



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS  
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL

ZAIRA FERREIRA DA SILVEIRA SANTOS

**REDE DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES:** um estudo sobre a  
atuação do Conselho Tutelar em um município do Recôncavo Baiano

CACHOEIRA-BA

2019

ZAIRA FERREIRA DA SILVEIRA SANTOS

**REDE DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES:** um estudo sobre a  
atuação do Conselho Tutelar em um município do Recôncavo Baiano

Monografia apresentada ao Colegiado do  
Curso de Serviço Social, da Universidade  
Federal do Recôncavo da Bahia, como  
requisito para obtenção do Grau de Bacharel  
em Serviço Social.

Orientadora: Prof. Dr. Andrea Alice Rodrigues  
Silva

CACHOEIRA-BA

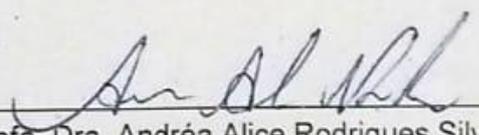
2019

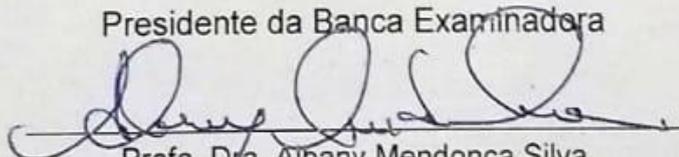
ZAIRA FERREIRA DA SILVEIRA SANTOS

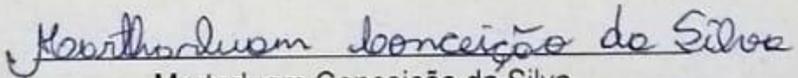
REDE DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES: um estudo sobre a atuação  
do Conselho Tutelar em um município do Recôncavo Baiano

Cachoeira – BA, aprovada em 17/12/2019.

BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Andréa Alice Rodrigues Silva  
Presidente da Banca Examinadora

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Albany Mendonça Silva  
Membro da Banca Examinadora

  
\_\_\_\_\_  
Martarluam Conceição da Silva  
Membro da Banca Examinadora

## **AGRADECIMENTOS**

Adentrar em uma universidade pública nos moldes em que a UFRB é construída, me fez expandir os horizontes para dentro e fora de do meu eu, contribuindo não somente para meu crescimento enquanto profissional, mas principalmente para meu crescimento pessoal, possibilitando acesso a espaços de reflexão e resistência que fizeram com que eu me reconhecesse enquanto mulher negra, entendendo as questões que me envolvem diante desse contexto, fazendo com que eu buscasse estratégias que trouxessem forças, tanto para mim, como para as pessoas que compõem minha rede de afeto.

Nesse importante momento da minha história, não poderia deixar lembrar e agradecer a esses seres de luz que contribuíram para que eu conseguisse concluir essa etapa da graduação, que sem dúvidas foram essenciais para que até nos momentos mais complexos, eu conseguisse enxergar leveza nessa construção.

Primeiramente quero agradecer a minha mãe Rita, Deusa da minha existência, que se faz terra firme para que eu possa voar em direção aos meus sonhos. A meu pai Maurilio e ao meu irmão Arthur, por toda paciência e cuidado dedicados.

Aos meus irmãos de outras vidas Rodrigo, Clicia e Marcelo, por compartilharem a vida comigo de forma tão sincera e intensa.

A Anaise e Verônica por permanecerem companhia constante e afetuosa nos processos que envolvem a graduação.

A Laís e a Dora, por me ouvir e acompanhar sempre nas vivências que fazem com que aprendemos a conviver com nossas diferenças sempre.

As minhas amigas do Casulinho, Martinha, Wagner, Mariele e Kauana, por se construírem como uma família que aquece meu coração nas vivências cachoeiranas.

A Danizinha por todo o afeto, paciência e cuidado que sempre dedica a todos ao seu redor, muito obrigada amiga, por ser sempre amor nos mínimos detalhes.

A Fernanda por me ouvir sempre que aparece, por sempre tentar me entender nas trocas de vivências afetuosas do nosso cotidiano.

A Camilinha e Thainá por representarem pra mim espelho de força, resistência e amizade sincera. Muito obrigada amigas, vocês são inspiradoras.

A Sheilinha por sua paciência, seu carinho e companheirismo que compartilhou comigo durante a construção do TCC, muito obrigada por todo apoio meu bem!

Aos Migxs, Geisa, Evelin, Karem, Fernando, André, Hamilton, Gutemberg, Rodrigo e Marcelo, por sempre me reaproximar da minha espiritualidade, que com certeza me retoma o fôlego para seguir.

A Luísa por me incentivar a acreditar no meu potencial sempre, por ser inspiração de resistência incansável. Você é foda mana!

Ao MESS, especialmente às minhas companheiras do CASSMAF por todo crescimento compartilhado durante esses anos, que farão toda a diferença durante a minha atuação profissional.

A Kleini e Marcos, por toda a dedicação às nossas lutas, pela amizade e aprendizados que me levarei comigo para além da universidade.

A Martha e a Luise, pela paciência e dedicação que tiveram comigo durante meu período de estágio, vocês são referência de profissionais para mim.

A Tiago, por todo o apoio e compreensão compartilhados durante a graduação.

As minhas professoras pelos ensinamentos passados, especialmente à minha orientadora Andrea por toda a paciência e disponibilidade na construção do meu TCC.

A Elitânia, companheira de luta, que sua força e resistência se fará presente sempre nos meus posicionamentos. Enfim, a todxs que contribuíram direta ou indiretamente até esse momento, meu Muito Obrigada! Continuemos juntas e firmes nessa caminhada. Elitânia Presente sempre!! Avancemos!

## RESUMO

A presente pesquisa consiste em problematizar a atuação dos Conselheiros Tutelares, a partir da pergunta norteadora: como se dá a atuação do Conselho Tutelar dentro da rede de proteção integral a crianças e adolescentes no acompanhamento dos casos de violação de direitos em um município do Recôncavo Baiano? Analisando a atuação dos Conselheiros Tutelares dentro da Rede de Proteção Integral a criança e ao adolescente, elaborada através do método qualitativo, possibilitando a análise crítica dos dados apreendidos pela pesquisa de campo, viabilizada pela aplicação de entrevista semiestruturada, utilizando para além dela o instrumento metodológico de revisão de literatura, para a melhor apreensão do percurso histórico de construção das políticas de proteção à criança e adolescente, possibilitando a compreensão acerca das práticas dos Conselheiros Tutelares. A partir dos resultados da pesquisa, fica evidente que os Conselheiros Tutelares desempenham muitas vezes uma atuação contraditória, na contramão do que o Estatuto da Criança e Adolescente propõe, podendo acarretar em práticas problemáticas que dificultam a solução das demandas.

**Palavras-Chave:** Rede de Proteção. Conselho Tutelar. Criança e Adolescente.

## **ABSTRACT**

The present research consists in problematizing the performance of the Tutelary Counselors, based on the guiding question: how does the Tutelary Council act within the integral protection network for children and adolescents in the follow-up of cases of violation of rights in a municipality of Recôncavo Baiano? Analyzing the performance of Tutelary Counselors within the Integral Protection Network, the child and adolescent, elaborated through the qualitative method, enabling the critical analysis of the data seized by the field research, made possible by the application of semi-structured interviews, using beyond it the methodological instrument of literature review, to better understand the historical course of construction of policies to protect children and adolescents, enabling the understanding about the practices of the Tutelary Counselors. From the results of the research, it is evident that the Tutelary Counselors often perform a contradictory action, contrary to what the Statute of the Child and Adolescent proposes, which may lead to problematic practices that make it difficult to solve the demands.

**Keywords:** Child and Adolescent. Protection net. Tutelary Counselors.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centro de Referência e Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CT	Conselho Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PAIF	Programa
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e o
SESC	Serviço Social do Comércio
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1 CONTEXTO HISTÓRICO DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Estado e proteção integral à criança e adolescente: suas diferentes fases .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Processo de consolidação da rede de proteção integral a crianças e adolescentes .....</b>	<b>18</b>
<b>2 REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES .....</b>	<b>27</b>
<b>2.1 Elementos necessários para a compreensão da categoria rede e suas perspectivas.....</b>	<b>27</b>
<b>2.2 Sistema de garantia de direitos e os desafios para efetivação da proteção integral.....</b>	<b>34</b>
<b>3 ANALISE DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES EM UM MUNICÍPIO DO RECONCAVO DA BAHIA .....</b>	<b>41</b>
<b>3.1 Caracterizando a Rede De Proteção em um Município do Recôncavo Baiano.....</b>	<b>41</b>
<b>3.2 Percepções sobre a compressão dos Conselheiros Tutelares sobre a Rede de Proteção Integral a crianças e adolescentes .....</b>	<b>49</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>62</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista .....</b>	<b>65</b>
<b>APÊNDICE B – Termo de Consentimento .....</b>	<b>66</b>

## INTRODUÇÃO

As crianças e adolescentes vem historicamente tendo seus direitos violados, tendo suas necessidades básicas negadas e sua existência invisibilizada. O processo de construção dos direitos das crianças e dos adolescentes é marcado por lutas, que abriram caminhos para a instituição das políticas públicas sociais direcionadas as a crianças e adolescentes, que materializam a doutrina da Proteção Integral, preconizada pelo o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que foi instituído em 1990, sendo fruto das lutas pela redemocratização, após o período da Ditadura Militar (1964-1985), que foi viabilizado sob exigência do Constituição de 1988, que trouxe consigo uma expansão dos direitos humanos, incluindo como uma das pautas principais a formulação de políticas de proteção aos direitos do público infantojuvenil. A partir daí as crianças e adolescentes, deixam de ser vistos pela legislação como “menores” e “delinquentes” e começam a serem reconhecidos como sujeitos de direitos que estão em fase de desenvolvimento, possuindo necessidades/cuidados específicos por essa condição.

Nessa perspectiva, o ECA exige em seu artº 4 que o Estado, a família e a sociedade civil se responsabilize pela a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, acessando de forma plena as suas necessidades básicas para um desenvolvimento sadio:

[...] 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. (BRASIL, 1990)

Com intenção de viabilizar os direitos da criança e do adolescente, surge o Sistema de Garantia de Direitos que determina as funções de cada instituição presente na Rede de Proteção Integral, a partir da sua área de atuação a fim de fortalecer suas potencialidades, promovendo uma intervenção mais efetiva. Dentro desse Sistema de Garantia de Direitos, Conselho Tutelar exerce função essencial na promoção, prevenção e efetivação das políticas pública social, assim como o ECA preconiza.

Desse modo, a presente pesquisa surge proveniente de inquietações que se destacaram durante a experiência de estágio como componente curricular obrigatório no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) no município em questão, que apesar de não ser sua função atua no acompanhamento de demandas da Proteção Social Especial, como consequência da ausência do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) no município, se encarrega de tentar cumprir a função do CREAS sempre que necessário.

Com isso, durante o estágio os casos de violação de direitos das crianças e dos adolescentes se apresentavam como uma das demandas mais recorrentes acompanhadas pela instituição no desenvolvimento do trabalho em rede junto ao Conselho Tutelar. Durante o atendimento dos casos, surgiram desafios decorrentes de lacunas principalmente da formação profissional, o que dificulta a execução de suas atribuições, tanto no acolhimento, até a escolha das medidas de enfrentamento, fazendo com que o usuário do serviço leve mais tempo vivenciando as violações de direitos.

Considerando a seriedade da problemática, o estudo em questão tem como pergunta norteadora: como se dá a atuação do Conselho Tutelar dentro da rede de proteção integral a crianças e adolescentes no acompanhamento dos casos de violação de direitos em um município do Recôncavo Baiano? Buscando problematizar a atuação dos Conselheiros Tutelares, com a intenção de promover uma auto avaliação em torno de seu trabalho.

A pesquisa foi realizada através do método qualitativo, que possibilita analisar as questões emergentes no cotidiano profissional dos conselheiros enquanto representação sociedade civil no âmbito politico-administrativo de forma crítica, relacionando a revisão de literatura com os dados apreendidos através da pesquisa de campo que foi desenvolvida a partir de entrevista semiestruturada com 3 dos 5 conselheiros atuantes no município.

Contudo, a pesquisa se apresenta organizado em três capítulos que buscam viabilizar a compreensão em torno do tema. No primeiro capítulo traçamos o processo de construção das conquistas dos direitos da criança e do adolescente, destacando os conceitos de infância e criança em diferentes períodos da história, de acordo com os aspectos culturais e locais. A partir disso, é possível fazer observações em torno da forma como as crianças e adolescentes eram vistos e

tratados, qual o lugar que ocupavam nas sociedades, e quais mudanças ocorreram no decorrer dos séculos.

O segundo capítulo busca detalhar a rede de proteção integral a crianças e adolescentes fazendo uma análise sobre qual o sentido de do uso da palavra “rede” nesse contexto como uma metáfora, a partir da conceituação do termo, entendendo qual o objetivo do uso desse tipo de organização para desenvolver uma proteção integral efetiva, assim como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente no artigo 99, que trata a proteção integral a crianças e adolescentes como ação prioritária garantindo os direitos dos mesmos.

O terceiro e ultimo capítulo busca fazer um apanhado geral sobre como é desenvolvida rede de proteção integral no município que é o locus da pesquisa em questão. Caracterizando as principais instituições que compõem a rede, descrevendo sua atuação e dialogando sobre os dilemas apreendidos durante a pesquisa, a fim de compreender as questões problemáticas em torno da atuação do Conselho Tutelar neste município, fazendo análise dos dados coletados com a entrevista semi estruturada feita com os Conselheiros Tutelares, analisando o perfil dos mesmos, suas falas e discutindo sobre os dilemas existentes na atuação e como eles reverberam na garantia da Proteção Integral.

## **1 CONTEXTO HISTÓRICO DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Neste capítulo, traçamos o processo de construção das conquistas dos direitos da criança e do adolescente, destacando os conceitos de infância e criança em diferentes períodos da história, de acordo com os aspectos culturais e locais. A partir disso, é possível fazer observações em torno da forma como as crianças e adolescentes eram vistos e tratados, qual o lugar que ocupavam nas sociedades, e quais mudanças ocorreram no decorrer dos séculos.

O capítulo também busca fazer uma perspectiva histórica que ilustra as intervenções na vida das crianças e adolescentes no Brasil, principalmente as que pertenciam às classes menos favorecidas, que estavam expostas a situações de risco, a partir de uma análise dos modelos de proteção jurídico-social que foram construídos no país no decorrer dos anos.

Nesse sentido, as legislações e instituições que buscavam organizar essas intervenções, destacando quais mudanças ocorreram até a construção do modelo de proteção integral a criança e adolescente que existe atualmente, amparado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que é a legislação responsável.

### **1.1 Estado e proteção integral à criança e adolescente: suas diferentes fases**

As crianças e adolescentes vêm historicamente sendo vistos e tratados de forma desrespeitosa e sendo submetido à situações de violência, descaso ou até mesmo tendo sua existência como algo sem relevância. Esse desrespeito pode ser observado até mesmo de acordo como o conceito de infância que foi construído no decorrer dos séculos.

Ariès (1981) considera que o conceito de infância<sup>1</sup> varia ao longo da história universal, de acordo com a cultura a depender do local. Como consequência disso, as medidas tomadas em relação a este grupo, também assumiram muitas faces. Já

---

<sup>1</sup> Nessa perspectiva, Freitas e Kuhlmann (2002), trata o conceito de infância como um termo que deve ser usado no plural, pois usando no singular seria apenas um conceito a representar diversos tipos de infância e caracterizaria apenas os elementos comuns entre as crianças. Dessa forma, usar o termo plural permite caracterizar e diferenciar as vivências das crianças pobres, das que não estão expostas a essa situação, assim como também permite caracterizar as crianças os principais alvos das políticas sociais.

o conceito de adolescência surgiu apenas no século XX, denominado como o “século da adolescência”.

