



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E TECNOLOGIAS
COLEGIADO DE DIREITO

LUIS VICTOR MARQUES SANTANA

**(IN)EFETIVIDADE DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO DO
ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE(ECA):
UMA ANÁLISE DA OMISSÃO ESTATAL E DA VIOLAÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES
SOB A PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS(AS) TUTELARES DO
MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO/BA 2023 À 2024**

Camaçari
2025

LUIS VICTOR MARQUES SANTANA

**(IN)EFETIVIDADE DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO DO
ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE(ECA):
UMA ANÁLISE DA OMISSÃO ESTATAL E DA VIOLAÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES
SOB A PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS(AS) TUTELARES DO
MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO/BA 2023 À 2024**

Monografia apresentada ao Colegiado do curso de Bacharelado em Direito do Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias (DCHT), Universidade do Estado da Bahia (UNEB), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Aliana Alves de Souza.

Camaçari

2025

LUIS VICTOR MARQUES SANTANA

**(IN)EFETIVIDADE DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO DO
ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE(ECA):
UMA ANÁLISE DA OMISSÃO ESTATAL E DA VIOLAÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES
SOB A PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS(AS) TUTELARES DO
MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO/BA 2023 À 2024**

Monografia apresentada ao Colegiado do curso de Bacharelado em Direito do Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias (DCHT), Universidade do Estado da Bahia (UNEB), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Camaçari, 09 de dezembro de 2025.

BANCA AVALIADORA

Profa. Ma. Aliana Alves de Souza - Orientadora
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Prof.Me. Gilson Alves de Santana Junior
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Profa.ALESSA CONCEIÇÃO DOS SANTOS
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

AGRADECIMENTOS

Chegar a este momento é a concretização de um sonho e um marco muito especial em minha vida. É com profunda gratidão que registro aqui o meu reconhecimento a todas as pessoas que foram essenciais nesta jornada, especialmente na esfera acadêmica.

Em primeiro lugar, dirijo meus agradecimentos a Deus, pela graça e pela força que me permitiram concluir mais esta etapa e realizar o sonho da graduação pela Universidade do Estado da Bahia.

Um agradecimento singular ao meu filho, Heitor, verdadeira fonte de inspiração e motivação para seguir em frente nos momentos mais desafiadores.

À minha amada esposa, Samila, minha eterna parceira, vai minha eterna dívida de gratidão. Seu apoio foi um pilar fundamental em todas as dimensões da minha vida seja ela emocional, profissional, pessoal e, não menos importante, acadêmica.

Aos meus pais, Luis Augusto e Andreiza, por todo o amor, ensinamentos e base que me proporcionaram.

Aos meus queridos irmãos, Murilo e Arthur, pelo companheirismo e estímulo constantes.

Gostaria de destacar e agradecer especialmente à minha orientadora, a Professora Aliana, pela notável competência, paciência e acolhimento ao longo de todo este processo. Sua orientação foi incansável e fundamental para a conclusão deste trabalho.

Por fim, a todos os professores, amigos e colegas que, de alguma forma, contribuíram para a minha formação, o meu sincero obrigado.

RESUMO

Este trabalho analisa a (in)efetividade das medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no município de Simões Filho/BA, entre 2023 e 2024, sob a perspectiva dos(as) conselheiros(as) tutelares. Essa pesquisa analisa qual o impacto da cooperação interinstitucional entre o Conselho Tutelar e a rede de proteção socioassistencial na efetividade das medidas de proteção no município de Simões Filho, adotadas entre os anos de 2023 e 2024? O objetivo geral é compreender os obstáculos à atuação integrada do Conselho Tutelar, CRAS e CREAS e seus reflexos na efetividade das medidas de proteção integral. A pesquisa, de abordagem qualitativa, baseou-se em entrevistas com conselheiros com mais de dois anos de experiência, permitindo analisar atribuições, fluxos e rupturas na integração da rede. Os resultados revelaram ausência de diretrizes estratégicas, baixa cooperação interinstitucional e fragilidade estrutural, contrastando com os avanços normativos do ECA. Constatou-se sobrecarga do Conselho Tutelar, que assume funções além de sua competência, e integração precária entre os órgãos, sustentada por esforços individuais e diálogos informais, sem protocolos definidos, comprometendo a efetividade das medidas de proteção.

Palavras-chave: Estatuto da Criança e do Adolescente. Medidas de proteção. Conselho Tutelar. Omissão estatal. Simões Filho.

ABSTRACT

This study analyzes the (in)effectiveness of the protection measures provided for in the Child and Adolescent Statute (ECA) in the municipality of Simões Filho/BA, between 2023 and 2024, from the perspective of the guardianship counselors. It investigates the impact of interinstitutional cooperation between the Guardianship Council and the socio-assistance protection network on the effectiveness of these measures in Simões Filho during this period. The general objective is to understand the obstacles to integrated action between the Guardianship Council, CRAS and CREAS and their effects on the effectiveness of comprehensive protection measures. The research, with a qualitative approach, was based on interviews with counselors with more than two years of experience, allowing the analysis of attributions, flows and ruptures in network integration. The results revealed the absence of strategic guidelines, low interinstitutional cooperation and structural fragility, contrasting with the normative advances of the ECA. It was found that the Guardianship Council is overloaded, assuming functions beyond its competence, and that integration between the agencies is precarious, sustained by individual efforts and informal dialogues, without defined protocols, compromising the effectiveness of protection measures.

Keywords: Child and Adolescent Statute. Protection measures. Guardianship Council. State omission. Simões Filho.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	07
2	A REDE DE PROTEÇÃO: FUNDAMENTOS E ATRIBUIÇÕES LEGAIS SOB A ÓTICA DA PROTEÇÃO INTEGRAL	11
2.1	A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS (SGD)	12
2.2	O CONSELHO TUTELAR: ENTRE A AUTONOMIA FUNCIONAL E A PRECARIZAÇÃO ESTRUTURAL	15
2.3	A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: O CRAS COMO PORTAL DE ENTRADA E SUA FUNÇÃO PREVENTIVA	18
2.4	A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE: O CREAS E O ENFRENTAMENTO DAS VIOLAÇÕES	20
3	ANÁLISE EMPÍRICA DA INTEGRAÇÃO DA REDE DE SIMÕES FILHO: FLUXOS, PROTOCOLOS E PERCEPÇÕES PROFISSIONAIS	23
3.1	PERFIL DOS ENTREVISTADOS: FUNÇÕES, EXPERIÊNCIAS E INSERÇÃO NA REDE	23
3.2	O FLUXO IDEAL VS. O FLUXO REAL: PERCEPÇÕES SOBRE OS CAMINHOS INSTITUCIONAIS DE ATENDIMENTO	24
3.3	DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO INTERSETORIAL: IDENTIFICAÇÃO DE GARGALOS E RUPTURAS	25
3.4	SÍNTESE DAS PERCEPÇÕES: INDICADORES DA COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL DA REDE EM SIMÕES FILHO	27
4	A OMISSÃO ESTATAL E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA INEFETIVIDADE	31
4.1	DA OMISSÃO CONCRETA À VIOLAÇÃO ABSTRATA: COMO AS FALHAS ESTRUTURAIS ATINGEM A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	32
4.2	A PRIORIDADE ABSOLUTA EM XEQUE: O ABISMO ENTRE O DISCURSO LEGAL E A PRÁTICA INSTITUCIONAL	33
4.3	CONSEQUÊNCIAS DA INEFETIVIDADE: REVITIMIZAÇÃO, E CICLO DE VIOLÊNCIA	35
4.4	UTOPIA DA INFÂNCIA CIDADÃ A UTOPIA REALIZÁVEL: PROPOSTAS PARA UMA GESTÃO INTEGRADA E EFETIVA DA REDE EM SIMÕES FILHO	38
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
	REFERÊNCIAS	43

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa de conclusão de curso investiga a (in)efetividade das medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no município de Simões Filho, Bahia, entre os anos de 2023 e 2024, com foco na atuação do Conselho Tutelar órgão que é legalmente incumbido de adotar medidas de proteção e da integração desse Conselho com os equipamentos da rede socioassistencial encarregados de executá-las nos limites de suas atribuições.

