatuto da Criança e do Adolescente foi combater a histórica dissociação entre crianças, adolescentes e menores. Sob a doutrina da proteção integral, crianças e adolescentes passam a ser assim denominados, sem discriminação de origem social, cor ou referência familiar. O ECA reiterou o preceito constitucional que garante o acesso universal aos direitos e sustenta a prioridade de acesso deste segmento aos serviços e programas sociais. Durante a vigência dos Códigos de Menores, estes segmentos eram caracterizados pela “condição irregular” e submetidos a intervenções assistencialistas e corretivas. As estratégias interventivas hoje indicadas pelo ECA se fundamentam pela proteção de crianças e adolescentes, independente de qualquer atributo sem, no entanto, desconsiderar suas especificidades.¹³ A mudança legal não correspondeu à mudança na cultura institucional e política no Brasil, mas contribuiu para inibir o tratamento ofensivo e discricionário historicamente empregado contra crianças e adolescentes de baixa renda, com escolaridade deficiente, originários de famílias com perfil predominantemente monoparental, moradores em situação de rua ou em comunidades com instalações precárias em termos habitacionais e com acesso restrito aos bens e serviços sociais.

A existência do Sípia permite um dimensionamento mais acurado das violações contra crianças e adolescentes no Brasil. No entanto, seu funcionamento ainda encontra dificuldades operacionais. Em primeiro lugar, vale considerar que o sistema de classificação das violações é extenso e muito pormenorizado, exigindo um razoável domínio conceitual das categorias apresentadas. A existência de categorias favorece a sistematização, assim como tende a orientar os conselheiros no momento da abordagem. No entanto, a listagem das violações obedece

13 O adolescente autor de ato infracional não será caracterizado por esta identidade, mas em decorrência da experiência de conflito com a lei deverá ser sujeito a medidas socioeducativas.

a critérios nem sempre nítidos para os conselheiros e sua operacionalização pode resultar em enganos e vieses por parte de quem os manuseia. Outro problema é que os Conselhos Tutelares devem dispor de recursos tecnológicos (computador e acesso a internet) para registrarem as denúncias no Sistema, o que nem sempre é possível devido às precariedades de infraestrutura material e falta de treinamento técnico. O Sípia, portanto, é uma base representativa, porém não inteiramente fidedigna em relação à realidade de todos os municípios

Outro ponto importante é a mudança no entendimento sobre a instituição familiar. No passado, as famílias pobres eram frequentemente mais caracterizadas como desestruturadas do que hoje, sendo, responsabilizadas pelas situações de vulnerabilidade que acometiam crianças e adolescentes. Após a promulgação do ECA, permanecer na família é considerado um direito das crianças e adolescentes e a falta de condições materiais não concorre para a perda do poder familiar. Nesta moldura legal, a questão da violação dos direitos assumiu uma importância inédita e estendeu a responsabilidade da proteção para outros atores e segmentos, além da família. Apesar de, no plano prático, verificarmos situações que são mal sucedidas entre os membros da família ao serem atreladas somente à competência/responsabilidade parental. Com isso, torna-se necessário que o Conselho Tutelar atente-se para as relações estabelecidas com as famílias, no cuidado para não cair no procedimento judicativo.

A equivocada reputação de *polícia das crianças e adolescentes* vem sendo lentamente alterada pelo trabalho contínuo de capacitação dos Conselheiros Tutelares, bem como das instâncias que compõem a rede de proteção. No entanto, o trabalho de desconstrução de uma identidade assimilada de modo enviesado não é trivial, sobretudo se consideramos que a principal demanda dos Conselhos Tutelares é proveniente de um estrato social historicamente criminalizado. É importante considerar que a existência do debate sobre cidadania infanto-juvenil e suas inúmeras controvérsias é um diferencial importante na história deste segmento no Brasil.

**Artigo submetido em 14 de junho de 2016 e aceito
para publicação em 23 de julho de 2017.**

Referências

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

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 25/04/2016.

_____. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares**: histórico, objetivos, metodologia e resultados. Andrei Suárez Dillon Soares (Org.). Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/publicacoes-2013/pdfs/cadastro-nacional-dos-conselhos-tutelares>>. Acesso em: 25/04/2016.

_____. **Resolução nº 50, 28/11/1996, Conanda**. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>>. Acesso em: 25/04/2016.

_____. **Resolução nº 113, 19/04/2003, Conanda**. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-113.pdf>>. Acesso em 25/04/2016.

CARVALHO, M. C. B. O lugar da família na política social. In: _____. (Org.) **A família contemporânea em debate**. São Paulo: Educ/Cortez, 2002. p. 13-21

CIESPI. **Avaliação do Núcleo Básico Brasil do Projeto Sípia**. 2003. Disponível em: <http://eca20.wdfiles.com/local--files/start/Relatorio%20SIPIA%20CIESPI%20RJ%202003.pdf>. Acesso em: 25/04/2016.

FALEIROS, V. P. **Estratégias em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

LOSACCO, S. O jovem e o contexto familiar. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Org.). **Família, redes, laços e políticas públicas**. 4. ed. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2003. p. 63-76.

MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MOTTI, A. J. A.; SANTOS, J. V. Redes de proteção social à criança e ao adolescente: limites e possibilidades. In: Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude. **Fortalecimento da rede de proteção e assistência a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual**. Brasília, 2008.

NASCIMENTO, et al. Conselhos tutelares. In: ASSIS, S. G. de (Org.) [et al.] **Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.

OLIVEIRA, M. L. M. Atenção a mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência: Redes de Atenção – a experiência de Goiânia. In: LIMA C. A. (Coord.) et al. **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

SAWAIA, B. B. Família e afetividade: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Org.). **Família, redes, laços e políticas públicas**. 4. ed. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2003, p. 39-50.

SHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em debate**. Pelotas, RS. 2010, p. 59-75.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**, n. 116, p. 652-674, out.-dez./2013.

TEIXEIRA, S. M. F. **Gestão de redes**: a estratégia de regionalização da política de saúde. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VICENTE, C. M. O direito à convivência familiar e comunitária. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). **Família brasileira, a base de tudo**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: Unicef, 2010, p. 47-59.