Segundo Santos et al (2009), nesse processo de variação do conceito de infância que surgem a partir de visões religiosas ou não, tendo-a ora como símbolo da pureza ou naturalmente inocentes (no âmbito religioso, eram associadas aos anjos), ora tendo um potencial de impureza por serem frutos do pecado, necessitando ser socializada com rigor e constantemente vigiada em seu desenvolvimento moral.

Teixeira (2007) considera não ser possível chegar a um conceito fechado de infância, pois essa tentativa recai sobre a pluralidade social existente nas sociedades, levando em consideração fatores como gênero, cor e fatores econômicos. Nesse sentido segundo James e Prout (1990) apud Teixeira (2007) considera que existem três concepções sobre a criança e infância que são potencialmente relevantes na contemporaneidade.

A primeira delas nos mostra que o conceito de “infância” e “criança” são definidos de formas distintas por sociedades diferentes, isso quer dizer que a forma como a imaturidade existente nessa fase é compreendida socialmente é atribuída através de fatores culturais, mesmo que essa maturidade seja um fator biológico.

Na segunda o conceito de criança vai variar de acordo com a análise social que está relacionada à idade, que deve ser entendida a partir de sua classe, gênero e etnia. Segundo os autores, a infância de crianças ricas, terá vivências distintas daquelas que são oriundas da classe social desvalida. Outra questão destacada por eles é a de que os meninos provavelmente não serão criados da mesma forma que as meninas e que as experiências de crianças brancas serão distintas das crianças negras, tendo em vista o contexto escravista em que o Brasil está inserido.

A terceira concepção traz que “A criança deve ser considerada parte ativa na determinação de sua vida. Assim, as relações entre adultos e crianças podem ser descritas como forma de interação, na qual os pequenos têm cultura própria”.

Desse modo, se faz apenas possível traçar um percurso histórico sobre esse conceito, de acordo com as características temporais e de espaço. Inicialmente, a partir da visão de Ariès (1981), na sociedade medieval não existia o “sentimento” da infância, ou seja, não se tinha a consciência das particularidades demandadas pela

infância, que são as características essenciais para distinguir a criança do adulto, ou até mesmo do jovem.

Essa não consciência trazia a concepção que assim que a criança não precisasse dos cuidados contínuos de sua mãe, poderia ser inserida na sociedade, sem qualquer distinção entre elas e os adultos, desse modo, a infância seria somente um período de transição para a vida adulta, assim como afirma o autor:

A duração da infância era reduzida a seu período mais frágil, enquanto o filhote do homem ainda não conseguia bastar-se; a criança então, mal adquiria algum desembaraço físico, era logo misturada aos adultos, e partilhava de seus trabalhos e jogos. De criancinha pequena ela se transformava imediatamente em homem jovem, sem passar pelas etapas da juventude. (ARIÈS, 1981, p. 10).

É possível observar também, que nesta fase a criança e adolescente eram tratados como seres desprovidos de personalidades, tendo serventia somente para distrair os adultos como “bichinhos de estimação”, não tendo preocupação com a saúde física e higiênica dos mesmos.

Na Roma e Grécia, de acordo com Corral (2004) apud Lima et al (2017) as crianças e adolescentes eram vistos como meros objetos de propriedade paterna e não existia nenhuma proteção jurídica a seu favor, nesse contexto segundo Oliva e Kauchakje (2009), o pai que obtinha um poder supervalorizado e tinha o direito de escravizar seus filhos ou até matá-los ainda criança.

No período marcado entre séculos V e XV, ainda na Idade Média, a existência da criança era simplesmente irrelevante para sociedade. Quando se tratava de crianças, até mesmo o valor da vida era relativo. Não existia uma preocupação com a taxa de mortalidade, que em época era altíssima, principalmente se tratando de crianças menores, que não sendo considerado um fato inusitado ou mobilizador. (SANTOS ET AL, 2009). O alto índice de mortalidade entre as crianças naquela época serve como justificativa segundo Lima et al (2017) para que os adultos evitassem a construção de apego afetivo, buscando se resguardar do sofrimento da perda.

Outro fato que demonstra o descaso sofrido pelas crianças, é o abuso sexual a que as mesmas eram violentamente submetidas, principalmente as meninas que eram trazidas para o Brasil em embarcações marítimas portuguesas para povoar a

Terra de Santa Cruz, além de executarem trabalhos inadequados, conforme ressalta Ramos (2010) apud Lima et al (2017):

[...] Os meninos não eram ainda homens, mas eram tratados como se fossem, e ao mesmo tempo eram considerados como pouco mais que animais cuja mão de obra deveria ser explorada<sup>2</sup> enquanto durasse sua vida útil. As meninas de doze a dezesseis anos não eram ainda mulheres, mas em idade considerada casadoura pela Igreja Católica, eram caçadas e cobiçadas como se o fossem. Em meio ao mundo adulto, o universo infantil não tinha espaço: as crianças eram obrigadas a se adaptar. (RAMOS, 2010, p. 48-49).

Durante os séculos XV e XVI no período entre a idade média e a idade moderna, com o reordenamento familiar e a construção de laços afetivos entre seus componentes, surgiu uma preocupação com a higiene e a saúde física da criança, buscando evitar a sua morte (MAGALHÃES; BARBOSA, 2005 apud OLIVA; KAUCHAKJE 2009).

Para ilustrar a história das intervenções na vida das crianças e adolescentes no Brasil, principalmente os pobres, Santos et al (2009), traz três amplos modelos de proteção jurídico-social voltados para as crianças e adolescentes.

O primeiro desses modelos trazidos pelos autores é o de soberania paterna, que tinha suas ações diretamente ligadas ao caritativismo religioso. Nesse modelo, que durou o período Brasil Colônia (1500 a 1800), as crianças e os jovens eram, então, inteiramente governados pela família e a legislação era fundada sobre a soberania paterna, nesse período, inicialmente não existia uma preocupação por parte do Estado em intervir a fim de proteger os interesses desse público. Só no final desse período (Brasil Colônia), surgiram leis que buscavam inibir a prática de castigos imoderados.

As ações destinadas às crianças pobres e abandonadas nesse período, eram sempre realizadas com perfil caritativo, a explicação para o fenômeno da infância pobre e abandonada baseava-se na religião, e eram vistas sempre como um ato de boa vontade individual, uma vez que os agentes participantes das ações se

---

<sup>2</sup> Nesse trecho, observa-se também o trabalho infantil como outra violência que as crianças eram submetidas naquele contexto. Segundo Teixeira (2007) apud Lima et al (2017), em uma pesquisa dedicada ao trabalho infantil, naquela época as crianças exerciam trabalho braçal que eram determinados a partir de suas condições físicas e não existia nenhuma problemática acerca dessa prática, tendo a concepção que as tarefas desenvolvidas por eles serviam como parte da educação. Para as famílias com menos condições financeiras, quanto mais filhos se tivesse, maior seria o número de trabalhadores braçais e, portanto, maior seria a possibilidade de sobrevivência.

organizam em congregações religiosas e confrarias de caráter voluntário, desse modo:

A finalidade da intervenção seria a conversão religiosa, o aprendizado de “bons costumes” (modos civilizados) e o controle social das condutas desviantes. Esse sistema de proteção de crianças pobres e vulneráveis, particularmente o representado pela “roda dos expostos”, recebeu duras críticas dos reformadores higienistas, cuja ação, fundamentada na ciência positivista, produziu alterações substanciais no modelo de proteção à criança “desamparada”. (SANTOS et al., 2009, p. 24).

O segundo modelo jurídico-social trazido pelos autores, é o do estado de bem-estar social à ação filantrópica, que perdurou 1850 até a década de 1970, trazendo a ideia de que o Estado deve ser responsável em garantir o bem estar da criança e do adolescente, surgindo a construção do Estado Moderno que alguns denominam “estado protecionista” ou “estado intervencionista”.

O Estado passa a partir do século XVII, já na idade Moderna a regular e investir pequenos fundos em instituições destinadas às crianças e adolescentes destituídos. Em seguida, no final do século XIX, um conjunto de órgãos organizados pelo Estado Moderno foram criados a fim de prover “cuidado” às crianças, principalmente nos campos da saúde e da educação.

Desse modo, no século XX já existia um complexo aparato destinado à proteção do bem-estar da criança e do adolescente. Depois disso, o Estado passou a normatizar <sup>4</sup> o espaço social, que antes era organizado pela comunidade. Assumindo assim, um papel de soberania, tornando-se o árbitro do seu melhor interesse e competente para retirar o poder familiar sobre os filhos. (SANTOS ET AL 2009)

O processo de normatização da infância se deu com a influência da elite da sociedade impondo sua visão do modo correto de criar as crianças sobre os grupos sociais menos favorecidos, colocando-se no lugar de reformadores sociais ou como

---

<sup>3</sup> O higienismo compreende atitudes e comportamentos individuais e coletivos (inclusive sociais e morais) que deveriam ser seguidos para se atingir um estado de saúde. Baseava-se nos conhecimentos sanitários da época, como as teorias de salubridade (relacionadas à circulação de ares e de luz nos ambientes) e as concepções de desenvolvimento racial. Teve influência na formação de médicos, especialmente dos pediatras, e de educadores. (GONDRA; GARCIA, 2004)

<sup>4</sup> O processo de normatização da infância da era moderna, pela criação de normas e leis, começou a ser implementado e justificado pela retórica dos discursos de igualdade social e da universalização do bem-estar da criança e do adolescente. (SANTOS ET AL, 2009, p 25)

descreve Platt (1969) apud Santos (2009) “salvadores da criança”, reformadores sociais que se reconheciam como humanitários.

Seguindo nesse sentido, o terceiro modelo de proteção jurídico-social, Santos et al (2009) relata sobre o período do estado de bem-estar social que existia instituições distintas para as crianças a partir de seu comportamento, como podemos ver no seguinte trecho:

O estado de bem-estar brasileiro diferenciava pobres “úteis” e “inúteis”, especializando dois tipos de instituições distintas: uma para a “criança” e outra para o “menor”. Com base nessa visão da infância, foi criada a doutrina jurídica que passou a fundamentar as políticas de bem-estar social destinadas a crianças e adolescentes. (SANTOS et al., 2009, p. 26)

Com base nessa perspectiva, no Brasil no período de 1850 a 1970, existia um complexo sistema estatal criado a fim de garantir o bem-estar da criança e do adolescente. Desse modo o poder judiciário passou a se responsabilizar com as varas da família, atuando com juizado de menores. Assim, as que eram consideradas crianças, tinham a vida regulada pela legislação da família, a dos menores passou a ser regulada pelo Código de Menores.

O Código de Menores foi criado em 1927, ficou conhecido como “Código Mello Matos” em homenagem a seu autor e idealizador o juiz José Cândido de Albuquerque Mello Mattos ações repressivas, este Código consolida praticamente todas as leis sobre a situação irregular e a assistência aos menores. (FURINI, 2008).

Nesse contexto, o Estado amplia sua intervenção criando novas obras sociais e instituições, articulando-se com a iniciativa privada. Como uma das principais iniciativas do Estado em 1923, é regulamentado o Serviço de Proteção à Infância Abandonada e aos Delinqüentes, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), para o combate à criminalidade e recuperação da delinqüência. O SAM foi a matriz do Sistema Nacional do Bem-Estar do Menor<sup>5</sup>, instituído pelo governo militar pós-1964. Como iniciativa privada, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Social do Comércio (SESC), em 1946. (SANTOS ET AL, 2009).

---

<sup>5</sup> O termo “menor” surge assim, referindo-se á criança em risco social e normalmente acompanhada de outro adjetivo que podia ser: delinqüente, abandonado, desvalido, vicioso, etc. (RIZZINI, 1995 apud ALVES, 2007).

Assim como a Constituição de 1988, que trouxe como pauta problemas gerais ligados a questão do tratamento dado a criança e do adolescente, também sendo resultado da luta dos movimentos da sociedade e do processo de redemocratização do Estado, que trazem a concepção de proteção social.

A partir desse período, segundo Piovesan (2004) o tratamento destinado aos jovens encontrou mudanças, com um grande movimento envolvendo a sociedade civil organizada na mobilização pelo reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente, reflexo de um movimento internacional e o fim da ditadura militar.

Partindo desse contexto, o processo de construção para que existisse o reconhecimento da necessidade de criação de políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes no Brasil, se dá com a criação em 1990 do Estatuto <sup>6</sup> da criança e do adolescente, organizando as políticas sociais a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, que estão colocadas em áreas centrais como a saúde, educação, assistência social.

Somente a partir desse ponto segundo Melim (2012) foi possível que a instauração da proteção integral às crianças e adolescentes, os reconhecendo como sujeitos de direitos em situação peculiar de desenvolvimento.

Essa proteção integral, afirma o valor e respeito à criança e ao adolescente como seres humanos em desenvolvimento, com necessidades específicas, que torna assim como afirma Costa (1993) as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa de seus direitos.

No Brasil, para a construção de políticas públicas para as crianças e adolescentes, é preciso que se leve em conta o que Teixeira (2007) nos diz a respeito do contexto histórico do país, considerando fatores como a desigualdade socioeconômica e os resquícios da escravidão, como elementos necessários para a reflexão sobre o assunto ao longo do tempo. Dentro do território brasileiro, também se encontram crianças submetidas a experiências culturais ainda mais diversas.

Dessa forma, no que se refere à perspectiva histórica da construção e consolidação das políticas públicas voltadas ao público infanto-juvenil, inegáveis são

---

<sup>6</sup> O ECA é o principal instrumento que visa nortear a proteção da garantia de direitos do público infantojuvenil, trazendo como dever da família da sociedade e do poder público zelar pelo bem estar das crianças e dos adolescentes, assim como preconiza em seu Art. 86.

os avanços se tratando das leis para a garantia de direitos. Entretanto, esses avanços são atravessados por diversas formas de violação dos direitos das crianças e adolescentes, que são banalizados cotidianamente, demonstrando que não se pode pensar no passado como uma fase superada.

## **1.2 Processo de consolidação da rede de proteção integral a crianças e adolescentes**

Traçar um balanço sobre o processo de consolidação da rede de proteção integral a crianças e adolescentes, envolve também fazer um balanço das políticas públicas destinadas ao público infanto-juvenil no Brasil.

Nesse sentido Alves (2000) divide tal historicidade sobre a construção das práticas de atendimento à Criança e ao Adolescente no Brasil em: período assistencial-caritativo (1554 - 1874); Período filantrópico-higienista (1874-1924); período assistencial (1924-1964); fase institucional (1964-1990); e Período de desinstitucionalização (1990 em diante), essa divisão permite um maior entendimento sobre os fatos que permitiram o desenvolvimento das políticas públicas existentes atualmente.

No decorrer do texto, que até o início do século XX as crianças e adolescentes não eram vistos como sujeitos de direitos e sim como desajustados, principalmente os que viviam em situação de vulnerabilidade social que sofriam com a inexistência de políticas públicas voltadas para essa classe, sendo excluídos e recolhidos das ruas, mascarando assim a existência da questão social presente naquele contexto.