O ECA foi instituído pela Lei nº 8.069/1990 ao qual está fundamentado no art. 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que atribuiu à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes. O Art. 227 é consequência das pressões sócias da sociedade civil organizada no período da constituinte principalmente do movimento social “Criança e Constituinte”.

O art. 227 da CRFB/88 e o ECA inauguraram a Doutrina da Proteção Integral, a qual superou os preceitos do revogado Código de Menores. A legislação anterior, que tutelava apenas os “menores em situação irregular”, possuía um viés punitivo e, a pretexto de proteger a ordem social, tratava a população infantojuvenil como objeto de direito. A nova legislação, portanto, afastou por completo as premissas da norma precedente e passou a tratar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e como prioridade absoluta do Estado. É nesse contexto normativo que estão previstas as chamadas medidas de proteção, as quais visam a resguardar a integridade dos titulares de direito, sobretudo quando as violações são praticadas por quem tem o dever de protegê-los.

De acordo com Tavares (2019, p.800), as medidas de proteção constituem mecanismos legais disponibilizados, sobretudo, ao Conselho Tutelar e ao Poder Judiciário, com o objetivo de assegurar a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes sempre que estes sejam ameaçados ou violados. São, portanto, instrumentos destinados a garantir, no caso concreto, a efetividade dos direitos da população infantojuvenil, especialmente por meio da ação dos conselheiros tutelares e da autoridade judiciária.

Contudo, após mais de três décadas de vigência do Estatuto, seus destinatários ainda são vítimas de violações diariamente, desde mortes violentas e

violência sexual até outras formas de agressão perpetradas contra crianças e jovens. Esses fatos trazem à baila a discussão sobre a (in)efetividade das medidas de proteção, cujo objetivo primordial é assegurar a proteção integral desse grupo. Diante da problemática que essa pesquisa analisa qual o impacto da cooperação interinstitucional entre o Conselho Tutelar e a rede de proteção socioassistencial na efetividade das medidas de proteção no município de Simões Filho, adotadas entre os anos de 2023 e 2024?

O objetivo geral deste trabalho é analisar os obstáculos à atuação integrada do Conselho Tutelar, do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e seu impacto na efetividade das medidas de proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no município de Simões Filho. Como objetivos específicos, busca-se examinar a atribuição de cada órgão individualmente na rede de proteção, identificando suas competências legais e limitações práticas; compreender a dinâmica de integração entre esses atores no cumprimento das medidas de proteção, mapeando fluxos, protocolos e pontos de ruptura e identificar os impactos concretos dessa integração, ou da falta dela, na trajetória de proteção de crianças e adolescentes a partir de entrevistas de integrantes do Conselho Tutelar.

O objeto desta pesquisa possui notória relevância jurídica, social e acadêmica, uma vez que o constituinte originário estabeleceu a proteção integral e prioritária às crianças e adolescentes como dever do Estado, da família e da sociedade. Assim, investigar como ocorre a escolha e a execução dos instrumentos previstos na legislação para a cessação de violações de direitos permite trazer à tona o estado de coisas acerca da efetividade dessa política pública, cuja titularidade recai sobre pessoas vulneráveis por natureza. Tal análise também possibilita verificar se, na prática, o país superou a lógica assistencialista e punitiva que marcava o revogado Código de Menores. Cumprindo desta forma os meta princípios constitucionais da Dignidade da Pessoa Humana e da Proteção Integral da Criança e do Adolescente.

Não obstante os avanços normativos, uma parcela significativa dessa população continua exposta a violações de direitos que, em grande medida, são perpetradas por aqueles que têm o dever de protegê-la. A eventual inefetividade na concretização das garantias previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente

representa, assim, não apenas o descumprimento da Constituição Federal, mas também uma grave afronta ao núcleo essencial da ordem democrática brasileira.

Por fim, a análise da realidade local do município de Simões Filho assume especial importância ao oferecer um diagnóstico contextualizado sobre a efetividade das políticas públicas destinadas à infância e juventude, contribuindo para o debate acadêmico e para a reflexão crítica acerca dos desafios existentes na materialização da proteção integral no âmbito municipal.

No âmbito pessoal, esse tema tem grande relevância em razão da atividade que exerço como Assistente Técnico Administrativo no Ministério Público do Estado da Bahia, instituição cuja missão inclui a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O interesse pela pesquisa surgiu durante a análise de um procedimento relativo a medidas de proteção aplicadas a uma criança vítima de abuso sexual no município de Nova Viçosa/BA. Essa experiência possibilitou compreender de forma mais clara o papel desempenhado pelos principais atores da rede de proteção à criança e ao adolescente, bem como a importância de sua atuação para a garantia de direitos fundamentais. Constatei, ainda, que crianças e adolescentes permanecem em estado permanente de vulnerabilidade, sujeitos a abusos praticados pela família, pela sociedade ou pelo próprio Estado. A vivência profissional permitiu observar empiricamente que essas violações não são isoladas, mas se repetem com frequência, ainda que em diferentes contextos sociais e territoriais.

A metodologia adotada na pesquisa é qualitativa partindo da análise de relatos de Conselheiros(as) Tutelares no Município de Simões Filho que tenham mais de 2 anos de experiência na função. Essa escolha metodológica possibilita um aprofundamento no conhecimento empírico dos entrevistados, permitindo compreender, a partir de suas perspectivas, o fenômeno mais amplo da (in)efetividade das medidas de proteção no município.

O referencial teórico para a pesquisa é o da “Utopia da Infância Cidadã”, teoria inaugurada pelo autor Cláudio Roberto Soares da Silva (2007), na qual o autor afirma que a Proteção Integral prevista no ECA é uma “utopia concreta”, realizável, mesmo ponderando os aspectos inerentes à sociedade brasileira. Assim de acordo com o ilustre autor a norma estatutária vislumbra uma nova sociedade, conduzindo à

mudança de padrões “éticos e valores morais” para alcançarmos a “utopia da infância cidadã”.

A coleta de dados será realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, aplicadas aos Conselheiros Tutelares de Simões Filho. As entrevistas têm como objetivo identificar percepções, práticas e desafios enfrentados no processo de implementação e acompanhamento das medidas de proteção. Os dados obtidos serão analisados à luz da literatura especializada, buscando compreender convergências, lacunas e potencialidades na atuação interinstitucional.

Envolvam a aplicação de medidas de proteção pelo Art. 101 do ECA. Apresentem a atuação conjunta (ou a falta dela) do Conselho Tutelar com o CRAS e CREAS. As entrevistas serão submetidas à técnica de Análise de Conteúdo temática, conforme preconizado por Bardin (2011). O material será organizado e codificado em categorias de análise previamente definidas, alinhadas aos objetivos específicos da pesquisa, tais como: percepção sobre as medidas de proteção aplicadas, fluxo de comunicação entre os órgãos da rede, pontos de ruptura no atendimento e desafios na efetividade das ações interinstitucionais.

Como fontes primárias de referência teórica, utilizam-se a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que fundamentam juridicamente o tema e orientam a compreensão dos direitos e deveres institucionais. A sistematização e análise das entrevistas, à luz desses marcos legais e da literatura especializada, possibilitarão compreender as práticas e os sentidos atribuídos pelos profissionais à efetividade das medidas de proteção no município de Simões Filho. O presente trabalho está estruturado em quatro partes, organizados para conduzir o leitor da fundamentação teórica à análise crítica da realidade local.

2 A REDE DE PROTEÇÃO: FUNDAMENTOS E ATRIBUIÇÕES LEGAIS SOB A ÓTICA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) instituiu uma nova ordem jurídica no país, após mais de 21 anos de regime de exceção. Um de seus principais avanços foi a previsão contida no Art. 227, que prescreve:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O Art. 227 foi incluído na Constituição, principalmente, devido ao movimento popular "Criança e Constituinte", que recebeu diversas assinaturas. A Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, foi cenário de duros debates entre parte dos integrantes que tinham visões tradicionais de caridade contrastados por novas perspectivas de direitos que buscavam orientar a política nacional para a infância Martins (2022, p. 78). Instituições oficiais, não-oficiais e organismos internacionais participaram ativamente propondo matérias de direitos infantojuvenis para que pudessem, no futuro, contribuir para a construção do país e evitar a delinquência. O tratamento dado a eles foi como sujeitos de direitos, muito em razão das instituições sociais que participaram do movimento e buscavam alterar a “situação dos menores em situação irregular.” A principal fundamentação para essa abordagem foi a "doutrina da Proteção Integral". Em julho de 2010, a Emenda Constitucional n. 65 incluiu o jovem como vulnerável, e, portanto, merecedor de tutela especial pelo Estado (Teixeira, 2018, p. 3906 - 3907).

A materialização dessa norma constitucional deu-se com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) — Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Trata-se do mais importante e avançado marco legal em matéria de direitos de crianças e adolescentes no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme destaca Amin (2019, p. 59), o ECA configura-se como um microssistema que trata de todo o sustentáculo necessário para efetivar o preceito constitucional de extensa tutela da população infantojuvenil. É em seu artigo 1º que está explicitamente consagrado o Princípio da Proteção Integral da criança e do adolescente, deixando claro seu

objetivo precípua: a proteção das crianças e dos adolescentes. De acordo com Ildéara de Amorim Digiácomo e Murillo José Digiácomo, este dispositivo também tem o objetivo de superar o que comumente ocorria sob a égide do Código de Menores: a violação de direitos a pretexto da proteção de outros (2020, p. 17).

2.1 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS (SGD)

A Doutrina da Proteção Integral constitui um conjunto de preceitos de elevado valor axiológico, organizado por meio de regras interdependentes, que conferem direitos a crianças e adolescentes com o fim de protegê-los integralmente, em vista da vulnerabilidade inerente à sua condição etária. A Doutrina da Proteção Integral está consagrada no art. 227 da Constituição Federal, em sintonia com um dos fundamentos da República Federativa do Brasil: o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (Amin, 2019, p. 69).

Segundo Maria Dinair Acosta Gonçalves, a Magna Carta superou a filosofia legislativa clássica, que não reconhecia a população infantojuvenil como sujeitos de direitos, tratando-a apenas como objeto submetido à vontade dos adultos. Com a nova Norma Superior, o tratamento conferido a crianças e adolescentes passou a ser o de sujeitos de direitos (*apud* Amin, 2019).

O advento da Constituição de 1988 contribuiu decisivamente para a superação da Doutrina da Situação Irregular prevista no Art. 2º do Código de Menores de 1979 que considerava o menor em situação irregular os: privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória; vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; em perigo moral, devido a encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes ou por exploração em atividade contrária aos bons costumes; privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária e autor de infração penal. Ocorre que a pretexto de proteger os “menores” o antigo dispositivo normativo tinha um caráter punitivo e assistencialista, no qual submetia a população infantojuvenil.

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) é um instrumento criado com base na Doutrina da Proteção Integral. Contando com

inúmeros integrantes, ele se estrutura em três eixos de atuação promoção, defesa e controle e foi instituído com o objetivo de superar a centralidade conferida ao Poder Judiciário no modelo anterior. Ademais, visa avançar em relação à discricionariedade e ao imprevisto que caracterizavam a atuação da autoridade judiciária, marcada por uma filosofia filantrópica e assistencialista (Digiacomio, 2021, p. 2).

O Art. 24 da Constituição Federal prescreve em seu inciso XV que compete concorrentemente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a proteção à infância e à Juventude, e o Art. 88 do ECA no Inciso II, prevê a criação dos Conselhos de Direitos no âmbito do 3 (três) entes da federação, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente tem como papel institucional deliberar e controlar a política de atendimento à população infantojuvenil nas esferas federal, estadual e municipal, para que sejam estabelecidos protocolos e fluxos de comunicação homogênea para alcançar a Proteção Integral à criança do adolescente.

O Inciso I do Art. 88 do ECA estabelece a Municipalização do atendimento, esse dispositivo estabelece o Princípio da Municipalização, ao qual o poder público e a sociedade local têm protagonismo no SGD. Por isso, a rede de proteção da criança e do adolescente tem como principal característica a municipalização, os Estados e a União são responsáveis solidários na tutela e na proteção da Criança e do Adolescente (Amin, 2019).

Os principais Conselhos de Direito são o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), órgão colegiado e deliberativo que define e fiscaliza políticas públicas para a infância e adolescência no âmbito da União, o O Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CECA) é um órgão colegiado, de composição paritária, com caráter deliberativo e fiscalizador em relação à Política Estadual dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Outro órgão inédito é o Conselho Tutelar, criado pelo art. 131 do ECA: “Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.” O Conselho Tutelar tornou-se um órgão necessário diante da nova diretriz constitucional, que coloca a família, a sociedade e

o Estado no mesmo plano de deveres. É o órgão que operacionaliza essa responsabilidade conjunta. A escolha de seus membros dá-se na forma do art. 132:

Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha.

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que de acordo com o Governo Federal do Brasil é:

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como o primeiro contato das famílias com o SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de muitas famílias à rede de proteção social de assistência social. CRAS é uma unidade de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania.

Outro órgão que integra o SUAS e que faz parte da rede de proteção à Criança e ao adolescente são os Centros Especializados de Assistência Social (CREAS) que segundo o governo federal: “O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) é uma unidade pública da política de Assistência Social onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados”. Além dos já citados integram a rede o Ministério Público e as Varas especializadas no Direito da Criança e do adolescente.

Esses órgãos em conjunto com o Ministério Público, as Varas da Infância e Juventude, Defensoria Pública e diversos outros órgãos integram o SGD e estão incumbidas de executar as Medidas de Proteção às Crianças e Adolescentes no âmbito Municipal, cada uma dentro da sua esfera de atuação.

2.2 O CONSELHO TUTELAR: ENTRE A AUTONOMIA FUNCIONAL E A PRECARIZAÇÃO ESTRUTURAL

O Conselho Tutelar é um órgão inédito na legislação brasileira, criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em seu “Art. 131. O Conselho Tutelar é

órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”.

Tornou-se um órgão necessário diante da nova diretriz constitucional que coloca a família, a sociedade e o Estado no mesmo plano de deveres, atuando como o operacionalizador dessa responsabilidade conjunta. Conforme estabelece o art. 132 do ECA, a escolha de seus membros é feita pela população local:

Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha.

A nova norma deslocou para o Conselho Tutelar as atribuições não jurisdicionais em matéria de infância e juventude, antes concentradas no Poder Judiciário, atribuindo à sociedade a tarefa de proteger os direitos de crianças e adolescentes. É crucial distinguir as competências do Conselho Tutelar das do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA): a este compete deliberar sobre políticas públicas, enquanto àquele cabe zelar, promover e executar tais direitos (Tavares, 2019, p. 627).

A condição de órgão permanente, conforme o art. 131, significa que, uma vez instituído, o Conselho Tutelar não pode ser extinto. Outra característica fundamental é a autonomia funcional, que consiste na não subordinação a qualquer outro órgão da Administração Pública, ficando vinculado apenas aos preceitos legais. Essa autonomia confere aos conselheiros a possibilidade de formar seu livre convencimento e decidir a melhor providência a ser adotada no caso concreto, com base no ordenamento jurídico vigente (Tavares, 2019, p. 629).

Contudo, o Conselho Tutelar está vinculado à Administração Pública no que se refere às questões orçamentárias e estruturais, como local de instalação, materiais necessários ao exercício de suas atividades e ferramentas de trabalho.

O legislador estatutário buscou conferir ao Conselho Tutelar os meios necessários para atuar de forma independente do Poder Judiciário, outorgando-lhe, no art. 136, a atribuição de “promover a execução de suas decisões”, podendo “requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; representar junto à autoridade judiciária nos

casos de descumprimento injustificado de suas deliberações”. Ressalte-se que o Conselho é um órgão não jurisdicional, isto é, administrativo, de modo que todas as providências de natureza jurisdicional devem ser encaminhadas ao Poder Judiciário, a quem compete adotar as medidas adequadas em sua esfera de atribuição.