Diante disso, segundo Benevides et al (2014), em 1920 no Rio de Janeiro foi criado o “Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e Delinquente” e em 1923 a Fundação do Juizado de Menores no RJ, buscando uma visão do Estado Brasileiro em relação a Assistência aos menores. Durante esse período também é criado o Código de Menores, essas instituições mantinham a concepção do menor como delinquente e criminoso<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>Art. 26. Consideram-se abandonados os menores de 18 anos:

- I. que não tenham habitação certa, nem meios de subsistência, por serem seus pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob cuja, guarda vivam;
- II. que se encontrem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistência, devido a indigência, enfermidade, ausência ou prisão dos pais tutor ou pessoa encarregada de sua guarda;

Observa-se que nesse período, essas instituições que eram construídas com intuito de oferecer proteção às crianças e adolescentes que estavam em situação de vulnerabilidade social e abandono, acabavam indo na contra mão desse objetivo e acabavam culpabilizando os mesmos por estarem inseridos nesse contexto, desresponsabilizando o Estado e ignorando os processos naturais da infância.

Rizzini (1993) apud Benevides et al (2014) afirma que naquela época menor não era somente o indivíduo com idade inferior a 18 ou 21 anos, eram consideradas menores as crianças e adolescentes que tinham suas origens em famílias tidas como desorganizadas por praticarem os maus costumes como a vadiagem, a prostituição ou até mesmo por suas linguagens tidas como de baixo calão. Nesse sentido, o Código Menores de vem com uma de uma perspectiva culpabilizadora e individualizada, tratando os problemas existentes como decorrentes somente de fatores familiares de desorganização.

Nessa perspectiva, o autor ainda afirma que Código de Menores, vem em busca principalmente de organizar uma política para a infância, que sistematizasse as questões de trabalho, saúde, educação prevenção e recuperação dos delinquentes, entretanto, na aplicação deste Código não existia de fato uma proteção integral às crianças e adolescentes e as ações eram muitas vezes limitadas a resguardar somente aqueles que estavam em situação considerada irregular. Nesse sentido, Dornelles (1992) apud Lima et al (2017) afirma que:

Os menores em situação irregular seriam aqueles que se encontrassem em condições de privação no que se refere à

---

III, que tenham pai, mãe ou tutor ou encarregado de sua guarda reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres para, com o filho ou pupilo ou protegido;

IV, que vivam em companhia de pai, mãe, tutor ou pessoa que se entregue á prática de atos contrários á moral e aos bons costumes;

V, que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicidade ou libertinagem;

VI, que frequentem lugares de jogo ou de moralidade duvidosa, ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida.

Art. 28. São vadios os menores que:

a) vivem em casa dos pais ou tutor ou guarda, porém, se mostram refratários a receber instrução ou entregar-se a trabalho sério e útil, vagando habitualmente pelas ruas e logradouros públicos;

b) tendo deixado sem causa legítima o domicílio do pai, mãe ou tutor ou guarda, ou os lugares onde se achavam colocados por aquele a cuja autoridade estavam submetidos ou confiados, ou não tendo domicílio nem alguém por si, são encontrados habitualmente a vagar pelas ruas ou logradouros públicos, sem que tenham meio de vida regular, ou tirando seus recursos de ocupação imoral ou proibida.

Art. 29. São mendigos os menores que habitualmente pedem esmola para si ou para outrem, ainda que este seja seu pai ou sua mãe, ou pedem donativo sob pretexto de venda ou oferecimento de objetos.

Art. 30. São libertinos os menores que habitualmente: (BRASIL, 1927).

subsistência, saúde, instrução, etc.; vítimas de maus-tratos impostos pelos pais ou responsável; se encontrassem em ambientes que ferem os bons costumes; que apresentassem condutas desviantes, incluindo-se os autores de infrações penais. A utilização da expressão “menor em situação irregular”, pressupunha uma anormalidade que passava a identificar a criança e o adolescente com categorias de indivíduos estranhos, problemáticos ou perigosos. (DORNELLES, 1992, p. 127).

Como materialização dessa afirmação, observa-se as leis de assistência e proteção a menores presentes no Código de Menores (1927):

Art. 1º. O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código.

Art. 2º. Toda criança de menos de dois anos de idade entregue a criar, ou em ablactação ou guarda, fora da casa dos pais ou responsáveis, mediante salário, torna-se por esse fato objeto da vigilância da autoridade pública, com o fim de lhe proteger a vida e a saúde.

Art. 21 Quem encontrar infante exposto, deve apresentá-lo, ou dar aviso do seu achado, à autoridade policial no Distrito Federal ou, nos Estados, à autoridade pública mais próxima do local onde estiver o infante.

Art. 22. A autoridade, a quem for apresentado um infante exposto, deve mandar inscrevê-lo no registro civil de nascimento dentro do prazo e segundo as formalidades regulamentares, declarando-se no registro o dia, mês e ano, o local em que foi exposto, e a idade aparente; sob as penas do art. 388 do Código Penal, e os mais de direito. (BRASIL, 1927).

É percebido que neste decreto, que além de proteger apenas uma parte específica das crianças e adolescentes, sendo esses os que eram considerados abandonados ou delinquentes pelo legislador em época, existia uma postura discriminatória para com os mesmos, onde em outra parte do decreto, são tidos como vadios mendigos e libertinos. Isso pode ser observado nos artigos 26, 28 e 30 do Código de Menores, que descrevem as características das crianças e adolescentes que se encaixavam no perfil de menores abandonados, vadios e libertários respectivamente.

Em 1940, o Código se afasta um pouco das práticas punitivas, buscando uma atuação mais social, permitindo a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) em 1941, porém, em sua atuação ainda existiam problemáticas acerca da forma de ver e tratar as crianças e adolescentes.

Segundo Benevides et al (2014), o SAM era um órgão que tinha como público alvo o adolescente que cometia um ato infracional e para o menor carente e abandonado, sendo um órgão pertencente ao Ministério da Justiça que atuava em todo o território nacional, visando sistematizar as formas de tratamentos com esse público, além disso, fazia um levantamento dos antecedentes morais e familiares dos menores.

Durante sua existência o SAM não cumpriu com a função que era a proposta da instituição. A proteção ao menor era executada com péssimas condições de higiene, ensino precário, sem alimentação suficiente, corrupção, além das diversas situações de violências contra as crianças e adolescentes que eram notificadas, fazendo com que os diversos setores da sociedade perdessem a crença na recuperação dos menores nesse espaço. (VASCONCELOS E SILVA, 2017).

Na década de 60, o SAM passa a ser conhecido como “Universidade do crime” e começa a desenvolver práticas repressivas e desumanizante. No intuito de desenvolver uma política nacional de atendimento que tivessem ações uniformizadas e centralizadas na perspectiva da política de bem estar social do menor, no ano de 1964 foi criado a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM). Logo depois com a uma atuação mais focalizada em funções básicas como a triagem, o recolhimento e a internação dos menores cria-se em âmbito estadual (Fundação Estadual do Bem Estar do Menor). (BENEVIDES ET AL, 2014)

Os profissionais que atuavam nestas instituições eram na sua grande maioria Médicos, Assistentes Sociais, Psicólogos, Psiquiatras, Pedagogos e Juristas. Nesse contexto, segundo os autores o Estado era desresponsabilizado pelos problemas sociais que aconteciam, culpabilizando as crianças e adolescentes pela a situação em que estavam inseridos.

A partir da década de 1980, existiu segundo Alves (2000) uma abertura política que viabilizou a mobilização da população em defesa dos Direitos da Criança e do adolescente, baseado em dados que foram levantados pela CPI do Menor<sup>8</sup>. A divulgação da “situação irregular” que metade da população infantil brasileira encontrava-se, deu início a manifestações de todo o tipo por todo o país.

---

<sup>8</sup> Com a pressão de vários setores da sociedade e organizações internacionais que se interessavam pela redução da situação de pobreza infantil, em 1967, foi criado a CPI do Menor, que foi uma comissão parlamentar executado com o intuito de investigar os problemas que envolviam as crianças que passavam por situação de pobreza no Brasil.

Por iniciativa das comunidades, nasciam os projetos alternativos de atendimento ao menor, e que tinham por objetivo evitar a institucionalização de crianças.

Como resultado dessas mobilizações em torno de diferentes causas sociais, em 1988 foi promulgada a Constituição Federal a qual incorporou vários dispositivos que garantem a defesa dos direitos do cidadão.

Segundo Vainer (2010), a Constituição de 1988 expressa de fato anseios da sociedade no levando em consideração período em que foi promulgada. Levando em consideração vinte anos de violação de direitos após a ditadura militar, período marcado pelo extremo descaso com os direitos humanos, principalmente no que toca o público pertencente às classes menos favorecida, além de ser um período que as classe dominantes eram favorecida pelo acúmulo de riquezas, criando um cenário ideal para o crescimento das desigualdades sociais no Brasil.

Carta Política de 1988 consagrou em especial os direitos individuais, dando atenção especial ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e aos direitos conexos a este princípio, como a proibição da tortura (5º, III) e a prática de racismo como crime inafiançável (5º, XLII), entre outros. Nesse sentido, o percurso feito para redemocratização do Brasil, acontece junto ao percurso de efetivação de novas formas de promover a proteção integral às crianças e adolescentes.

A partir desse contexto, surge a necessidade que essas alterações estivessem previstas em uma lei sobre os direitos das crianças e adolescentes, trazendo uma nova concepção de infância e adolescência para a sociedade. Essas alterações foram viabilizadas através da chegada do Estatuto da Criança e do Adolescente, que trouxe legitimidade a tais mudanças, viabilizando a construção de políticas sociais públicas direcionadas a esse público, no âmbito da saúde, da assistência social e da educação, permitindo a inserção dos mesmos na sociedade como cidadãos.

De acordo com Alves (2000) a partir de uma observação literária em torno desse tema, foi possível perceber que o ECA foi construído no decorrer do tempo, envolvendo diversos segmentos da sociedade brasileira.

O Estatuto da Criança e do adolescente é de suma importância para construir uma nova concepção de criança e adolescente e de gestão das políticas voltadas para a infância e adolescência, que estão organizadas em áreas centrais como a saúde, educação, assistência social.

A instauração do ECA, trouxe consigo segundo Costa (1994) apud Alves (2000) o envolvimento três grandes esferas da sociedade: o mundo jurídico, as políticas públicas, e o Movimento Social, repensando assim o modelo tutelar que antes era executado de com decisões autoritárias que traziam como consequências danos tanto para as crianças e adolescentes, como para suas famílias, passando agora para uma prática de garantia de direitos. Desse modo as decisões para serem válidas, precisam ser fundamentadas e os operadores possuem papéis bem definidos.

Nesse sentido, os operadores que compõem essa rede de proteção, possuem suas funções bem delimitadas de acordo com suas atribuições profissionais. O juiz, conhecendo as leis, trabalha assessorando nos casos de violação de direitos que chegam até o Ministério Público por exemplo, determinando as ações que são necessárias para a defesa dos interesses desse público, fiscalizando cumprimento das leis que estão no ECA; o advogado o qual é o representante dos interesses da criança e do adolescente; os técnicos (assistentes sociais, psicólogos, médicos, pedagogos), que trabalham produzindo relatórios, ou como peritos, podendo fornecer provas necessárias, apontando a melhor solução para o juiz; o Conselho Tutelar, que se encarrega com a concretização das medidas de proteção da criança e adolescente; e o Conselho de Direitos que sua atribuição consiste em propor programas sociais ao poder público em seu município, além da importância da dos vínculos familiares e comunitários. (ALVES, 2000).

Outra conquista importante e que faz toda a diferença no modelo de proteção integral atual, que só se fez possível graças a militância de movimento chamado de “A Criança e a Constituinte”, foi a inclusão do Art. 227 da Constituição Federal, estabelecendo que é “dever da família, da sociedade e do estado assegurar à criança os seus direitos, com absoluta prioridade”, deixando assim a responsabilidade da proteção integral às crianças e adolescentes entre Sociedade e Estado em pé de igualdade.

Atualmente o ECA é o principal instrumento que visa nortear a proteção da garantia de direitos do público infantojuvenil, trazendo como dever da família, da sociedade e do poder público zelar pelo bem estar das crianças e dos adolescentes, assim como preconiza em seu Art. 86:

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. (BRASIL, 1990)

A partir disso é necessário construir um trabalho alinhado entre as instituições que compõem a rede de proteção, formando uma integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregado da execução das políticas sociais básicas e de assistência social. Para que a execução de tal alinhamento é preciso desenvolver um trabalho em rede que seja eficiente, buscando uma articulação real entre as instituições, abrindo-se para acolher a participação de várias políticas públicas setoriais, mantendo sua essência, mas abrindo-se a novos conhecimentos (GONÇALVES E GUARÁ, 2010).

Gonçalves e Guará (2010) traz a busca pela a intersectoralidade entre as diferentes áreas do governo, como requisito imprescindível para aperfeiçoar os espaços, serviços e competências, para que as crianças e os adolescentes sejam atendidos de modo integral, como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Nesse percurso, o Conselho Tutelar tem a função assim como nos mostra Frizzo et al (2005) de tomar as devidas providências para que os direitos sejam atendidos, providenciando para que os ambientes sociais em que os jovens transitam sejam adequados ao seu desenvolvimento sadio e para que as necessidades de todas as crianças e adolescentes sejam satisfeitas, zelando pelas suas condições de vida, buscando dentro da rede de proteção social especial articular todos os recursos formais e informais na atenção à infância, tanto nos casos atendidos pelo Conselho como na virtualidade da proteção às crianças de toda uma comunidade buscando:

Auxiliar os órgãos e instituições responsáveis pela formulação de políticas públicas, ele mobiliza e faz parte do ecossistema, do qual partirão decisões importantes para a infância; por fim, ele é responsável pela implementação de um sistema de garantia de direitos cuja efetivação depende da adoção de valores favoráveis à infância. (FRIZZO, 2005, p. 190)

O Conselho Tutelar encontra na sua atuação como principal problema a contínua necessidade de capacitação profissional pela necessidade de conhecimento em várias áreas, para qualificar cada vez mais sua ação, surgindo a partir disso a necessidade de criação de espaços de capacitação profissional para

que a atuação desses profissionais não seja executada de forma equivocada, evitando que isso prejudique ainda mais a criança que se encontra em situação de risco social.

A inserção da assistência social na Seguridade Social caminha, também, para seu caráter de política de Proteção Social voltada à garantia de direitos e de condições dignas de vida articulada a outras políticas do campo social. Tendo através do que nos mostra a Política Nacional de Assistência Social (2004), que uma visão social de proteção supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como desenvolver recursos para enfrentar essas situações visando à diminuição danos pessoais e sociais.

O atendimento à criança e ao adolescente antes do advento da Constituição Federal de 1988 e da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente segundo Digiácomo (2001), tem sido tradicionalmente relegado à área da assistência social, ainda como reflexo da antiga atuação do Estado que tinha um viés somente destinado à punição das crianças e adolescentes não os reconhecendo como sujeitos de direitos, principalmente os que haviam cometido atos inflacionários, sem ter sequer o reconhecimento e de sua responsabilidade pelo atendimento das crianças e adolescentes.

Não havia, à época, sequer o reconhecimento da responsabilidade do Estado (*latu sensu*) pelo atendimento de crianças e adolescentes (salvo quando autores de infração penal), que a pretexto de serem "protegidas", eram encaminhadas a entidades filantrópicas e assistenciais de natureza privada, onde perderiam por completo o contato com suas famílias de origem e eram privadas até mesmo da liberdade e da vida em comunidade. (DIGIÁCOMO, 2001 p. 1)

Nesse contexto, ainda hoje apesar da nova forma de compreender, ver e atender as crianças e adolescentes que o ECA traz como ênfase, tendo como foco na prevenção de situações que coloquem esse público exposto a situações de risco social e na implementação de políticas públicas que permitam a efetiva solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil tanto no plano individual, quanto coletivo, tal sistemática tem refletido na forma de atuação das instituições que compõem a rede de proteção a crianças e adolescentes.