Outra atribuição conferida a esse órgão colegiado é a de assessorar o Poder Executivo local na elaboração de políticas públicas voltadas à população infantojuvenil. Segundo Digiácomo (2009):

Como decorrência, fica fácil chegar à conclusão que a atribuição contida no art.136, inciso IX, da Lei nº 8.069/90 se constitui num verdadeiro poder-dever do Conselho Tutelar, a ser obrigatoriamente exercido pelos integrantes do órgão, que para tanto deverão interceder junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e também junto aos órgãos públicos encarregados dos setores de planejamento e finanças do município, desde o momento do início do processo de discussão e elaboração das diversas leis orçamentárias.

Esses aspectos reforçam o papel fundamental conferido pelo legislador ao Conselho Tutelar, que inclui a função de auxiliar o poder público na definição de programas destinados à infância e à juventude.

Entre as atribuições previstas no art. 136 do ECA, destacam-se: atender crianças e adolescentes em situação de ameaça ou violação de direitos e aplicar as medidas de proteção cabíveis; orientar pais ou responsáveis; encaminhar ao Ministério Público os casos de infrações administrativas ou penais contra os direitos da criança e do adolescente; solicitar providências ao Poder Judiciário; expedir notificações; requisitar certidões e representar para ações de perda ou suspensão do poder familiar.

Nota-se que o legislador conferiu ao Conselho Tutelar papel central na Doutrina da Proteção Integral, garantindo-lhe prerrogativas legais e autonomia administrativa. Contudo, a ausência de autonomia financeira compromete a efetividade de sua atuação, especialmente diante das deficiências estruturais enfrentadas pelos Conselhos Tutelares em todo o país.

O orçamento público é o instrumento de planejamento das receitas e despesas governamentais em determinado período, geralmente anual. Embora a norma estatutária tenha atribuído diversas competências ao Conselho Tutelar, a sua efetiva implementação coube aos gestores municipais, que, de forma discricionária, instituíram o órgão em cada município do território nacional. Entretanto, ao longo do tempo, observou-se que a proteção integral não figurava como prioridade da classe

política local. Em 2008, por exemplo, centenas de municípios brasileiros sequer haviam instituído seus Conselhos Tutelares (Berclaz; Moura, 2008).

Apesar de não subordinados ao Estado, os Conselhos Tutelares permanecem vinculados a ele em matéria orçamentária, essa vinculação resultou no subfinanciamento público e na precariedade estrutural desses órgãos. Em audiência pública da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados sobre a Política de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, conselheiros denunciaram a falta de estrutura física, de acesso à internet, de veículos e de materiais básicos indispensáveis ao exercício de suas funções (Agência Câmara De Notícias, 2023).

Também foi relatada a sobrecarga de trabalho dos conselheiros, cujas jornadas exaustivas os obrigam a priorizar casos pontuais, reduzindo o Conselho a uma atuação reativa, o que fragiliza sua legitimidade social.

Antevendo a necessidade de recursos, o Estatuto criou o Fundo da Infância e da Adolescência (FIA), destinado à captação e destinação de verbas específicas para políticas de promoção e proteção da infância e adolescência — um dos principais mecanismos de financiamento do microssistema de proteção. O FIA é administrado pelos Conselhos de Direitos estaduais e municipais (Sena, 2024, p. 7) e é composto por dotações orçamentárias públicas, doações privadas e transferências intergovernamentais.

No entanto, esse instrumento, embora previsto pela legislação, não assegurou a vinculação obrigatória de recursos suficientes às políticas de proteção integral, assumindo muitas vezes papel meramente simbólico, dada a limitada atuação dos Conselhos de Direitos. Como observam Berclaz e De Moura:

Apesar de o princípio constitucional da prioridade absoluta ter sido reforçado pela destinação privilegiada e preferencial de recursos públicos para políticas públicas voltadas à população infantojuvenil [nota 10], a realidade, em matéria orçamentária, tem sido (des)figurada na ótica da "(des) consideração absoluta". Tais premissas ainda são muito mais palavras (falsas promessas, típicas dos "discursos de palanque") do que números (rubricas orçamentárias). Nesse campo, a prática desmente a retórica, a realidade trai o discurso: o diagnóstico é de sombra, no qual só o que não sobra são recursos públicos!

Os autores demonstram que, na prática, o princípio da prioridade absoluta, inclusive no âmbito orçamentário, permanece restrito à letra da lei, servindo apenas como argumento político eleitoral, mas sem a efetiva promoção na sociedade. Assim, o ECA, como afirma Silva (2016, p. 87), assume contornos utópicos, pois a

sociedade brasileira ainda não superou a antiga “doutrina do menor irregular” e convive simultaneamente com a Doutrina da Proteção Integral. Segundo Katiene (2016, p. 91), parte das autoridades ainda desconhece os preceitos do Estatuto, havendo resistência por parte de instituições tradicionais, como a polícia, a escola e até a família.

Essa contradição leva à reflexão sobre o abismo entre o que está prescrito no Estatuto e as práticas institucionais que deveriam garantir a proteção integral. Superar a “utopia do ECA” e a persistência da doutrina do menor irregular exige o fortalecimento das políticas públicas, da gestão orçamentária e do compromisso efetivo do Estado e da sociedade com a prioridade absoluta da infância e juventude.

2.3 A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: O CRAS COMO PORTAL DE ENTRADA E SUA FUNÇÃO PREVENTIVA

O CRAS é a unidade pública responsável por coordenar e oferecer os serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), atuando especialmente em regiões com maiores índices de vulnerabilidade e risco social. Por sua ampla presença nos territórios, o CRAS funciona como o principal ponto de acesso das famílias ao SUAS, garantindo o primeiro contato com a rede de proteção social e promovendo o encaminhamento a serviços, programas e benefícios assistenciais.

Conforme destaca o Brasil ([s.d.]), o CRAS é a principal porta de entrada do SUAS, dada sua grande capilaridade no território nacional e por ser, geralmente, a primeira unidade estatal de assistência social com a qual a população tem contato.

Além de ser o ponto de acesso, o CRAS possui também uma função preventiva, atuando na antecipação de situações de vulnerabilidade e risco que podem atingir a população. Segundo Carolina Duarte, o trabalho desenvolvido pelo CRAS deve voltar-se à compreensão das relações que os indivíduos estabelecem com seus contextos, à prevenção de situações de risco e ao estímulo de suas potencialidades, exigindo dos profissionais flexibilidade para articular saberes técnicos, éticos, políticos e sociais (Andrade; Romagnoli, 2010; Macedo; Dimenstein, 2012, *apud* Gomes; Ferreira; Reis, 2014). Dessa forma, nota-se que a função do

CRAS é precipuamente preventiva, buscando evitar o agravamento ou a instalação da vulnerabilidade social em determinada localidade ou grupo populacional.

O desenvolvimento do SUAS foi consolidado em 2004 com a instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Fundamentada nos preceitos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, a PNAS integra o sistema de proteção social brasileiro como uma política pública voltada à promoção dos direitos de cidadania e à consolidação da responsabilidade estatal. Seu objetivo é assegurar as chamadas “proteções sociais básicas”, correspondentes aos direitos socioassistenciais (Brasil, 2004), reafirmando a competência do Estado em promover a Assistência Social e superando a tradição filantrópica e assistencialista.

Nesse contexto, foi instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

O PAIF é pedra fundamental e se caracteriza como eixo basilar para a “nova” política de assistência social que vem sendo construída no Brasil desde a publicação da PNAS em 2004, ou seja, como política pública, dever do Estado e direito de cidadania. Política que se propõe a superar a tradição histórica assistencialista, clientelista, segmentada, de modo a ultrapassar a lógica dos “favores ou afilhados” para alcançar o entendimento da prestação de serviços públicos no campo dos direitos socioassistenciais. Ao contrário, garante direitos aos cidadãos. Política que além de enfrentar riscos sociais, propõe-se a prevenir as situações de vulnerabilidade social.

O PAIF é oferecido em todos os CRAS espalhados pelo território brasileiro e tem como objetivo apoiar as famílias, prevenindo a ruptura de vínculos familiares, promovendo o acesso a direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população, rompendo com a tradição filantrópica que historicamente dominou as práticas assistenciais no país.

Os CRAS, na condição de unidades de referência territorial, são responsáveis por coordenar a oferta de serviços socioassistenciais em sua área de atuação. Compete à sua coordenação promover a articulação da rede socioassistencial, gerenciar o ciclo completo de atendimentos do PAIF, do acolhimento ao acompanhamento, e realizar os encaminhamentos necessários aos demais serviços de assistência social e políticas públicas setoriais, especialmente saúde e educação, efetivando, assim, sua função primordial de comunicação e gestão intersetorial (UNICEF, 2023).

Os aspectos inerentes ao CRAS fazem com que este seja um dos órgãos mais capilarizados do Brasil, com ampla abrangência territorial, o que lhe confere o papel de porta de entrada das famílias, crianças e adolescentes ao acesso ao SUAS e aos direitos assegurados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.4 A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE: O CREAS E O ENFRENTAMENTO DAS VIOLAÇÕES

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é um órgão do Sistema Único de Assistência Social instituído pela Lei 8.742 de 1993 Art.6C, § 2º:

O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

O CREAS deve, obrigatoriamente, ofertar à população o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), podendo ofertar outros serviços, como Abordagem Social e Serviço para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias. É unidade de oferta ainda do serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

A Portaria Nº 843, de 28 de dezembro de 2010, dispõe sobre a composição das equipes de referência do CREAS que considerou da seguinte forma: Pequeno Porte I e II e Médio Porte, Gestão inicial, básica ou plena 50 casos (famílias/ indivíduos): 1 Coordenador; 1 Assistente Social; 1 Psicólogo; 1 Advogado; 2 Profissionais de nível superior ou médio e 1 Auxiliar administrativo.

Este centro tem uma atribuição muito relevante no sistema protetivo às Crianças e Adolescentes, como o titular da proteção especializada de média complexidade, a qual de acordo com o Ministério Público do Paraná fica encarregada de oferecer suporte às pessoas que:

[...] em situação de riscos ou com direitos violados, tais como violência física e/ou psicológica, negligência, violência sexual (abuso e/ou exploração sexual), adolescentes em cumprimento de medidas

socioeducativas ou sob medidas de proteção, tráfico de pessoas, situação de rua, abandono, trabalho infantil, discriminação por orientação sexual e/ou raça/etnia, entre outras. O serviço visa auxiliar, orientar e acompanhar as famílias no processo de superação desse quadro, por meio da garantia de direitos, da manutenção e do fortalecimento das relações familiares e comunitárias. (2023)

Nesses termos, compete ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) o atendimento a pessoas, incluindo crianças e adolescentes, em situação de risco, com direitos violados, vítimas de violência sexual, institucionalizadas, em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto ou quando houver a decretação de alguma medida de proteção.

Esta ampla atribuição torna o CREAS um dos mais importantes atores da rede socioassistencial de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente, especialmente no acompanhamento de infantes e jovens que estão sob medidas de proteção ou cumprindo medidas socioeducativas. Essas situações evidenciam que esses jovens sofreram violações de direitos, cabendo ao CREAS a função de acompanhar os casos e buscar mitigar os efeitos decorrentes das violações sofridas pelas crianças e adolescentes. Em alguns municípios, o CREAS também realiza a escuta especializada infantojuvenil de vítimas de abuso sexual, ocasião para a qual são necessários profissionais especializados para acolher o depoimento das crianças e adolescentes que sofreram a violência, os quais necessitam ser ouvidos em juízo ou no bojo de um inquérito policial.

Destaca-se que, no serviço de Assistência Social, não estão previstas práticas psicoterapêuticas e/ou patologizantes por parte dos profissionais de psicologia (Silva; Osawa, 2019). Portanto, os profissionais do Centro de Referência não realizam psicoterapia de sujeitos infantojuvenis, mas buscam compreender o contexto no qual esse indivíduo está inserido e quais são as particularidades do caso concreto em que ocorreu a violação.

A multidisciplinariedade inerente ao CREAS é essencial para que sejam analisadas, sob diferentes vertentes, as violações que crianças e adolescentes vivenciam, sobretudo tendo em vista que, na maior parte dos casos, os autores dessas violências são pessoas que têm laços familiares ou de afinidade com as vítimas, o que as coloca em uma situação de tripla vulnerabilidade e sem chances de se defender dessas agressões.

O CREAS consolida-se, portanto, como um dos atores centrais na rede de proteção à criança e ao adolescente. No entanto, cumpre observar que a sua

atuação não se restringe a esse público, estendendo-se a diversos outros grupos em situação de risco e violação de direitos. Essa ampla gama de atribuições, concentrada em um único órgão, levanta questionamentos sobre a capacidade de atendimento especializado e a possível sobrecarga de demandas, o que pode impactar a eficácia das intervenções. Essa configuração suscita um debate acerca da necessidade de uma distribuição mais delimitada de funções dentro da rede socioassistencial e da própria estrutura de serviços da Proteção Social Especial.

3 ANÁLISE EMPÍRICA DA INTEGRAÇÃO DA REDE DE SIMÕES FILHO: FLUXOS, PROTOCOLOS E PERCEPÇÕES PROFISSIONAIS

Este capítulo apresenta a análise empírica da atuação da rede de proteção à criança e ao adolescente no município de Simões Filho, com base nas entrevistas realizadas com conselheiros tutelares. O objetivo é compreender como se estruturam os fluxos e protocolos interinstitucionais, bem como avaliar o conhecimento prático dos profissionais sobre esses mecanismos. A investigação busca identificar o nível de cooperação entre os órgãos da rede, aferir o grau de efetividade das ações conjuntas e captar a percepção dos conselheiros acerca dos desafios enfrentados no cotidiano. Por fim, são discutidas possibilidades de aprimoramento do serviço, visando à consolidação da proteção integral e prioritária prevista no ordenamento jurídico brasileiro.

A problematização que orienta esta análise parte da tensão entre o modelo normativo da proteção integral, consagrado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e a realidade operacional da rede de atendimento, marcada por limitações estruturais, lacunas de articulação e práticas que, por vezes, reproduzem lógicas assistencialistas ou fragmentadas. Embora a legislação imponha a corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade, a efetividade desse princípio depende da integração funcional dos serviços, da clareza de atribuições e da capacidade de resposta tempestiva às situações de risco.

3.1 PERFIL DOS ENTREVISTADOS: FUNÇÕES, EXPERIÊNCIAS E INSERÇÃO NA REDE;

No dia 26/11 foram entrevistados dois conselheiros tutelares do município de Simões Filho, ambos com aproximadamente seis anos de experiência na função, tendo sido eleitos no processo de escolha de 2019 e reconduzidos ao cargo em 2023. Um dos entrevistados possui trajetória singular: exerceu mandato no primeiro Conselho Tutelar instituído no Brasil, no município de São Paulo, entre 1992 e 1996, e participou ativamente do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua,

protagonizando debates com figuras públicas de destaque, como Marta Suplicy, Eduardo Suplicy e Magno Malta. Essa vivência histórica confere ao entrevistado uma perspectiva ampliada sobre a evolução das políticas de proteção à infância e adolescência no país.

Ambos relataram que, ao assumirem o mandato em Simões Filho, em 2020, enfrentaram um cenário marcado por fragilidades estruturais e dificuldades de articulação com a rede socioassistencial, descrevendo o diálogo inicial como “truculento”. Com o tempo, afirmam ter avançado na construção de protocolos e no estreitamento das relações interinstitucionais, embora reconheçam que persistem lacunas significativas.

Os conselheiros demonstraram domínio sobre as atribuições do órgão, o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e as prerrogativas legais do Conselho Tutelar. Evidenciaram também atualização normativa, mencionando legislações recentes, como a Lei 13.431/2017 (escuta especializada) e a tipificação do abandono afetivo como ilícito civil, além de práticas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Relataram participação em capacitações técnicas, workshops e iniciativas de formação continuada, ainda que muitas vezes custeadas por recursos próprios, o que reforça o comprometimento pessoal diante da insuficiência de suporte institucional.