Tal rede de proteção segundo Digiácomo (2001) exige uma abordagem intersetorial e interdisciplinar para o atendimento. Porém, para isso é necessário

como diz Toro (1996) apud Gonçalves e Guará (2010), uma “mobiliza de vontades” que possam viabilizar, apesar das dificuldades do percurso, os necessários pactos de complementaridade e de coopera entre atores sociais, organizaes, projetos e serviços, buscando ampliar a visão para uma aja uma atuao uma atuao mais efetiva sobre a realidade, construindo uma rede que promova uma interveno mais agregadora e cooperativa, otimizando serviços, espaços e competências.

Assim  nítida a evoluo da forma de compreender a infância e a evoluo no tratamento dedicado às crianças e adolescentes, que deixaram de serem vistos como seres desprovidos de ateno, que eram tratados como objetos e passam a serem tratados como sujeitos de direitos, que necessitam de cuidados específicos, por conta da ateno demandadas dos processos da fase, rompendo com termos que inferiorizam as crianças e adolescentes como “menor”, responsabilizando a proteo integral desse público ao Poder Público, a comunidade e a família. Nesse sentido cabe uma análise sobre quais os critérios para escolha desse modelo de proteo integral e como ele se aplica na contemporaneidade.

## **2 REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Para falar sobre rede de proteção integral destinada ao público infanto-juvenil, torna-se fundamental destrinchar tudo o que essa rede representa e desenvolve. Assim, é necessário falar inicialmente sobre o conceito de rede e quais os motivos para que esse tenha sido o modelo organizacional escolhido para executar a proteção integral, entendendo o que se modifica a partir do momento que esse modelo começa a ser desenvolvido.

O capítulo traz em seguida como é o organizado o Sistema de Garantia de Direitos que determina as funções de cada instituição presente na rede, a partir da sua área de atuação a fim de fortalecer suas potencialidades, promovendo uma intervenção mais efetiva.

Seguindo esse lógica, torna-se importante também desenvolver uma discussão em torno dos diferentes níveis de proteção social, que são desenvolvidos pelas instituições que compõem a rede, assim como também é preciso que se faça um apanhado sobre as atribuições destinadas a cada uma dessas instituições.

### **2.1 Elementos necessários para a compreensão da categoria rede e suas perspectivas**

Para detalhar a rede de proteção integral a crianças e adolescentes é necessário fazer uma análise sobre qual o sentido de do uso da palavra “rede” nesse contexto como uma metáfora, a partir da conceituação do termo, entendendo qual o objetivo do uso desse tipo de organização para desenvolver uma proteção integral efetiva, assim como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente no artigo 99, que trata a proteção integral a crianças e adolescentes como ação prioritária garantindo os direitos dos mesmos.

Antes de conceituarmos a rede, é importante falar sobre o conceito de engrenagem trazido por Paraná (2014) como uma metáfora da modernidade, pertencente ao o modelo mecanicista, que associa o funcionamento do mundo, com o funcionamento de uma máquina. Em resumo, o autor traz três características marcantes a respeito desse modelo: valorização do método experimental, a busca pela causalidade física e aplicação do método matemático de compreensão do

mundo. Nesse sentido “sustenta a ideia de que o mundo é marcado pela física mecânica que exclui qualquer referência metafísica e põe em xeque as antigas explicações de mundo”. (Paraná, 2014, p 19)

Essa lógica passa a influenciar as relações humanas, as linguagens, as organizações das instituições (como por exemplo, o Estado e todas as suas organizações) os modos de produção e modelos de gestão. Nesse modelo, segundo Paraná (2014) às pessoas eram tratadas como peças de engrenagem de uma máquina, em que assim que uma peça apresentasse qualquer problema que atrapalhasse o funcionamento da máquina como um todo, essa peça deveria ser substituída, para obter a solução do problema. Ou seja, trazendo para o contexto do mundo industrial, em termos práticos, a substituição dessa peça estar relacionada a demissão de um funcionário, por exemplo.

Esse modelo tem como princípios fundamentais, o reducionismo nas explicações de eventos, fenômenos e significados, buscando sempre os elementos mais simples para a compreensão do todo; o determinismo que compreende as leis que regem a realidade, buscando hipóteses que fossem fornecidas pela causalidade, ou seja, hipóteses compreendidas pela física mecânica, podendo assim ser previsíveis e entendidas pelas leis de certezas, e não pelo acaso; o equilíbrio ordenado, com a ideia que as coisas seguem uma ordem final e estável, sendo a estabilidade seu objetivo; o objetivismo, ignorando as crenças e opiniões pessoais dos sujeitos envolvidos nos processos, buscando acreditar que a realidade existe independente do sujeito, o que possibilitaria um conhecimento objetivo e universal da realidade. (PARANÁ, 2014)

Conforme Morin (1996) existem cinco elementos desse chamado pelo autor paradigma mecanicista como observa-se nesse trecho:

O princípio de universalidade (só há validade científica quando é possível universalizar as explicações); o princípio da ordem (segundo o qual tudo é estável, regular e cíclico); o princípio da redução (o conhecimento das partes conduz ao conhecimento do todo); o princípio da disjunção (é preciso separar as várias disciplinas, separar o objeto do sujeito, o objeto em relação à sua realidade); o princípio da verdade absoluta (valor de verdade quase absoluto à indução, valor absoluto à dedução e tentativa constante de eliminação da contradição).

Nesse sentido, o autor coloca como palavras chaves desse modelo: ordem, sistema e controle, para o funcionamento dos diversos âmbitos sociais, tendo a centralidade do poder como premissa, impondo metas com controle rígido dos processos, a fim de obter resultados determinados. Essas são algumas das características que guiaram a aplicação do modelo mecanicista.

Na contramão dessa ideia, o conceito de rede traz em seu modelo novas perspectivas, em que não mais se usa explicações simplificadoras para apreensão da realidade, mas é “justamente na complexidade, na dinâmica da diversidade e da interdependência de todos os eventos que formam, nos âmbitos micro e macro, a realidade” que o modelo de rede se baseia, a partir disso Paraná (2014) o define como o modelo da complexidade.

Seguindo esse mesmo raciocínio o autor afirma que:

O enfoque da rede está, portanto, nas articulações, nos nós comunicativos, na variabilidade das possibilidades que eles engendram, nos cruzamentos, nas intersecções, na perspectiva do todo para a solução do problema da parte, na incompletude e na incerteza, na espontaneidade, na entropia, no equilíbrio relacional, na probabilidade e na dilatação das particularidades em benefício dos entrecruzamentos e das relacionalidades. (PARANÁ, 2014, p. 22)

Epistemologicamente falando, o modelo de rede busca variações de perspectivas com as quais um indivíduo ou um fato social, deve ser interpretado. Fugindo da ideia de existência de um único sentido e fechado. Assim a metáfora de rede, busca compreender a realidade de forma aberta, estendendo o máximo possível essa abertura. (PARANÁ, 2014)

A rede se desenvolver tanto nas representações organizacionais, como nas relações de apoio, a partir das relações afetivas de amizade, parentesco ou vizinhança tendo como base para essa articulação a relação que é construída nesse processo.

Desse modo, diferente do modelo mecanicista, ao invés de adotar uma postura hierárquica, com o poder centralizado, a rede busca construir um modelo cíclico, dinâmico, buscando por em prática uma nova perspectiva ética. Após trazer o entendimento de qual o objetivo do modelo de rede, é possível entender por que esse é o modelo utilizado para promover a proteção integral às crianças e adolescentes.

A rede por não ser tratada como um “objeto”, nem seguir uma lógica matemática desprovida de emoções como nos mostra Paraná (2014), se apresenta como uma forma de organização capaz de responder ao desafio da proteção integral, sendo uma forma de trabalho coletiva de planejar e organizar as ações promovidas por instituições governamentais ou não, podendo promover a articulação entre essas entidades e comunidade, respondendo ao que o ECA traz como exigência para efetivação da proteção integral. Assim a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, p 15, 2004) afirma que essa proteção, supõe “conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível.”

O modelo de proteção integral a crianças e adolescentes busca a partir da perspectiva de Gonçalves e Guará (2010), supor que desenvolver relações mais horizontalizadas, exige disposição para uma articulação socioeducativa que devem:

Abre-se para acolher participação de várias políticas públicas setoriais; derruba limites de serviços que agem isoladamente; inclui a participação da sociedade, comunidade, famílias; acolhe o território onde se localizam as crianças e os adolescentes. (GONÇALVES; GUARÁ, 2010, p. 12)

Nesse sentido o autor ainda afirma que essa articulação deve acontecer de modo que todas entidades que compõem a rede estejam abertos a novos conhecimentos, entretanto, cada um mantendo sua essência, para uma melhor circulação de ideias e propostas, em busca da construção coletiva de ações concretas em direção do bem comum.

Assim a busca pela intersectorialidade entre as diferentes instituições, traz para efetivação da rede de proteção integral melhorias e é condição indispensável para os atendimentos do público infanto-juvenil. Castells (1988) apud Gonçalves e Guará (2010) afirma que deve existir uma interdependência entre os nós de uma rede, de modo que as diferenças que podem residir entre eles não sejam ignoradas e ressaltando que, ainda assim, não se configura uma centralidade nesta.

Seguindo essa lógica Paraná (2014) afirma que:

Nenhuma organização social, nenhum órgão público e nenhuma das três esferas do governo têm condições de, “per si”, dar conta da

tarefa. Isso quer dizer que precisamos unir esforços e nos organizar em cada cidade, em cada bairro, de forma conjunta e planejada, para que a proteção integral tenha chances de ser mais do que uma previsão legal e se torne real. (PARANÁ, 2014, p. 11)

O Estatuto da Criança e do adolescente prevê como atribuição da família, da comunidade, da sociedade em geral, do poder público, o dever de promover prioritariamente, 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 de todas as crianças e todos os adolescentes.

O ECA ainda reforça essa ideia no artigo 88 estabelecendo que é necessário que exista:

Integração operacional dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento das crianças e dos adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional. (BRASIL, 1990)

Essa relação intersetorial e intergovernamental, permite uma articulação entre os agentes sociais que compõem a rede proteção integral, o que potencializa o desempenho da mesma, promovendo uma intervenção mais cooperativa, construindo teias articuladas a partir de diferentes leituras da realidade, resultando em uma intervenção mais efetiva, potencializando o desempenho das políticas públicas. Exigindo para isso conexões que tenham vinculação com redes temáticas e instituições de toda a cidade.

Assim, a respeito das ações que podem formar potencialidades para a rede de proteção Gonçalves e Guará (2010) fazem pontuações importantes:

a) As organizações das redes devem seguir uma lógica horizontal, rompendo com a hierarquização dos processos.

b) Os componentes da rede devem atuar de forma espontânea, desenvolvendo uma participação sempre objetiva e estimulada.

c) A rede de proteção social deve ter seu foco bem definido, o que pode ser decisivo para o sucesso da mesma.

d) A rede pressupõe a assunção de papéis e responsabilidades de modo que aja um revezamento nesse papéis sem haver sobrecarga para nenhum de seus participantes.

e) Os papéis de facilitadores ou mediadores na rede são de grande importância, pois é de suma importância à organização das pautas, emergentes a partir do objetivo da rede, moderando as discussões e nos encontros.

f) A circulação das palavras deve ser tratada como prioridade para o pleno funcionamento da rede, assim como a escuta do outro, ambos devem ser estimulados e assegurados.

g) A rede demanda uma reflexão contínua sobre as suas formas de funcionamento e as diferentes estratégias empregadas em sua constante mobilização. Queremos dizer com isso que, em suas diferentes etapas, a estrutura deve assegurar relativa flexibilidade para se adequar às novas necessidades, podendo haver modificações sempre que o momento assim o justificar.

Seguindo esses pontos a rede de proteção se faz de forma que é possível obter maior eficiência e efetividade, enriquecendo as ações, com maior propriedade a cerca das atribuições dos agentes sociais, conhecendo o campo e buscando novos subsídios para continuar ampliando a eficácia das ações.

Nesse sentido, fica a o Estado a responsabilidade de promover por meio de ações em suas diversas políticas públicas a proteção social através do formato de rede. Essa atribuição é executada através da política da assistência social, que oferece serviços a partir da proteção social básica ou especial, de acordo com as características das demandas atendendo determinado grupo ou pessoa que estejam em situação de vulnerabilidade social ou enfrentando alguma situação de risco, que venha resultar em algum tipo de violação de direitos.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) afirma que Política Pública de Assistência Social se materializa de forma integrada com às políticas setoriais, de acordo com a realidade sócio territorial, a fim de enfrentar as desigualdades existentes naquele contexto, buscando a universalização dos direitos sociais.

A Política de Assistência Social, nessa perspectiva como principais objetivos: oferecer programas, serviços projetos e benefícios com a intenção de viabilizar a proteção social básica e, ou especial; promover ações no âmbito da assistência social visam na garantia da centralidade na família, e que garantam a convivência entre seus membros, além da convivência comunitária; promover a equidade dos usuários e buscando a ampliação dos serviços sócio assistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) neste contexto, é responsável por integrar e organizar as entidades prestadoras de assistência social, viabilizando serviços sócio assistenciais, tornando-se assim co gestoras e co responsável na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social incluindo o público infante-juvenil e a garantia da proteção social.

Di Giovanni (1998) entende por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações”

Com todas as pontuações discorridas em torno da rede de proteção social integral, é possível compreender seus objetivos, sua importância e sua forma de atuação, para por em prática a proteção social. Contudo, a execução da proteção social não tem sido tarefa fácil. Para executar de forma plena todas essas pontuações, é importante superar alguns desafios existentes no trabalho em rede, principalmente no diz respeito à articulação entre das instituições que a compõem, garantindo que a efetivação dos direitos, cuja a responsabilidade é compartilhada pelo Estado, pela família e pela sociedade.

Se tratando da rede de proteção integral a crianças e adolescentes, é preciso que exista a superação de questões do passado que ainda assombram é busca pela garantia de direitos do público infante-juvenil, rompendo com posturas conservadoras. Assim, entender como deve funcionar a rede de proteção integral a crianças e adolescentes, caracterizando suas instituições, seus autores sociais e suas atribuições se faz fundamental para a superação desses desafios.

Com intenção de promover, controlar e defender a efetivação dos direitos da criança do adolescente seja eles direitos civis, políticos, econômicos, sociais ou culturais foi criado o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). Segundo Farinelli e Pierini (2016) SGDCA trata-se de um sistema estratégico complexo na sua estruturação, que tem o intuito de promover ações que viabilizem a prioridade do atendimento à infância em qualquer situação, que tenham ações para além que sejam para além de um sistema de atendimento.

Desse modo, se faz essencial esmiuçar o funcionamento desse sistema para a compreensão de como da o atendimento ao público direcionado a partir da

perspectiva de cada instituição, entendendo suas atribuições e desafios para a efetivação da doutrina da proteção integral.

## **2.2 Sistema de garantia de direitos e os desafios para efetivação da proteção integral**

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente<sup>9</sup> (SGDCA), surge como marco legal para sistematizar as ações direcionadas à promoção da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, fortalecendo a implementação do ECA, que foi estabelecido através da Resolução 113 do CONANDA<sup>10</sup> (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente). O sistema é responsável pela articulação entre o Estado, a família e a sociedade.

Seguindo essa lógica, o SGDCA conforme Farinelli e Pierini (2016) constituem-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, organizando o funcionamento dos mecanismos e a aplicação dos instrumentos normativos em níveis Federal, estadual Distrital e Municipal, de acordo com o artigo 1º da Resolução 113. Desse modo, articula os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, promoção de igualdade e valorização de diversidade. (CONANDA, 2007).