Além disso, os entrevistados demonstraram forte vocação para o exercício do cargo de conselheiros tutelares, evidenciada pelo comprometimento e dedicação com que se debruçam sobre os casos. Seu objetivo central é promover a proteção integral de crianças e adolescentes, mesmo diante das deficiências latentes na estrutura municipal voltada à infância e juventude. Essa postura revela não apenas senso de responsabilidade, mas também resiliência frente às limitações institucionais, como falta de recursos, equipe reduzida e fragilidade nos serviços de apoio. Os conselheiros relataram que, em diversas situações, recorrem a soluções criativas e à articulação direta com gestores para garantir respostas imediatas, reforçando o caráter essencial de sua atuação para efetivação dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

3.2 O FLUXO IDEAL VS. O FLUXO REAL: PERCEPÇÕES SOBRE OS CAMINHOS INSTITUCIONAIS DE ATENDIMENTO

O fluxo de atendimento no Conselho Tutelar de Simões Filho é caracterizado por alta demanda e diversidade de origens. Os casos chegam de forma espontânea, por agendamento a convite ou convocação, e também via Disque 100, denúncias anônimas e encaminhamentos de órgãos da rede. A carga horária dos conselheiros é de 44 horas semanais, de segunda a sexta-feira, acrescida do regime de plantão/sobreaviso 24 horas, no qual o conselheiro escalado deve atender situações urgentes fora do horário comercial, inclusive em finais de semana e feriados.

Os entrevistados destacaram que, diante do volume de casos e da complexidade das demandas, é imprescindível a criação de um segundo Conselho Tutelar no município, conforme a Resolução CONANDA nº 139/2010, que recomenda um colegiado para cada 100 mil habitantes. Simões Filho possui 114.559 habitantes (IBGE, 2022) e conta atualmente com apenas um Conselho, composto por cinco conselheiros, um assistente administrativo e um vigilante. Essa insuficiência estrutural impacta diretamente a capacidade de resposta e a qualidade do atendimento.

Outro ponto crítico apontado pelos entrevistados é a contradição no funcionamento da rede socioassistencial, que opera apenas de segunda a sexta-feira, das 8h às 17h. Nos períodos noturnos, finais de semana e feriados, somente o Conselho Tutelar permanece ativo, embora seja um órgão requisitante, sem atribuição técnica para executar diretamente as medidas de proteção. Essa lacuna compromete a efetividade da proteção integral e, segundo os conselheiros, gera situações de revitimização, pois obriga o Conselho a assumir funções que deveriam ser desempenhadas por serviços especializados.

Essa problemática é reforçada pela interpretação equivocada dos arts. 131 e 136, I, do ECA, que, conforme alerta Graziela Cristina (2023), leva alguns atores da rede a presumirem que o Conselho é responsável pela execução das políticas públicas durante o plantão, quando, na realidade, sua função é zelar pelo cumprimento dos direitos e requisitar providências. Tal distorção, segundo os entrevistados, obsta a efetivação da proteção integral e sobrecarrega o órgão.

Como solução, os conselheiros defendem que a gestão municipal institua plantões ou sobreavisos em serviços estratégicos da rede, como CREAS, CRAS e acolhimento institucional, garantindo resposta técnica em situações emergenciais.

Além disso, sugerem a criação de uma equipe técnica exclusiva no Conselho Tutelar, composta por assistente social e psicólogo, a exemplo do modelo adotado em municípios como Macaé/RJ, o que proporcionaria maior fundamentação técnica nas decisões e maior efetividade na aplicação das medidas de proteção. Um entrevistado reforçou: “Se tivéssemos um psicólogo e um assistente social aqui dentro, conseguiríamos dar respostas mais qualificadas e evitar encaminhamentos desnecessários”.

A situação descrita evidencia um descompasso entre a previsão legal e a realidade operacional do Conselho Tutelar em Simões Filho. Embora o ECA (Lei 8.069/90) estabeleça que o Conselho é órgão autônomo e permanente, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (art. 131), a ausência de estrutura adequada e de articulação efetiva com a rede compromete sua função estratégica. A sobrecarga decorrente da falta de um segundo Conselho, somada à inexistência de plantões nos serviços socioassistenciais, configura um risco sistêmico à proteção integral, podendo gerar revitimização e violação de direitos.

A interpretação equivocada das atribuições do Conselho, apontada por Graziela Cristina (2023), reforça a necessidade de capacitação intersetorial contínua, para alinhar papéis e responsabilidades. Além disso, a criação de equipes técnicas internas e a implementação de protocolos emergenciais são medidas urgentes para garantir respostas qualificadas em situações críticas.

Por fim, a efetividade da política de proteção não depende apenas da atuação do Conselho Tutelar, mas da integração funcional da rede, conforme preconiza o Sistema de Garantia de Direitos. Sem essa articulação, o Conselho permanece como “última barreira” diante da violação de direitos, assumindo funções que extrapolam sua competência legal, o que é insustentável a médio e longo prazo.

3.3 DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO INTERSETORIAL: IDENTIFICAÇÃO DE GARGALOS E RUPTURAS

O Conselho Tutelar de Simões Filho adota um protocolo formal de comunicação com os órgãos integrantes da rede de proteção à criança e ao

adolescente. As comunicações são realizadas por meio de ofícios em três vias: uma arquivada no Conselho, outra entregue ao responsável pela criança ou adolescente, e a terceira encaminhada ao órgão destinatário. Todos os documentos são protocolados com manifestação de recebimento, podendo ser enviados em formato físico ou digital, conforme a natureza da demanda. Esse procedimento garante rastreabilidade e permite reiterar requisições em caso de demora ou negativa de atendimento.

Apesar da formalidade do fluxo, os entrevistados afirmaram que sua efetividade decorre, em grande parte, de um esforço diplomático do Conselho: “Nós estreitamos os laços com a maioria dos órgãos que atuam na cidade de Simões Filho [...]”

Mesmo assim, persistem gargalos relevantes, como atrasos injustificados e negativas de cumprimento das medidas de proteção. Nessas situações, os conselheiros recorrem à gestão da assistência social para intervir e garantir a execução das requisições. Um exemplo recorrente citado na entrevista ilustra a gravidade dessas falhas:

[...]E a gente encontra dificuldades na disposição também, muitas vezes da pessoa, está agendado, a gente pede com urgência, mas vai daqui duas semanas, mas o caso é para hoje. Entendeu? A família precisa de uma cesta básica e a cesta básica só é dada quando a pessoa faz a visita em casa para ver o contexto realmente. Só que a pessoa está morrendo de fome hoje, a criança está morrendo de fome hoje. E daí a gente pede para o órgão e o órgão fala "Vou fazer a visita". Aí muitas vezes nós temos que ir até o superior, eu tenho que ir até a secretária para pedir secretária, a situação é essa, preciso que a Sra. libere uma cesta para eu levar, não precisa nem mandar o carro não, o conselho mesmo pega e leva[...]

Além da morosidade, os entrevistados apontaram outro problema estrutural: relatórios técnicos superficiais elaborados após visitas sociais. Esses documentos, muitas vezes com apenas cinco ou seis linhas, não oferecem elementos suficientes para embasar decisões do Conselho ou fundamentar encaminhamentos à Vara da Infância e Juventude, comprometendo a qualidade da proteção. Essa fragilidade é agravada pela alta rotatividade de profissionais nos serviços socioassistenciais, o que dificulta a continuidade dos acompanhamentos e gera perda de informações relevantes sobre os casos.

Outro ponto destacado foi a ausência de um sistema integrado de gestão de informações entre os órgãos da rede. Atualmente, cada instituição utiliza seus próprios registros, sem interoperabilidade, o que obriga o Conselho a repetir dados em diferentes comunicações e aumenta o risco de inconsistências. Os conselheiros sugeriram a criação de uma plataforma única para compartilhamento seguro de informações, com níveis de acesso definidos, como forma de reduzir retrabalho e acelerar respostas.