Com intenção de exercer de forma efetiva sua função SGDCA, enfrentando os níveis de desigualdades e iniquidades que se expressam nas discriminações, explorações e violências que são baseados em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiente e localidade geográfica, segundo Baptista (2012), mostra que o sistema é configurado em torno de cinco eixos: o eixo I trata da

---

<sup>9</sup> Sobre o SGDCA Nogueira Neto (2005) apud Farine e Pierini (2016) afirma que no Estatuto da Criança e do adolescente não se tem com clareza a exigência sobre o Sistema de Garantia de Direitos, que nasce muito mais do espírito da convenção do que do texto do Estatuto, “trata-se, portanto, de uma inferência, especialmente a partir dos artigos 86 a 90 do ECA, que dispõe sobre a política de atendimento e de uma transposição de modelos internacional e interamericano.” O ECA porém, deixa explícito a exigência pela proteção integral, portanto, as ações do sistema de garantia de direitos no sentido de garanti-la, torna-se juridicamente legal.

<sup>10</sup> O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) consiste em uma das primeiras conquistas após a aprovação do ECA, criado em 1991 pela Lei nº 8.242, vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos, órgão da presidência da República. Vários autores explicitam sua competência, estruturação e âmbito de atuação. É um órgão no qual governo e sociedade, de forma paritária, formulam políticas públicas e decidem sobre a aplicação dos recursos destinados ao cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente na esfera federal. Tem amplo poder de fiscalizar as ações executadas pelo poder público. (Farinelli e Pierini, 2016, p 69)

instituição do direito; o II da sua defesa; o III da sua promoção; IV do controle de sua efetivação e o V de sua disseminação, ou seja, trata-se da mobilização social a favor da garantia dos direitos.

O eixo I que trata da instituição do direito, que diz respeito a instância que o “direito legal” é instituído, configurando as leis e regras que norteiam as relações sociais, estabelecendo um sistema normativo. Essas leis tem funções que são de responsabilidade do Poder Legislativo, “sejam elas constitucionais, complementares ou ordinárias, sejam resoluções em decretos legislativos.” (BAPTISTA, P 191, 2012). Nesse sentido a autora acrescenta que:

Nesse sentido, sendo o espaço dos órgãos legislativos o principal fórum para deliberar, debater e aprovar leis em uma democracia representativa, a inclusão dessa instância no Sistema de Garantia de Direitos teria por objetivo a harmonização das propostas legislativas com os propósitos dos demais parceiros do sistema e com as expectativas da sociedade em relação aos direitos humanos. (BAPTISTA, 2012, p. 192)

O segundo eixo, “da defesa do direito” é onde segundo a autora situam-se as ações judiciais que são realizadas através da Vara da Infância e da Juventude, Varas Criminais especializada, nas Comissões Judiciais de Adoção, nos Tribunais de Justiça, dentre outros órgãos com responsabilidade ministeriais, ou seja, as Corregedorias Gerais do Ministério Público. Esse eixo é composto ainda pelas ações desenvolvidas pelas defensorias públicas, as Ouvidorias e a Polícia Civil Judiciária. No âmbito da sociedade civil, a defesa de direitos é executada pelos Conselhos Tutelares, as entidades sociais que ficam responsabilizadas por prestarem proteção jurídica social.

O eixo III “da promoção do direito” trata do eixo onde as políticas sociais são formuladas, em busca de condições objetivas para promoção do respeito da integridade e a dignidade, garantindo que as necessidades básicas sejam atendidas. O eixo III é executado a partir dos diagnósticos em relação à situação demandada e diretrizes gerais, que são efetivadas principalmente, com a criação e implementação efetiva das políticas sociais em geral.

O eixo IV “do controle do direito”, busca capacitar as organizações da sociedade, em busca do exercício do controle social, aumentando o nível de competência científica técnica e política dos componentes dessas organizações, o

que segundo Baptista (2012) é extremamente necessário para a garantia da organização e legitimidade do sistema de garantia de direitos, bem como as atividades que ele desenvolve em defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O eixo V “da disseminação do direito”, busca a disseminação do direito, preparando a sociedade como um todo para vivenciar a cidadania, contextualizando e discutindo em perspectiva crítica em torno a garantia desses direitos. Seguindo essa lógica:

Todo processo de disseminação de saberes é um ato político: há sempre uma posição a partir da qual aquele saber é disseminado, uma vez que busca modificar modos de pensar, sentir e atuar. A proposta é que a disseminação do saber orientado para a garantia de direitos seja realizado por instituições e pessoas que conheçam bem as questões a ela relacionadas, bem como a cultura e a linguagem que impregnam seu enfrentamento, de forma assegurar a qualidade dos instrumentos, das mensagens e da metodologia de atuação. (BAPTISTA, p. 197, 2012)

Seguindo esse contexto, segundo a autora sabe-se que o alcance máximo dessa disseminação de saberes se dá a partir do momento que essas informações se convertem em cultura, tornando-se assim o modo de sentir e agir de forma involuntária. Assim as instituições educacionais devem se encarregar em serem as primeiras responsáveis em levar o conhecimento sobre os direitos e deveres.

Com a intenção de garantir a efetivação dos direitos à criança e ao adolescentes o ECA define novas formas de atingir esse objetivo. Os conselhos<sup>11</sup> de direitos tem lugar de destaque entre esses instrumentos, a fim de promover a doutrina da proteção integral. Para Cantini (2008, p. 9) apud Farinelli e Pierini (2016) as orientações jurídicas que estão previstas na legislação, são instrumentos elaborados para que os direitos sejam garantidos, ou para evitar a violação deles, assim o “ECA estabelece os Conselhos de Direitos como instrumentos de discussão, formulação e deliberação da política social para crianças e para adolescentes, organizados nas três esferas de governo.” Os conselhos de direitos em sua elaboração exige a participação da sociedade civil, junto aos órgãos públicos,

---

<sup>11</sup> O processo de redemocratização do Brasil, trouxe consigo mudanças significativas acerca da participação popular nas decisões. A exemplo disso temos a criação de conselhos que surgem como proposta concreta para por em prática a participação popular articulada com o Estado, seguindo as propostas da Constituição de 1988 em torna da defesa da garantia de direitos da criança e do adolescente.

colocando em prática a participação de representantes de diferentes instâncias, uma vez que é dever de todos efetivar a proteção integral.

Baptista (2012) apud Farinelli e Pierini (2016) reafirma a ideia que a garantia de direitos no Brasil, é “de responsabilidade de diversas instituições que atuam de acordo com suas competências, porém, com ações que são historicamente localizadas e fragmentadas, não compondo um projeto comum.” A autora ainda destaca aspectos importantes para a construção do SGDCA, como por exemplo:

A ação que objetiva a garantia de direitos, pela incompletude das instituições para enfrentar individualmente demandas e dificuldades, requer a intervenção concorrente de diversos setores, nas diversas instâncias da sociedade e do poder estatal. A efetividade e a eficácia das ações dependem da articulação intersetorial, interinstitucional, intersecretarial e até intermunicipal, resultando em um todo organizado e relativamente estável, norteado por finalidades. A autora define essa organização como um sistema, que se expande em subsistemas consoantes as suas especificidades. (BATISTA, 2012, p. 187)

Esse sistema traz como principais instituições<sup>12</sup> o Conselho Tutelar (CT); o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); as instituições educacionais, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); delegacias especializadas (ou não na falta de uma específica); Sistema de Justiça (promotores e juizes). Assim, cada uma dessas instituições possuem funções importantes para a formação da proteção integral, além da participação integral das famílias, que constituem redes de apoio social à infância, promovendo qualidade de vida.

Nesse sentido, convém detalhar as instituições que proporcionam condições de desenvolvimento adequado para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, descrevendo o papel que cada uma assume dentro do SGDCA, formando a rede de proteção integral.

Assim, Farinelli e Pierini (2016) considera o Conselho Tutelar como a “porta de entrada” da rede de proteção integral, sendo o primeiro órgão a ter contato com

---

<sup>12</sup> Para Rezende (2014), o sistema de garantia de direitos não pode ser chamado de instituição, mas sim ser considerado uma forma de ação, em que, cada parte reconhece seu papel, articulando as ligações, relações e complementaridades desses papéis. Nesse sentido o autor traz como um dos princípios norteadores da construção de um sistema de garantia de direitos é a sua transversalidade, sendo ela, “diferentes aspectos são mutuamente relacionados, em organizações e conexões que supõem articulações intersetoriais, com definição clara de papéis dos diversos atores sociais, situando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados.”

as demandas em relação a violação dos direitos da criança e ao adolescente. De acordo com Frizzo e Sarriera (2005), o Conselho Tutelar cumpre um papel paradigmático, ou seja, “ele não proporciona nenhum atendimento de necessidades, não executa nenhum programa e não presta assistência, mas cabe a ele tomar as devidas providências para que os direitos sejam atendidos”, a fim de zelar para que todas as necessidades das crianças e adolescentes sejam satisfeitas. A respeito disso os autores afirmam que:

Com atribuições definidas em lei, o Conselho Tutelar é um órgão paradigmático, cuja compreensão apresenta múltiplos desafios: com efeito, ele transpassa todo o sistema ecológico, com atuação em todas as esferas; diretamente no atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias, ele constitui um microssistema; ao articular os contextos de atendimento à criança e ao adolescente, ele atua sobre os microssistemas, e integra o mesossistema; quando auxilia os órgãos e instituições responsáveis pela formulação de políticas públicas, ele mobiliza e faz parte do ecossistema, do qual partirão decisões importantes para a infância; por fim, ele é responsável pela implementação de um sistema de garantia de direitos cuja efetivação depende da adoção de valores favoráveis à infância. Nesse sentido, ele compõe um elemento do macrosistema, enquanto formador de opinião e defensor de valores democráticos e dos direitos humanos. (FARINELLI; PIERINI, 2016, p. 192)

Esses são os principais motivos estabelecidos que nos leva a compreender o Conselho Tutelar como um órgão de atuação comunitária, que atue de forma que venha fortalecer a construção da cidadania e o desenvolvimento comunitário.

Seguindo essa lógica, as atividades executadas pelo CT, são desenvolvidas articulando os recursos existentes para o promoção da proteção integral, provocando a criação de novos quando os existentes não são satisfatórios, informando os órgãos responsáveis pelos problemas existentes, levando as informações sobre os direitos do público infanto-juvenil a comunidade, participando ativamente da formulação de políticas públicas, fomentando ações para que os ambientes sociais frequentados por esse público sejam adequados para seu desenvolvimento. (FRIZZO; SARRIERA, 2005)

Para isso, torna-se necessário que os conselheiros tutelares estejam em constante busca por capacitar sua atuação em várias áreas de conhecimento, que são essenciais para o desenvolvimento de suas atribuições de forma assertiva e eficiente, conseguindo melhorar os encaminhamentos e monitoramento,

desenvolvendo novos caminhos para o encontro de melhores soluções para as demandas.

A falta de preocupação por parte desses profissionais por capacitação vem sendo um dos problemas mais sérios enfrentados pelo Conselho Tutelar, fazendo com que as ações sejam muitas vezes desenvolvidas de forma defasada, prejudicando o enfrentamento das demandas não só na atuação por parte do CT, mas, também no seguimento da rede de proteção como um todo. A partir desses desafios, segundo Frizzo e Sarriera (2005) a implementação dos Conselhos Tutelares enfrenta questionamentos polêmicos em torno do seu funcionamento, infraestrutura e definição de seu papel na comunidade.

Assim, o trabalho em rede desenvolvido junto ao Conselho Tutelar, é executado em parceria com outras instituições que buscam oferecer por meio de políticas públicas programas especiais com intuito de garantir condições para o desenvolvimento sadio, contando também com medidas de proteção especial que são medidas compensatórias, que surgem quando as de prevenção (proteção social básica) forem insuficientes.

No sentido de oferecer a proteção social básica a todos que dela necessitem sem precisar de contribuição previa, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) desenvolve sua função na rede de proteção integral segundo a Política Nacional de Assistência Social, prevenindo situações de risco através do desenvolvimento das potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Essa instituição atua com foco principal na população que vive em situação de vulnerabilidade social, que são consequência da pobreza, fragilização de vínculos afetivos, privação de acesso a serviços públicos, dentre outras. (PNAS, 2004)

Assim como, proteção social especial, é uma modalidade de atendimento assistencial ofertado através do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), destinados aos sujeitos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por decorrência de violação de direitos como abandono, maus tratos físicos e ou psicológico, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua ou trabalho infantil.

Nesse sentido, os “serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e

compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos.” (PNAS, p 37, 2004). Assim, os serviços ofertados pela rede exigem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas, o mesmo serve para os encaminhamentos monitorados, assegurando a qualidade na atenção protetiva, de acordo como determina PNAS (2004).

Assim, as instituições que compõem a rede na área jurídico social segundo Nogueira apud Baptista (2012), atuam desenvolvendo mecanismos jurídicos, administrativos e jurisdicionais, que possibilitem os autores de lesão ao direito e de desrespeito às liberdades, restaurando aos lesados o acesso pleno aos seus direitos. Assim, exerce seu compromisso institucional para conformar suas “unidades organizatórias” adequando as mesmas ao novo paradigma da proteção integral. Desse modo, a autora considera não existir um direito bem enunciado se a sua organização política e seus processos não forem institucionalizados de forma democrática.

Com todas as questões apresentadas em torno do que significa o modelo de rede proteção integral a Crianças e Adolescentes no Brasil, como ele é desenvolvido através do Sistema de Garantia de Direitos, elucidando as principais funções das instituições que o compõem esse sistema, a partir do que determina o Estatuto da Criança e do adolescente, se fez possível compreender com que intenção o mesmo foi desenvolvido.

Com tudo, para iniciarmos o estudo sobre a atual situação da rede de proteção integral a crianças e adolescentes no Município de Conceição do Almeida, - que é o universo dessa pesquisa - ainda é preciso desenvolver um apanhado geral sobre como as instituições da rede desenvolvem sua função no município, a fim de conhecer como é feita articulação entre essas instituições em busca da efetivação da proteção integral, principalmente a articulação entre o Conselho Tutelar e as demais instituições, analisando como se dá o enfrentamento das demandas trazidas pelos usuários e quais os desafios encontrados nesse processo.

### **3 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES EM UM MUNICÍPIO DO RECONCAVO DA BAHIA**

O capítulo final busca fazer um apanhado geral sobre como é desenvolvida a rede de proteção integral no município que é o locus da pesquisa em questão. Caracterizando as principais instituições que compõem a rede, descrevendo sua atuação e dialogando sobre os dilemas apreendidos durante a pesquisa. Dentre essas instituições, o Conselho Tutelar é o que se destaca como principal instituição trazida pelo ECA para a promoção dos direitos da criança e do adolescente, através do Sistema de Garantia de direitos.

Com intenção de compreender como se dá a atuação do Conselho Tutelar neste município, foi aplicada uma entrevista semiestruturada que será o meio de recolhimento de dados para a compreensão desse funcionamento. O capítulo busca, fazer a análise dos dados coletados com a entrevista feita com os Conselheiros Tutelares, analisando o perfil dos mesmos, suas falas e discutindo sobre os dilemas existentes na atuação e como eles reverberam na garantia da Proteção Integral.

#### **3.1 Caracterizando a Rede De Proteção em um Município do Recôncavo Baiano**

A violação de direito das crianças e adolescentes é um problema que apesar das várias campanhas de conscientização realizadas ainda assombra todo o Brasil. Segundo dado do Ministério da Saúde entre os anos de 2011 e 2017 existiu um aumento de 83% das denúncias dos casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, sendo notificados 184.524 casos tendo como maioria dos agressores pessoas que possuem vínculos com as vítimas ou familiares que deveriam ser responsáveis por zelar para que as crianças e adolescentes estivessem protegidos de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, assim como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Inserido nesse contexto, o município de sob investigação encontra dificuldade no enfrentamento e encaminhamento de demandas relacionadas à violação de direitos da criança e adolescente. As instituições responsáveis pelo acolhimento e acompanhamento dessas demandas no município, encontram-se em dilemas tanto

na construção de um trabalho em rede efetivo, quanto na conscientização da população no geral para que ocorra uma diminuição dos casos.

Na tentativa da construção dessa rede de proteção à criança e ao adolescente, as instituições desenvolvem um trabalho em parceria principalmente com entre o CRAS, Conselho do Tutelar da cidade, além do Ministério Público. O trabalho em rede nessa perspectiva vem no sentido de superar a separação dos saberes por área, buscando desenvolver uma articulação entre as instituições para enfrentar as demandas de modo que atenda as necessidades dos cidadãos de forma integrada.

A respeito disso Gonçalves e Guará (2010) afirmam que durante a busca dessa articulação, cada parte dessa rede deve manter sua essência, mas ao ir em busca de novos conhecimentos, a circulação das ideias e propostas que possam forjar uma ação coletiva concreta na direção do bem comum, como já foi citado anteriormente.

Assim é de suma importância que a atuação dessas instituições de proteção de direitos esteja alinhada no modo como serão tomadas as decisões e encaminhamentos para o enfrentamento dos casos na tentativa de por em prática o que preconiza o ECA de forma ética, tendo como prioridade a redução dos efeitos que as violações de direitos podem causar na vida dessas crianças e adolescentes, a punição para os responsáveis pela violação, além de desenvolver ações de conscientização junto com as famílias e à comunidade como um todo.

Nesse sentido, como parte fundamental para a composição da rede de proteção integral no município, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), são atendidas demandas de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, principalmente as famílias com demandas de fragilidade econômicas, que influenciam diretamente nas condições necessárias para a sobrevivência dos indivíduos, sendo o local onde em que muitos casos são identificados algumas violações sofridas por crianças e adolescentes, que passam a ser acompanhadas através do Programa de Atenção Social às Famílias (PAIF) que trabalha com a intenção de fortalecer o vínculo familiar.

Apesar de não ser função do CRAS o acompanhamento de demandas da Proteção Social Especial, com a ausência do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o CRAS se encarrega de tentar cumprir a função do

CREAS sempre que necessário, tendo como uma das demandas mais recorrentes que surgem da proteção social especial no CRAS os casos violações de direitos contra crianças e adolescentes que se manifestam de várias formas, como negligência, abandono, violência psicológica e principalmente sexual. Assim, entender como essas violações se manifestam na vida desse público torna-se essencial para encontrar o melhor caminho para o acolhimentos dessas crianças e adolescentes.

Seguindo essa logica entende-se que cada uma delas reverbera de uma forma diferente, assim como afirma BRASIL (2006) o abandono por exemplo, que é uma das formas mais comuns de violação, se dá quando existe a ausência temporária ou não do responsável pela criança ou adolescente, expondo os mesmos a situações de risco, como falta de habitação, alimentação, desamparo, entre outros perigos. Essa forma de violência, se dá principalmente pelas condições precárias de vida de grande parte da população.

Compreendendo essa situação, é necessário certo cuidado ao lidar com essa questão, tendo em vista que em muitos casos não se pode culpabilizar totalmente a família sendo que o Estado, por exemplo, não oferece vagas em creches suficientes para acolher todos que precisam de seus serviços, como também não oferece pré escolas em números suficientes

Outra forma de violação de direitos que se apresenta de forma comum no contexto atual é a negligência. Essa violação se caracteriza segundo a BRASIL (2006) quando a criança ou adolescentes tem suas necessidades e vitais, físicas e emocionais negadas, ou seja, quando os mesmo não tem acesso a uma alimentação saudável, saúde, não acesso a educação básica, quando falta cuidados de higiene, afetando diretamente em seu desenvolvimento de modo geral.

É importante também nesse caso atentarmos para o contexto de pobreza e miséria em que muitas dessas famílias frequentemente vivenciam, sendo o principal motivo que decorrem as privações citadas acima. Anteriormente na época em que o Código de Menores era vigente essa situação era tida como justificativa suficiente para que a criança fosse retirada de seu lar e colocada em lares substitutos ou abrigos.

Atualmente, com a implementação do ECA, a condição de pobreza em que a família pode estar inserida, não justifica que os pais percam a guarda de seus filhos.

Nesse caso, deve-se tomar medidas que possibilitem que a família possa se reestabelecer em termo socioeconômicos, desenvolvendo assim condições dignas para oferecer os cuidados necessários para o crescimento sadio de seus filhos.

A violência ou abuso físico segundo BRASIL (2006) é tido como qualquer ação, única ou repetida, não acidental, de um adulto ou mais velho direcionado a uma criança que provoque dano físico, variando entre lesão leve, (tendo como característica a difícil percepção), a consequências extremas como a morte. Socialmente o ato de bater em crianças, aplicando surras reparatórias, como parte de uma “boa” educação, tem sido naturalizado, configurando-se como um fator que dificulta a percepção dos prejuízos trazidos por essa pratica, que podem ser físicos e/ou mentais.

Nesse sentido, a violência psicológica se apresenta como a mais difícil de detectar, podendo ocorrer tanto no âmbito familiar, como em outros espaços de convivência frequentados pela criança. Esse tipo de violência se expressa através de rejeição, isolamento ou aterrorizar a criança através de agressões verbais, impondo exigências exageradas quanto ao seu rendimento escolar, entre outras características, que podem trazer consequências como o desenvolvimento sentimentos negativos ou depreciativos de sua auto imagem, induzindo a comportamento auto destrutivos.

A violência sexual é a violação de direito que acarreta maiores danos psicológicos nas crianças e adolescentes, são caracterizados por “atos físicos que incluem carícias nos órgãos genitais, tentativas de relações sexuais, masturbação, sexo oral, penetração vaginal e anal.” (BRASIL, 2006, p 29). A violência sexual varia em tipos que constam nas legislações que podem ser de:

a) Atentado violento ao pudor, que se caracteriza em constranger ou praticar atos libidinosos, ameaçando ou praticando violência grave, forçando a criança ou o adolescente a praticar tais atos;

b) O estupro é, um tipo de violência sexual quando do ponto de vista legal o ato de penetração é feito com uso de violência ou ameaça grave.

c) Corrupção, quando o adulto instrui a criança a praticar atos sexuais com adultos independente do sexo, induzindo a praticar ou presenciar a pratica de atos libidinosos, sejam eles com ou sem penetração;

Os abusos sexuais podem surgir de diversas formas que são denominadas como:

a) Intrafamiliar, quando a violência sexual surge de um adulto que faz parte da família ou possui uma relação de responsabilidade para com a criança ou adolescente;

b) Extrafamiliar, quando o abusador não possui nenhum laço familiar ou de responsabilidade podem ser desconhecido ou uma pessoa de fora do âmbito familiar que possui relação de confiança com a criança ou adolescente;

c) Institucional é quando o abuso acontece em instituições governamentais ou não que estão responsáveis por prover cuidados a criança, essas instituições podem ser também as que são responsáveis por a aplicação de medidas privativas de liberdade.

No enfrentamento dessas violências que muitas crianças e adolescentes acabam sendo vítimas, são encontrados desafios relacionados ao abuso sexual. Um dos maiores entraves de acordo com BRASIL (2006) é a subnotificação existente, o que agrega dificuldade em conhecer de fato o problema, conseqüentemente dificultando a busca por estratégias de enfrentamento e de punição do abusador.

Outra violência comum e uma mais legitimadas socialmente é exploração do trabalho infantojuvenil. A naturalização dessa violência apresentada através de posicionamentos que acreditam que o hábito do trabalho mais cedo, pode ajudar a configurar o caráter do sujeito de bem, ignorando os prejuízos trazidos por essa prática que vai desde do prejuízo a saúde ao abandono dos estudos.

Com a intenção de fortalecer o vínculo familiar e buscar estratégias de enfrentamento que diminuam os casos de violação de direitos o CRAS do município que é o locus da pesquisa conta com uma equipe técnica que esta dividida a partir da função que cada um ocupa dentro da instituição, sendo vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social do município, que pertence à Prefeitura Municipal, e é gerida por (1) Coordenadora, tendo como Técnicas de Nível Superior (4) Assistentes Sociais, e (2) Psicóloga.

Os Técnicos de Nível Médio são os Orientadores Sociais (7) responsáveis pela condução das atividades dos Grupos PAIF (com mulheres e gestantes), e dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que é um serviço

complementar ao PAIF (subdividido por faixas-etárias); e os (4) profissionais responsáveis pela condução das atividades do Programa Primeira Infância no SUAS.

O CRAS ainda conta com uma equipe de apoio, formada pelos (4) Oficineiros, responsáveis pelas atividades realizadas nas oficinas complementares aos SCFV (violão, capoeira, teatro e boxe); conta também com (1) Motorista, (1) Recepcionista, (1) Auxiliar Administrativa, (1) Porteiro, (2) Vigias, (1) Facilitador – que contribui com a oficina de violão – e com (2) pessoas responsáveis pelos Serviços Gerais,

Nesse sentido, trabalho do CRAS no acompanhamento dos casos de violação de direitos da criança e adolescente acontece em parceria principalmente com o Conselho Tutelar, intervindo nessa realidade embasando-se pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, com a intenção de orientar a atuação dos conselheiros tutelares, Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (2007) traz importantes pontuações em torno do papel do Conselho Tutelar dentro dos municípios, de acordo com as exigências previstas pelo ECA.

Para compressão do papel do CT dentro da rede de proteção é necessário ter o entendimento sobre três características importantes exigidas pelo ECA para o desenvolvimento das ações do Conselho Tutelar. O Conselho Tutelar desenvolve sua atuação como um órgão público permanente dentro dos municípios, sendo subordinado ao ordenamento jurídico brasileiro, que deve compor de forma definitiva o quadro de instituições públicas municipais, desenvolvendo ações de forma contínua, sem sofrer suspensão, sob qualquer contexto.

Outra característica do Conselho Tutelar é a autonomia, ou seja, o órgão independe de autorização para exercer suas atribuições previstas legalmente, aplicando as medidas protetivas necessárias, sem interferência externa, podendo até denunciar ou corrigir “distorções existentes na própria administração municipal, relativas ao atendimento às crianças e aos adolescentes.” (CONANDA, p 54, 2007)

O Conselho Tutelar é um órgão com perfil não jurisdicional, o que quer dizer que exerce funções administrativas, com vínculo com o poder Executivo Municipal, não podendo exercer funções do Poder Judiciário. Torna-se importante pontuar que:

Por se tratar de um órgão municipal não subordinado ao Poder Judiciário, o Conselho Tutelar de um município não pode ser utilizado pelo juiz da infância e da juventude para suprir a inexistência do CT em outro município, ainda que da mesma comarca. Nesse caso,

deverá ser aplicada a regra do artigo 262 do ECA. Ou seja, enquanto esses conselhos não forem criados, suas funções devem ser exercidas pela autoridade judiciária. (CONANDA, 2007, p. 55)

Vale ressaltar que o juiz não pode deve acionar o CT para cumprir com a função que é da equipe Inter profissional, assim como estar previsto no art. 150 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Desse modo, as intervenções feitas pelo CT começa a agir sempre que toma conhecimento que os direitos das crianças e adolescentes foram violados ou estão sob risco, geralmente essas informações chegam até o Conselho Tutelar através da denúncia. O ideal nesse caso seria que o Conselho Tutelar estivesse sintonizado com os problemas existentes, agindo assim de forma preventiva, conseguindo assim garantir a proteção integral, atuando de forma itinerante.

Em seguida, o CT segue sua intervenção apurando as denúncias, registrando a denuncia e verificando a veracidade da informação, essa apuração deve ser feita de preferencia através de visitas. Essas vistas de vem ser feitas com cuidado, sendo marcadas de preferencia com antecedência, tendo permissão dos proprietários ou responsáveis. Tendo em vista que segundo BRASIL (2006):

Muitas vezes apenas a visita do conselheiro tutelar à residência da criança ou adolescente que possa estar sendo vítima de violência acaba por gerar o efeito inibitório em adultos (inclusive da vizinhança) que não estavam respeitando seus direitos. Isso porque, culturalmente, ainda há resquícios das antigas legislações que não estabeleciam punições para o espancamento físico ou outras formas de violência contra crianças. (BRASIL, 2006, p. 50)

Romper com as posturas previstas nas legislações anteriores, como por exemplo o Código de menores, é essência para evitar que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam violados não somente pelo motivo da denuncia, mas também pelos agentes que deveriam desenvolver um trabalho no sentido da proteção integral.

Durante a apuração é importante que as informações sejam feitas de forma que possibilitem o conhecimento de forma detalhada a situação, e que a partir disso possam desenvolver um estudo de caso com a maior quantidade de informações possível.

O estudo de caso deve ser feito de forma cuidadosa, sendo necessário para melhor compreensão uma atuação junto a profissionais habilitados para trabalho

técnicos especializados. Os principais que fazem esse trabalho em parceria com o CT são: Psicólogo, desenvolvendo parecer psicológico; Assistente Social, desenvolvendo parecer social; Médico, atendimento e avaliações médicas; Pedagogo, desenvolvendo parecer pedagógico. Seguindo essa logica:

Os Conselhos dos Direitos e os Tutelares devem lutar contra a desarticulação das ações e a dispersão de recursos e energias, além de trabalhar ativamente para a integração das ações governamentais e não-governamentais. Nesse sentido, é importante que promovam um debate constante entre a sociedade e o poder público e deliberem sobre políticas públicas consistentes, articuladas e permanentes. (CONANDA, 2007, p 18)

A partir daí, é necessário desenvolver um acompanhamento para garantir o cumprimento das medidas direcionadas ao caso, com intenção de zelar pela efetividade dos serviços prestados, evitando que qualquer uma das partes envolvidas deixe de cumprir com suas funções para efetivação da proteção integral.

Após a apuração, descoberta a gravidade do caso, se houver necessidade, deve-se aplicar uma medida emergencial, mesmo que seja uma solução temporária, é uma forma de cessar o mais rápido possível a ameaça ou violação dos direitos.

Os integrantes do Conselho Tutelar, devem pautar sua atuação em direção ao rompimento da impunidade que assombram muitos dos casos de violação de direitos. Tendo uma postura que incentive o denunciante a cooperar com a solução dos casos obtendo melhores informações.

Também é importante que os conselheiros tenham cuidado ao abordar as crianças que são vítimas das violações, prestando atenção com o linguajar que seja acessível a cada faixa etária, tendo cuidado também para não construir uma inibição que podem dificultar a apuração dos fatos, desenvolvendo a abordagem de modo que a criança se sinta acolhida e segura.

Assim, no município em que a pesquisa foi feita, o Conselho Tutelar conta com 5 conselheiros, que foram escolhidos através de eleição, assim como é previsto pelo ECA, que estão encaixados nos critérios de escolaridade e experiência com crianças e adolescentes.

Dessa forma, para uma melhor compreensão de como é feita a atuação do Conselho Tutelar, quais os limites da atuação, e qual é o entendimento dos conselheiros a cerca do papel dos mesmos dentro da rede de proteção, é

necessário se colocar a disposição para escutar os mesmos e apurar informações essenciais para a pesquisa.

### **3.2 Percepções sobre a compressão dos Conselheiros Tutelares sobre a Rede de Proteção Integral a crianças e adolescentes**

Com intenção que as crianças e adolescentes tivessem de fato acesso aos seus direitos o ECA determina em seu art. 132 a implementação de pelo menos um Conselho Tutelar por município, sendo composto por cinco membros que devem ser eleitos por cidadãos locais, tendo mandato de quatro anos, com reeleição permitida. Tendo seu. O art. 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente prevê nesse sentido que o processo de seleção dos conselheiros, será estabelecido através das determinações feitas pelo CMDCA, por lei municipal.