Sugestão de melhoria apontada pelos entrevistados: a necessidade de capacitação contínua da rede intersetorial. Segundo os conselheiros, muitos profissionais desconhecem os fluxos e atribuições legais do Conselho Tutelar, o que gera conflitos e atrasos. A proposta inclui treinamentos periódicos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), protocolos de urgência, e estratégias de articulação entre setores. Essa medida, segundo eles, contribuiria para reduzir falhas de comunicação, alinhar expectativas e fortalecer a cooperação entre os órgãos.

Apesar dos desafios, os conselheiros demonstraram otimismo quanto ao avanço da integração intersetorial, reconhecendo que houve progresso significativo desde 2020. Segundo eles, após “muito diálogo e amadurecimento acerca dos papéis de cada ator”, a articulação evoluiu para um patamar considerado razoável, embora ainda distante do ideal. Esse avanço se refletiu na maior participação em reuniões periódicas da rede e na definição de fluxos mais claros para casos de urgência, ainda que dependentes da boa vontade dos gestores locais.

3.4 SÍNTESE DAS PERCEPÇÕES: INDICADORES DA COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL DA REDE EM SIMÕES FILHO

O Conselho Tutelar de Simões Filho é composto por profissionais experientes, cuja atuação tem sido decisiva para ampliar a integração com os órgãos da rede socioassistencial. A análise dos relatos evidencia que essa cooperação não decorre de uma política estruturada pelo Poder Executivo local, mas sim do comportamento diplomático e da articulação pessoal dos conselheiros com os demais atores do sistema. Essa constatação revela uma fragilidade institucional,

a efetividade das medidas de proteção depende mais da iniciativa individual do que de mecanismos formais e estruturados de governança.

Os entrevistados relataram que, em diversas situações, a execução das atribuições legais dos órgãos da rede somente ocorre após reiteradas tratativas e escalonamento à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e da Cidadania, o que demonstra falhas na aplicação dos protocolos estabelecidos. Essa necessidade de intervenção direta indica gargalos na comunicação intersetorial e ausência de mecanismos que assegurem cumprimento tempestivo das requisições.

Outro fator crítico apontado é a deficiência estrutural do Conselho Tutelar. As instalações físicas são inadequadas e os equipamentos disponíveis são insuficientes, comprometendo a qualidade do atendimento e configurando violação ao Princípio da Prioridade Absoluta da Criança e do Adolescente, previsto no art. 227 da Constituição Federal e reafirmado pelo ECA. Tal cenário é grave, pois o órgão responsável por zelar pelos direitos infantojuvenis não dispõe de recursos básicos para desempenhar suas funções.

Vale ressaltar que, em nenhum momento da entrevista, houve menção ao CMDCA, órgão legalmente incumbido de deliberar, normatizar e fiscalizar a política de atendimento do SGD em âmbito municipal. Essa ausência é significativa e permite inferir que o CMDCA não participa ativamente da formulação de protocolos e da definição das diretrizes operacionais que orientam os órgãos da rede de proteção.

Tal omissão tem como consequência falta de uniformização nos atendimentos, ausência de parâmetros claros para situações semelhantes e fragilidade na governança intersetorial. Em outras palavras, a rede opera de forma fragmentada, sem coordenação estratégica, o que compromete a efetividade das políticas públicas e obsta a concretização do princípio da proteção integral com prioridade absoluta, previsto no art. 227 da Constituição Federal e reafirmado pelo ECA. A inexistência de protagonismo do CMDCA também reforça a percepção dos entrevistados de que a integração atual decorre mais de esforços individuais dos conselheiros tutelares do que de uma política pública estruturada. Essa lacuna institucional é um dos principais gargalos para a consolidação de um Sistema de Garantia de Direitos robusto e articulado, capaz de assegurar respostas céleres e qualificadas às demandas da infância e juventude.

Além disso, a incompatibilidade da jornada de trabalho do Conselho com a dos demais órgãos da rede agrava o vácuo assistencial, enquanto o Conselho opera em regime de plantão 24 horas, os serviços especializados funcionam apenas em horário comercial, deixando crianças e adolescentes desassistidos em situações emergenciais durante noites, finais de semana e feriados.

Apesar dessas incongruências, os entrevistados reconhecem avanços significativos na articulação interinstitucional. Em uma escala de 0 a 100, a percepção de cooperação evoluiu de 40 para 60 pontos, resultado atribuído ao diálogo contínuo e à sensibilização dos atores sobre suas atribuições. Esse incremento, embora insuficiente para caracterizar integração plena, representa um progresso relevante na efetividade das políticas públicas e na concretização do meta-princípio da Proteção Integral da Criança e do Adolescente.

4 A OMISSÃO ESTATAL E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA INEFETIVIDADE

A proteção integral da criança e do adolescente constitui objetivo expresso na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 227) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990). Contudo, a concretização desse objetivo não se limita à previsão normativa: depende da implementação efetiva de políticas públicas articuladas, com cooperação entre os entes federados e integração funcional dos órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Esses órgãos são incumbidos de aplicar medidas de proteção e assegurar condições para reduzir os índices de violação de direitos e de revitimização que ainda afetam crianças e adolescentes.

No caso de Simões Filho/BA, a inefetividade das políticas públicas revela uma omissão estatal que transcende a insuficiência administrativa, o município, enquanto ente federado responsável pela execução direta das ações de proteção, não adota práticas estruturantes capazes de prevenir violações e garantir atendimento tecnicamente qualificados e com brevidade. Essa omissão se manifesta na ausência de serviços especializados em regime de plantão, na precariedade da infraestrutura destinada ao Conselho Tutelar e na falta de mecanismos de cooperação intersetorial que assegurem uniformidade e celeridade nos atendimentos.

Essa conduta estatal configura violação aos princípios constitucionais, previsto no art. 227 da Constituição, e atrai a aplicação do regime de responsabilidade civil objetiva do Estado, consagrado no art. 37, §6º, da Constituição Federal. Segundo esse dispositivo, o Estado responde pelos danos causados a terceiros por ação ou omissão de seus agentes, independentemente de dolo ou culpa, bastando a comprovação do nexo causal entre a falha na prestação do serviço e o dano sofrido. No contexto da infância e juventude, a omissão em prover políticas públicas eficazes e serviços adequados implica responsabilidade estatal por violação de direitos fundamentais, podendo ensejar reparação civil e responsabilização administrativa.

Em síntese, a ausência de medidas concretas para garantir a proteção integral não apenas compromete a efetividade das normas constitucionais e

infraconstitucionais, mas também coloca o Estado como coautor indireto das violações, reforçando a necessidade de mecanismos de controle social e judicial para assegurar a prioridade absoluta da criança e do adolescente.

4.1 DA OMISSÃO CONCRETA À VIOLAÇÃO ABSTRATA: COMO AS FALHAS ESTRUTURAIS ATINGEM A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A omissão institucional ocorre quando um dos poderes do ente federado deixa de cumprir aquilo que constitucionalmente lhe é imposto (Falsarella, 2018). Partindo desse pressuposto, verifica-se que os poderes constituídos na cidade de Simões Filho praticam omissão institucional no tocante à seara da infância e juventude, uma vez que não executam os mandamentos constitucionais que lhes foram atribuídos. Essa inércia estatal, segundo Canotilho (2003), não se resume a um simples “não fazer”, mas caracteriza-se como a violação de um dever constitucional de ação, o que confere gravidade jurídico-política à conduta omissiva.

A ausência de governança institucional e a falta de ferramentas básicas para a efetivação de direitos fundamentais revelam um cenário de precariedade que afronta diretamente o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, fundamento da República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, III). Como destaca Campos (2015), a omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações configura um quadro de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, atingindo um número indeterminado de pessoas, especialmente crianças e adolescente.

No tocante à infância e juventude, as violações se manifestam na insuficiência estrutural dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que enfrentam sobrecarga de demandas e escassez de recursos. Essa situação, conforme Juarez Freitas e Anderson Teixeira (*apud* Tavares, 2018), não se limita à omissão legislativa, mas abrange condutas omissivas da Administração Pública que, diariamente, violam direitos fundamentais, materializando a noção de omissão inconstitucional enquanto inação estatal.