Portanto, para candidatar ao cargo de conselheiro tutelar, que possui grande relevância pública, é estabelecido pelo ECA que o candidato tenha os seguintes requisitos básicos:

Idade superior a 21 anos; residir no Município, além dos critérios estabelecidos pelos municípios mediante a Lei Municipal. Outrossim, é fundamental que se tenha um conhecimento prévio acerca da atuação na promoção e defesa infância e juventude, bem como, o conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente – sendo assim, perfil mínimo mas necessário para assegurar que cidadãos competentes, comprometidos e com habilidade política possam compor esse colegiado. (PARANÁ, 2013, p. 49)

Seguindo esse logica, o conselheiro tutelar deverá ser um profissional que possua características essenciais para desenvolver um trabalho eficaz. Assim é o CONANDA (2007) declara ser importante que conselheiro tenha:

Capacidade de escuta e de comunicação, sabendo ouvir, a fim de compreender a demanda, não permitindo preconceitos, buscando construir o atendimento personalizado de acordo com as subjetividades de cada caso, fugindo da padronização dos atendimentos, usando uma linguagem clara e acessível, expondo com clareza suas ideias.

Capacidade de buscar e transmitir informações, sabendo como repassar e acessar as informações que sejam confiáveis, combatendo a circulação de boatos,

preconceitos, preservando o direito a intimidade e privacidade das crianças e adolescentes;

Capacidade de interlocução e de negociação, para cumprir com sua função enquanto conselheiro tutelar, se relacionar com profissionais de varias áreas torna-se indispensável. Portanto, para isso é necessário que o conselheiro consiga ceder ou não durante algumas situações que surgem no cotidiano profissional.

Capacidade de administrar o tempo, sabendo aproveitar o tempo de forma eficiente, usando a criatividade, fazendo planejamentos com objetividade, principalmente na condução de reuniões e tomadas de decisões, alinhando os posicionamentos na solução dos conflitos.

Capacidade de elaboração de textos, no cotidiano do conselheiro tutelar torna-se indispensável saber comunica-se por escrito, principalmente tendo em vista sua atribuições legais (ofícios, relatórios), elaborando os textos de forma clara com a linguagem correta e objetiva

De acordo com Oliveira (2013) a atuação do Conselho tutelar se materializa a partir dos princípios de participação política da sociedade conforme determina a Constituição Federal de 1988, sendo executada de forma descentralizada na área politico administrativa, desenvolvendo-se como um mecanismo social que tem o intuito de atuar na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Desse modo, vale ressaltar as principais atribuições enfatizadas pelo ECA em seu art. 136 para o Conselho Tutelar:

I - atender as crianças e adolescentes, em que seus direitos estejam sendo ameaçados ou violados, ou adolescentes autores de atos infracionais, aplicando as medidas competentes; II - atender e aconselhar os pais ou responsável; III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, para o adolescente autor de ato infracional; VII - expedir notificações; VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; X - representar, em nome da pessoa e da família,

contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (BRASIL,1990).

Para sua efetiva ação o CT conta com o suporte do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)<sup>13</sup>, que de acordo com Oliveira (2013) cumpre a função de sistematizar o trabalho dos conselheiros tutelares, viabilizando o cumprimento do ECA, coletando as informações de violações de direitos das crianças e adolescentes, enquadrando objetivamente a situação indicando o encaminhamento é o mais adequado para que o direito seja assegurado. Construindo assim, um banco de dados e estatísticas que permitem ter uma visão ampla da situação do município. O SIPIA apesar de fundamental, não tem sido operacionado no Conselho Tutelar que foco do estudo em questão.

Para compreender como se dá a atuação do conselho tutelar na rede de proteção no município em questão, faz-se necessário que fossem feitas entrevistas com 3 dos 5 conselheiros. Com intuito de caracterizar esses profissionais se faz importante para a pesquisa durante a entrevista, traçar o perfil dos conselheiros. Nesse sentido, o conselho tutelar é majoritariamente por mulheres, sendo 2 entre os 3 entrevistados, sendo todos autodeclarados pretos. No que toca a religiosidade dos conselheiros 2 dos 3 entrevistados são católicos, com idades entre 33 a 54 anos, ressaltando que o ECA preconiza que os conselheiros tutelares devem possuir idade superior a 21 anos.

Referindo-se a renda, foi observado que todos entrevistados possuem remuneração de um salário mínimo, possuindo renda familiar entre 1 a 3 salários mínimos. Lembrando que Segundo a resolução 75 da CONANDA (2001) afirma que os conselheiros Tutelares devem ser remunerados com subsídios vindos do âmbito municipal, em patamar razoável e proporcional a suas atribuições, sendo que esses profissionais exercem a função dedicando-se exclusivamente ao cargo. Sendo assim o ECA embelece que:

[...] remuneração dos Conselheiros Tutelares seja apenas eventual, a extrema relevância de suas atribuições, somada às dificuldades encontradas no desempenho da função, bem como a indispensável

---

<sup>13</sup> Desenvolvido em 1995, por uma equipe de técnicos de organizações governamentais e não-governamentais.

dedicação exclusiva, em tempo integral, com atuação de forma itinerante e preventiva, dando assim o mais completo e necessário atendimento à população infantojuvenil local, exigem que a função seja subsidiada e em patamar razoável. (BRASIL, 1990)

Segundo Oliveira (2013) esses profissionais tiveram os seus direitos trabalhistas estabelecidos e garantidos legalmente em 25 de julho de 2012, com aprovação da Lei 12.696/2012, que se fez possível através da ampla mobilização nacional em favor dos direitos sociais trabalhistas dos conselheiros, pois a partir do que o ECA estabelece, deixa brechas para uma interpretação defasada do Poder Legislativo, o que inviabiliza os direitos trabalhistas dos conselheiros tutelares.

No que diz respeito à escolaridade dos conselheiros a CONANDA (2001) ressalta que não é exigido para ocupar o cargo que o conselheiro tenha grau superior, mas exige que os mesmo tenham experiência reconhecida no trato de crianças e adolescentes. Nesse sentido todos os entrevistados possuem o ensino médio completo, sendo que 1 entre os 3 relatou já ter tido experiência como juizado de menores, que possuía uma pratica totalmente defasada e desrespeitosa com os direitos da criança e do adolescente, que em época eram tidos como “menores”, sendo definidos como “delinquentes e desvalidos”.

Andrade (2000) apud Oliveira (2013), que os profissionais que são escolhidos para atuarem como conselheiros tutelares, geralmente não tem domínio sobre as legislações que protegem as crianças e adolescentes, demonstrando tendo pouca aproximação com o Estatuto, tão pouco com a luta por direitos. Nesse sentido os entrevistados aos serem questionados a respeito dos conhecimentos que possuem em torno dos marcos legal referente à política de proteção a criança e ao adolescente relatam que: “O ECA, que é o Estatuto da criança e do adolescente é um dos órgãos que mais protege as crianças e adolescentes de todos os abusos”. (ENTREVISTADO 2:

[...] o pouco que fiquei sabendo antes de entrar, que o marco legal foi dado a partir do caso do de uma menina que teve seus direitos violados, e baseado na historia dela que tudo foi criado, esse foi o marco para a criação do estatuto da criança e do adolescente. (ENTREVISTADO 1)

As falas a cima demonstram que os conselheiros tutelares que foram entrevistados, tem pouco conhecimento sobre os processos de construção das políticas de proteção ao publico infantojuvenil, limitando-se a um conhecimento

superficial sobre o ECA, assim como demonstra a seguinte fala do entrevistado 1 ao ser questionado sobre quais eram as outras legislações existentes com essa mesma perspectiva que fossem de seu conhecimento, afirmando que: “De ter, tem, mas agora fugiu da memória.” (ENTREVISTADO 1

Essa fala transparece que o mesmo possui pouca aproximação com as legislações que devem guiar sua atuação enquanto integrante do conselho tutelar, nesse sentido percebe-se que existe a necessidade de investimento em capacitação, o que aumenta o risco de realizarem práticas contraditórias do é sua atribuição, podendo acarretar uma violação de direitos, apesar do relatado do entrevistado 2 afirmando que a gestão municipal oferece formação continuada.

A Resolução nº 75 do CONANDA (2001) a respeito da capacitação profissional afirma que:

A Lei Orçamentária Municipal deverá, em programas de trabalho específicos, prever dotação para o custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho Tutelar, inclusive para as despesas com subsídios e capacitação dos Conselheiros, aquisição e manutenção de bens móveis e imóveis, pagamento de serviços de terceiros e encargos, diárias, material de consumo, passagens e outras despesas. (BRASIL, 2001)

Oliveira (2013) afirma a respeito disso que é fundamental a oferta de “capacitação continua” dos conselheiros tutelares, com a intenção de evitar que os mesmos exerçam uma atuação equivocada, que frequentemente atravessam o as vivências cotidianas desses profissionais, sendo um dos problemas mais frequentes no desenvolvimento do trabalho no CT, colocando em risco a oferta da proteção integral das crianças e adolescentes.

Outra observação importante a ser feita diz respeito às dificuldades encontradas pelos conselheiros que relataram:

[...] um dos agravantes que a gente é com o transporte, por que a gente não tem nosso kit ainda que tem incluído um carro e esse é um dos agravantes, por que quando a gente recebe denuncia, leva um tempo até conseguir o transporte pra chegar até a denuncia. (ENTREVISTADO 1)

Nossa maior dificuldade é, por exemplo, nós não temos um transporte. (ENTREVISTADO 3)

Assim, fica explícito a falta de organização da gestão municipal em dispor recursos para por em prática as exigências do ECA e oferecer um atendimento necessária para cada demanda, dificultando principalmente a apuração e acompanhamento dos casos das crianças e adolescentes que residem na zona rural do município. Essa desorganização também pode ser observada em outra fala do entrevistado 3, quando expressa que outras áreas que compõem a rede, como por exemplo a área da saúde, também existem entraves que dificultam o atendimento:

[...] outra dificuldade, não temos um profissional no município pra atender crianças com problemas psicológicos (psiquiatra), então temos que buscar fora do município, mas a criança não deixa de ser atendida, a rede sempre providencia. (ENTREVISTADO 3)

A respeito disso Digiácomo (2013) traz uma afirmação que reforça a importância do trabalho em rede para viabilizar o atendimento. Esse atendimento não deve ser compartimentado e nem seguir a perspectiva de transferência de responsabilidade, fazendo com que a criança ou adolescente passem de uma instituição para outra, em que os trabalhos são realizados de forma isolados, sem nenhum compromisso com o resultado e com a solução efetiva do problema.

Desse modo, seguindo essa lógica, para a materialização da proteção integral de forma efetiva é necessário que exista uma articulação em forma de rede de proteção, assim como preconiza o ECA em seu art. 86, trabalhando de forma integrada no acompanhamento dos casos, até a reparação da violação seja feita.

Ao questionar como se dá a relação entre o Conselho Tutelar e os outros órgãos que compõem a rede proteção integral as crianças e adolescentes os entrevistados afirmam que:

É uma parceria que tá cada dia mais se fortalecendo, por que é como eu te disse, são serviços que a gente requisita a eles e eles também quando precisam da gente sempre solicitam, quando presenciam direitos violados acionam o Conselho. (ENTREVISTADO 1)

É muito importante, é um elo muito grande entre o CT e eles, é um laço forte, um precisando do outro, assim como a gente precisa deles, eles precisam da gente. É essa união que faz a força né? Esse elo todo entre a rede de proteção e é muito importante (ENTREVISTADO 2)

Essa fala demonstra uma recente preocupação em fortalecer a rede de proteção integral e preencher as lagunas existentes na atuação, articulando o

Conselho Tutelar com os outros seguimentos do Sistema de Garantias de Direitos. Para que isso ocorra é necessário que todos os profissionais que compõem essa rede, tenham consciência de qual é sua atribuição dentro da mesma, nesse sentido foi questionado aos entrevistados, qual o papel dos conselheiros tutelares proteção a criança e ao adolescente, foi afirmado que:

Eu vejo como de fundamental importância, por que lá é a porta de entrada para qualquer direito violado e a gente como garantidor de direitos, a gente vai atrás fazendo um trabalho de busca ativa de investigação, pra ver se os direitos realmente estão sendo violados e se tiver havendo a gente fica fazendo acompanhamentos semanalmente, quinzenalmente ou até mensalmente. (ENTREVISTADO 1)

O papel do conselho tutelar é enviar pessoas pra conduzir os direitos das crianças e cabe também o conselho tutelar aconselhar os pais, porque são eles muitas vezes os violadores. (ENTREVISTADO 2)

Nascimento (2009) apud Oliveira (2013), afirma que o conselho tutelar tem o papel fundamental no processo de construção do trabalho em rede, principalmente na articulação entre as áreas que a compõe, ou seja, saúde, educação, assistência social e segurança social. Desse modo o conselheiro deve desenvolver suas atribuições específicas, resguardando o direito do público infantojuvenil, seguindo em direção da proteção integral.

Para alcançar a tão falada proteção integral, é necessário que o Conselho Tutelar esteja articulado também com as famílias das crianças e adolescentes assistidos pelo órgão. Essa articulação torna-se fundamental tanto na parte da apuração das denúncias, como nos acompanhamentos. A respeito dessa relação CT e família os entrevistados afirmam que:

A relação com a família aqui no interior onde a gente trabalha, é uma parceria interessante, a família recebe a gente bem, eles não tem a gente como um inimigo deles, tem a gente como parceiro e aliado, a gente sempre traz benefícios em relação a serviços prestados na área de saúde, educação, social. (ENTREVISTADO 1)

Depende de como a família ver o nosso papel, por exemplo se a família precisar da gente ótimo, eles recebem a gente bem, quando os direitos da criança estão sendo violados em termos de saúde, educação e procura a gente, ai eles recebem a gente muito bem, entendeu? Mas tem outras pessoas que não entende que nosso papel é tá ali pra defender as crianças e adolescentes, só isso, é nossa obrigação. (ENTREVISTADO 2)

Os conselheiros tutelares devem exercer sua função de forma criteriosa, principalmente durante a apuração dos fatos, observando as especificidades que envolvem o caso, solicitando a presença de profissionais especializados para compor o acompanhamento do caso sempre que julgarem ser necessário. Caso o conselheiro tutelar não desenvolva seu trabalho nessa perspectiva, correm o risco de desenvolverem praticas enviesada, principalmente no que toca a relação com as famílias, o CT pode vir a exercer uma postura em que culpabilizam as famílias pelas relações conflituosas, ou pela situação de pobreza que estão inseridas, caracterizando assim um retrocesso na atuação, usam as intervenções que deveriam ser de proteção aos direitos das crianças e adolescentes para punir as famílias. A exemplo disso temos a fala do entrevistado 1 ao ser questionado sobre qual o suposto motivo do aumento dos casos relatados pelo mesmo em sua fala anterior:

Eu creio que já existiam, mas eram de grande proporção e ta aumentando por conta de negligencia da família em si, eu falo mãe, pai e que vem perdendo os valores que a gente percebe que as crianças presenciam mães fazendo uso de bebida alcoólica, droga e tudo mais e a criança como elemento do meio cresce nesse meio e acaba que infelizmente tendo isso como natural dentro da família deles do seio da sociedade que ele vive. (ENTREVISTADO 1)

Scheinvar, (2009) apud Oliveira (2013), afirma que, os conselheiros Tutelares ao desenvolverem sua atuação em busca da proteção dos direitos, exercem tano um papel de garantidor de direitos, como o de cobradores de deveres, talvez menos por incoerência e mais pelos limites da concepção liberal de democracia, tendo como consequência posturas problemáticas de evidenciam uma responsabilização da família.

Diante do exposto é inegável que o conselho tutelar é um dos mecanismos mais importantes previstos na legislação para a materialização da proteção dos direitos da criança e do adolescente. No entanto, é importante reconhecer praticas equivocadas desenvolvidas no cotidiano dos conselheiros tutelares, que surgem como consequência da pouca oferta de formação profissional para os mesmos, ou até mesmo a pouca mobilização de buscar por conta própria do conhecimento concreto do que fato são suas atribuições, buscando uma aproximação dos mecanismos dispostos no ECA.

Por isso, com a intenção de garantir que os conselheiros tenham contato com a formação/capacitação continuada o CONANDA (2001) estabelece que deve constar na lei municipal recursos orçamentários para o custeio dessas atividades de qualificação dos Conselheiros Tutelares.

Contudo, diante dos dados recolhidos pela pesquisa se fez possível identificar desafios para o desenvolvimento do trabalho dos Conselheiros Tutelares. O comprometimento da Gestão Municipal no diz respeito a suas atribuições trazidas pelo ECA, que no seu art. 136 afirma que o Poder Executivo deve ter participação ativa no desenvolvimento de políticas sociais para as crianças e adolescentes de forma prioritária, se comprometendo também com a oferta de uma estrutura que garantem o pleno funcionamento do CT. Para o desenvolvimento de políticas sociais para o público infantojuvenil, é importante que o que CT esteja articulado com Ministério Público e o CMDCA, formulando e executando de forma eficaz essas políticas, a partir das reivindicações trazidas pelas demandas. .

Outro desafio que tem atravessado a atuação do Conselho Tutelar, é a ausência de automóvel de uso exclusivo para o órgão, o que dificulta o atendimento de casos que é perfil de urgência, visitas domiciliares, principalmente os casos de pessoas que residem na zona rural. Nesse caso, quando necessitam do uso automóvel, é feita uma solicitação na Secretaria de Desenvolvimento Social do município, onde nem sempre a solicitação tem resposta imediata.

A ausência de um profissional especializado para atender as crianças que levam demandas que precisam de cuidados com a saúde mental, também se materializa como um desafio, tendo que fazer encaminhamentos para outros municípios, o que pode levar tempo, prolongando o tempo em que a criança ficará em situação de risco.

A relação com a sociedade civil também é outra problemática, no que diz respeito a se enxergarem também como responsáveis pela proteção das crianças e adolescentes, tendo conhecimento das funções dos órgãos que compõem a rede, principalmente o CT, como podemos observar na fala do entrevistado 2:

Deveria a população ter conhecimento mais sobre nosso papel de conselheiro tutelar, com palestras, panfletos, campanha, para conscientizar que a gente tá ali pra ajudar a sociedade e pra ajudar as adolescentes e as crianças quando seus direitos são violados e é isso que eles não entendem. (ENTREVISTADO 2)

Nesse sentido, o CT deve agir como órgão mobilizador, conscientizando a sociedade civil, de seu papel e sua importância para a promoção da proteção as crianças e adolescentes, deixando de serem vistos como “inimigos”, passando a ser visto como aliados nessa empreitada.

Diante de todas as questões levantadas, fica evidente a importância da articulação em rede para promover a proteção integral das crianças e adolescentes, fortalecendo as relações institucionais, buscando sempre a qualificação dos profissionais, a fim de aperfeiçoar principalmente os processos de apuração dos casos, através de estudos aprofundados, no acolhimento e nos acompanhamentos, levando em consideração especificidades de cada situação, contribuindo para a criança ou adolescente saia da situação risco que estava inserida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de políticas que visam proteger as crianças e os adolescentes traçou um percurso marcado por lutas, através da mobilização popular, para que houvesse mudanças efetivas na forma em que as crianças e adolescentes eram visto e tratados pela a sociedade e principalmente pelo Estado.

Protagonizando essas lutas o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) que surgiu em 1980, com intuito de enfrentar os posicionamentos problemáticos do Estado que em época era ditatorial, e violavam os direitos das crianças e dos adolescentes. Segundo Souza (2013) o MNMMR, tinha como proposta desenvolver um atendimento às crianças e adolescentes de forma que promovesse o empoderamento dos mesmos, principalmente os viviam em situação de rua, trazendo para os jovens a consciência de que as situações em eles estavam inseridos não era sua responsabilidade, e não deveriam ser naturalizadas como tal.

Como principal fruto dessas mobilizações o Estatuto da Criança e do Adolescente entra em vigência em 1990, substituindo o Código de Menores buscando reconhecer as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em desenvolvimento, rompendo com posicionamentos que tratavam as crianças e adolescentes como delinquentes, que possuíam responsabilidade e autonomia pela a situação de vulnerabilidade que estivessem inseridos.

A principal pauta trazida pelo o Estatuto da Criança e do Adolescente é a Doutrina da Proteção Integral. Como veiculo de execução da Proteção Integral, institui-se o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), através dele são executadas as políticas sociais destinadas a esse público, promovendo a prevenção, proteção e defesa dos direitos do público infantojuvenil, sendo composta por meio da participação da sociedade civil e instituições governamentais desenvolvendo um trabalho em rede para a garantia de tais direitos.

Para garantir a participação ativa de todas as partes dessa rede, o ECA instituiu o Conselho tutelar, que desenvolve seu trabalho como representação da sociedade, exercendo suas atribuições com caráter político-administrativo, além disso, deve assim a função de mobilizador social, em defesa dos direitos das crianças e adolescentes em todo o território brasileiro.

Contudo, a presente pesquisa visa compreender como se dá a atuação do Conselho Tutelar na rede de proteção de um município do Recôncavo Baiano, analisando como são desenvolvidas as práticas em torno de seu caráter político-administrativo e de mobilização social, assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente indica. Nesse sentido a pesquisa não possui pretensão de culpabilizar esses profissionais por possíveis posturas equivocadas, mas sim, problematiza-las, a fim de desenvolver uma reflexão crítica em torno do modo como são colocadas em prática as exigências trazidas pelo o ECA para a efetivação da Proteção Integral.

A partir da execução da pesquisa, analisando os dados coletados, constatou-se que existem lacunas na atuação do CT que podem acarretar em uma atuação enviesada, correndo o risco da criança ou do adolescente voltar a conviver com a situação que violou seus direitos, ou até mesmo tendo seus direitos violados involuntariamente pela instituição que deveria zelar pela proteção do mesmo.

Tais lacunas se manifestam através de dilemas que atingem a rede como um todo. A falta de comprometimento do Poder Executivo, que em uma atuação precária, quando não oferece o suporte financeiro/administrativo necessário para que o CT desenvolva suas atribuições de forma plena, tanto em instalações organizadas foi uma das problemáticas encontradas a partir da coleta de dados.

A falta de formação profissional, desde o processo de inserção desses profissionais ao Conselho Tutelar, que não possuem a intimidade necessária a cerca de como se desenvolver a política de atendimento a infância e a juventude, ou sobre conhecimentos básicos sobre o SGD. Essa não intimidade acarreta em uma atuação que muitas vezes se restringe a acolher e encaminhar demandas, não tendo um acompanhamento que de fato tragam soluções efetivas para os casos. Nesse caso é necessário que a Gestão municipal se mobilize a oferecerem formação profissionais buscando a qualificação dos atendimentos.

Diante de tudo, fica evidente que o Conselho Tutelar tem um papel fundamental na execução das políticas públicas sociais que são direcionadas ao público infantojuvenil. Entretanto para isso deve haver uma mobilização que abranja todos os autores sociais que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, principalmente o Poder Executivo, em direção do fortalecimento intelectual desses profissionais, buscando a melhora do atendimento da Rede de Proteção Integral no

Município, reconhecendo suas atribuições e colocando-as em pratica de forma que esse trabalho promova a proteção dos direitos ou evite recorrência de violações.

## REFERÊNCIAS

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

ALVES, Emeli Silva. Infância e Juventude: Um breve olhar sobre as Políticas Públicas no Brasil. LINHAS, Santa Catarina, v. 2, n. 1(2007).

BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.109, p.179-199, jan./mar. 2012.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA**, Lei n. 8.069, Brasília, 13 de jul de 1990.

\_\_\_\_\_. Código dos Menores. Decreto nº 17.943, Brasília. 12 de out de 1927.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: Diário Oficial da União – DOU, 28 out. 2004.

\_\_\_\_\_. **Refazendo laços de proteção** ações de prevenção ao abuso e à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Red. Yara Sayão. Ilust. Michele Iacocca. São Paulo: CENPEC; CHILDHOOD, 2006.

BENEVIDES, J.; DANIEL, R.; BERWIG, S. E. **Políticas Públicas e Estatuto da Criança e do Adolescente: materialização Dos Direitos Das Crianças E Adolescentes**. São Borja, 2014.

COSTA, A. C. **É possível mudar**. São Paulo: Cortez, 1993.

CONANDA. **Resolução nº 75, de 2001**. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar** : orientações para criação e funcionamento. Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

\_\_\_\_\_. **Secretaria Especial dos Direitos Humanos Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ministério Público. Rio Grande do Sul, 19 abr. 2006.

DORNELLES, João Ricardo W. Estatuto da Criança e do adolescente: estudos sócio-jurídicos. In: PEREIRA, Tânia da Silva (coord.). Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 117-131.

DIGIÁCOMO, M. J. **Diretrizes para a Política Destinada ao Atendimento de Crianças e Adolescentes**. Paraná: Centro Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2001.

DI GIOVANNI, G. **Sistemas de Proteção Social**: uma introdução conceitual. In: Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas/SP: UNICAMP, 1998.

FRIZZO, K. R. SARRIERA, J. C. **O Conselho Tutelar e a rede social na infância**. São Paulo: USP, 2005.

FREITAS, M.; KAHLMANN JR, Moysés (Org.). **Os intelectuais na história da infância**. São Paulo: Cortez, 2002.

FURINI, L. A. **Redes sociais temáticas**: o caso das redes sociais de assistência à criança e ao adolescente em Presidente Prudente (SP) e suas representações sociais. Presidente Prudente: UNESP, 2008.

Farinelli, C. C.; PIERINI, A. J. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à Criança e ao Adolescente: uma revisão bibliográfica. **O Social em Questão**, ano XIX, n. 35, 2016. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_35\\_3\\_Farinelli\\_Pierini.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_35_3_Farinelli_Pierini.pdf)>. Acesso em: 14 de out 2019.

LIMA, R. M. de; POLI, L. M.; JOSÉ, F. S. A Evolução Histórica dos Direitos da Criança e do Adolescente: da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. **Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)**, Brasília, v. 7, n. 2, 2017 p. 313-329 319.

GONDRA, J.; GARCIA, I. A arte de endurecer “miolos moles e cérebros brandos”: a racionalidade médico-higiênica e a construção social da infância. **Rev. Bras. Educ.**, n. 26, p. 69-84, 2004.

GONÇALVES, A. S.; GUARÁ, I. M. F. R. Redes de proteção social na comunidade In: GUARÁ, I. M. F. R. **Redes de proteção social**. Abrigos em movimentos. 2010. p. 11-20

MELIM, J. I. Trajetória da Proteção Social Brasileira à Infância e à Adolescência nos Marcos das Relações Sociais Capitalistas. **Serv. Soc. E Saúde**, São Paulo, 2012.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários para a educação do futuro**. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2007.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

OLIVEIRA, J. de Santana. **Conselho Tutelar**: Desvelando as práticas dos conselheiros tutelares dos municípios de Governador Mangabeira, São Félix e Cachoeira. 2013. TCC (GRADUAÇÃO) – Curso de Serviço Social, Centro de Artes Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2013.

OLIVA, J. C.; KAUCHAKJE, S. As políticas sociais públicas e os novos sujeitos de direitos: crianças e adolescentes. **Rev. Katál**, Florianópolis, p. 22-31 jan./jun. 2009.

PARANÁ. Ministério Público. Rede Marista de Solidariedade. **Tecendo redes:** fortalecimento das redes de proteção à infância e à adolescência no Paraná. Curitiba: Champagnat, 2014.

PIOVESAN, F. **Mecanismos Internacionais e construção de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos.** Comissão de Cidadania e de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Relatório Azul, edição comemorativo de 10 anos, Porto Alegre: Corag, 2004.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In PRIORE, Mary Del (org.). História das crianças no Brasil. 7 ed. São Paulo: Contexto, 2010, p.19-54

REZENDE, P. A. de. Considerações sobre o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA. In: **Mosaico Tecnologias Sociais.** Curso para Conselheiros Tutelares. 2014.

SANTOS, B. R. dos et al. Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros. In: ASSIS, S. G. de. et al. (Org.). **Teoria e prática dos Conselheiros Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Fundação Oswaldo Cruz, Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro/RJ, 2009.

SOUZA, Tainara de Jesus. O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e a Conquista dos Direitos. In: III SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, [s.d.], Belo Horizonte: CRESS-MG, [s.d.]. p. 1-12. Disponível em: <<https://www.cressmg.org.br/arquivos/simposio/O%20MOVIMENTO%20NACIONAL%20DE%20MENINOS%20E%20MENINAS%20DE%20RUA%20E%20A%20CONQUISTA%20DOS%20DIREITOS.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

TEIXEIRA, H. M. **A não-infância:** crianças como mão-de-obra em Mariana (1850-1900). 2007. 302 f. Tese (Doutorado) - Curso de Historia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

VAINER, B. ZILBERMAN. **Breve Histórico Acerca Das Constituições Do Brasil E Do Controle De Constitucionalidade Brasileiro.** São Paulo: Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 15, 16 nov. 2010.

## **APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista**

### **I Perfil dos Entrevistados**

- 1.1 Nome
- 1.2 Idade:
- 1.3 Renda familiar:
- 1.4 Escolaridade:
- 1.5 Orientação sexual:
- 1.6 Quanto tempo é conselheiro?
- 1.7 Identidade racial:
- 1.8 Religião:
- 1.9 Posicionamento político partidário:
- 1.10 Por que se foi candidato?
- 1.11 Formação profissional:

### **II Questionamentos Sobre As Bases Teóricas**

- 2.1 Quais os marcos legais que são do seu conhecimento referentes à política de proteção a criança e ao adolescente?
- 2.2 O que você sabe sobre esses marcos legais?
- 2.3 Qual sua opinião sobre o posicionamento do atual presidente do Brasil sobre as políticas de proteção a criança e ao adolescente?
- 2.4 Qual o papel dos conselheiros tutelares proteção a criança e ao adolescente?
- 2.5 Qual a importância da rede proteção a criança e ao adolescente na sua percepção?
- 2.6 Qual sua opinião sobre a reeleição dos conselheiros?
- 2.7 Qual a relação/opinião dos conselheiros com as famílias dos usuários?
- 2.8 Quais os limites da rede proteção a criança e ao adolescente em Conceição do Almeida?
- 2.9 Quais as possibilidades da rede proteção a criança e ao adolescente em Conceição do Almeida?

## APÊNDICE B – Termo de Consentimento

Eu, Zaira Ferreira da Silveira Santos, estudante do sétimo semestre do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, venho por meio deste termo de consentimento, solicitar permissão para o uso da entrevista realizada para a análise no estudo que tem como título REDE DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES: um estudo sobre a atuação do Conselho Tutelar em um município do Recôncavo Baiano”. Destacando que a mesma permanecerá confidencial, podendo mesmo após a assinatura do mesmo, desistir da permissão da análise dos dados. Eu \_\_\_\_\_, declaro estar ciente de que entendo os objetivos e condições de participação na pesquisa “REDE DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES: um estudo sobre a atuação do Conselho Tutelar em um município do Recôncavo Baiano” e aceita nela participar.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_/\_\_\_\_/2019.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do entrevistador

\_\_\_\_\_  
Assinatura do entrevistado