Outrossim, a omissão institucional atinge diretamente o elemento essencial da nação: o povo. A gestão pública local tem o dever constitucional de assegurar

proteção integral e prioridade absoluta às crianças e adolescentes dentro dos limites de seu território. Quando o poder local se omite, essa inação resulta na revitimização e contribui para reiteradas violações contra pessoas vulneráveis por natureza, que permanecem alijadas dos mecanismos de defesa que deveriam ser garantidos pelo Poder Executivo municipal.

Diante desse quadro, é possível afirmar que a omissão estatal não apenas desrespeita a Constituição, mas também impede a aplicabilidade das políticas públicas da qual a população tem a prerrogativa de receber. Trata-se, portanto, de um fenômeno que compromete a força normativa da Constituição e fragiliza a proteção integral da infância e juventude, em flagrante violação ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

4.2 A PRIORIDADE ABSOLUTA EM XEQUE: O ABISMO ENTRE O DISCURSO LEGAL E A PRÁTICA INSTITUCIONAL

O art. 227 da Constituição Federal consagra o princípio da prioridade absoluta, estabelecendo a primazia das crianças e adolescentes em todas as esferas de interesse. Segundo Amin (2018, p. 72), “estabelece primazia em favor das crianças e dos adolescentes em todas as esferas de interesse”. Dessa forma, infantes e jovens devem receber atendimento prioritário em qualquer instância, legislativa, administrativa ou judicial. No âmbito das políticas públicas, essa prioridade se estende inclusive em relação às pessoas idosas (Ishida, 2024).

As crianças e adolescentes devem ser prioridade absoluta do poder público, da família e da sociedade como um todo, ou seja, a obrigação de zelar por elas recai sobre toda a comunidade. No que concerne às políticas de proteção, cuja execução compete à gestão municipal, estas deveriam ser tratadas como prioridade pelos governos locais. A elaboração das Políticas Públicas de saúde, educação, esporte, lazer, assistência social entre outros, devem ser pensadas prioritariamente para a população infantojuvenil, por exemplo em vista das limitações orçamentárias entre a construção de um lar de idosos e uma escola para crianças e adolescente deve prevalecer a construção da escola, pois é assegurando a prioridade absoluta.

Segundo Andréa Rodrigues Amin (2019, p.73):

Ressalte-se que a prioridade tem um objetivo bem claro: realizar a proteção integral, assegurando primazia que facilitará a concretização dos direitos fundamentais enumerados no art. 227, caput, da Constituição da República e renumerados no caput do art. 4º do ECA.

Mais. Leva em conta a condição de pessoa em desenvolvimento, pois a criança e o adolescente possuem uma fragilidade peculiar de pessoa em formação, correndo mais riscos que um adulto, por exemplo.

Portanto, o constituinte originário priorizou a concretização da proteção integral em vista da fragilidade inerente às crianças e adolescentes, que são seres com baixa capacidade de auto-defesa física e psicológica.

A jurisprudência é pacífica no entendimento que políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes devem ter a primazia, inclusive mitigando a discricionariedade que a lei dá ao gesto público:

DIREITO CONSTITUCIONAL À ABSOLUTA PRIORIDADE NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. NORMA CONSTITUCIONAL REPRODUZIDA NOS ARTS. 7º E 11 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. NORMAS DEFINIDORAS DE DIREITOS NÃO PROGRAMÁTICAS. EXIGIBILIDADE EM JUÍZO. INTERESSE TRANSINDIVIDUAL ATINENTE ÀS CRIANÇAS SITUADAS NESSA FAIXA ETÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CABIMENTO E PROCEDÊNCIA. [...] 2. O direito constitucional à absoluta prioridade na efetivação do direito à saúde da criança e do adolescente é consagrado em norma constitucional reproduzida nos arts. 7º e 11 do Estatuto da Criança e do Adolescente. 3. [...] 4. Releva notar que uma Constituição Federal é fruto da vontade política nacional, erigida mediante consulta das expectativas e das possibilidades do que se vai consagrar, por isso que cogentes e eficazes suas promessas, sob pena de restarem vãs e frias enquanto letras mortas no papel. Ressoa inconcebível que direitos consagrados em normas menores como Circulares, Portarias, Medidas Provisórias, Leis Ordinárias tenham eficácia imediata e os direitos consagrados constitucionalmente, inspirados nos mais altos valores éticos e morais da nação, sejam relegados a segundo plano. Prometendo o Estado o direito à saúde, cumpre adimpli-lo, porquanto a vontade política e constitucional, para utilizarmos a expressão de Konrad Hessem, foi no sentido da erradicação da miséria que assola o país. O direito à saúde da criança e do adolescente é consagrado em regra de normatividade mais do que suficiente, porquanto se define pelo dever, indicando o sujeito passivo, in casu, o Estado. [...] 6. A determinação judicial desse dever pelo Estado não encerra suposta ingerência do judiciário na esfera da administração. Deveras, não há discricionariedade do administrador frente aos direitos consagrados, quiçá constitucionalmente. Nesse campo a atividade é vinculada sem admissão de qualquer exegese que vise afastar a garantia pétrea. 7. Um país cujo preâmbulo constitucional promete a disseminação das desigualdades e a proteção à dignidade humana, alçadas ao mesmo patamar da defesa da Federação da República, não pode relegar o direito à saúde das crianças a um plano diverso daquele que o

coloca como uma das mais belas e justas garantias constitucionais. 8. Afastada a tese descabida da discricionariedade, a única dúvida que se poderia suscitar resvalaria na natureza da norma ora sob enfoque, se programática ou definidora de direitos. Muito embora a matéria seja, somente nesse particular, constitucional, porém sem importância revela-se essa categorização, tendo em vista a explicitude do ECA, inequívoca se revela a normatividade suficiente à promessa constitucional, a ensejar a acionabilidade do direito consagrado no preceito educacional. [...] 12. O direito do menor à absoluta Prioridade na garantia de sua saúde, insta o Estado a desincumbir-se do mesmo através da sua rede própria. Deveras, colocar um menor na fila de espera e atender a outros é o mesmo que tentar legalizar a mais violenta afronta ao princípio da isonomia, pilar não só da sociedade democrática anunciada pela Carta Magna, mercê de ferir de morte a cláusula de defesa da dignidade humana. 13. Recurso especial provido para, reconhecida a legitimidade do Ministério Público, prosseguir no processo até o julgamento do mérito. **STJ, REsp 577.836/SC, Rel. Min. Luiz Fux, j. 21-10-2004**

O eminente Ministro afastou a discricionariedade e reafirmou a prevalência do Princípio da Prioridade Absoluta à conveniência e oportunidade do gestor público.

A realidade fática no território simõesfilhense demonstra o oposto. Existe ausência de ferramentas básicas e instalações adequadas para o funcionamento dos órgãos, sobretudo da instituição que exerce protagonismo na proteção infantojuvenil. As condutas perpetradas por sucessivos governos em Simões Filho evidenciam que a proteção integral é tratada como *ultima ratio*, revelando que o desenvolvimento dessa política pública fundamental decorre de esforços individuais de atores do processo, enquanto os gestores permanecem inertes.

A inefetiva implementação de serviços públicos previstos na legislação não é neutra, ao contrário, produz efeitos concretos, como a violação de direitos das crianças e adolescentes, aumento da desigualdade e restrição ao acesso a uma vida digna e saudável. Tal omissão nega o mínimo existencial a pessoas fragilizadas, com pouca ou nenhuma capacidade de defesa, enquanto aqueles que deveriam ser seus principais defensores se omitem ou, por vezes, contribuem para a perpetuação das agressões expondo essa população a indignidade.

4.3 CONSEQUÊNCIAS DA INEFETIVIDADE: REVITIMIZAÇÃO, E CICLO DE VIOLÊNCIA

A inefetividade das políticas públicas voltadas à infância e juventude, especialmente no âmbito municipal, produz efeitos concretos que transcendem a mera omissão administrativa. A precariedade da cooperação intersetorial entre os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) é um dos fatores centrais que alimentam esse quadro. Sem mecanismos formais de articulação, os atores institucionais atuam de forma fragmentada, sem diretrizes claras para orientar suas condutas, o que compromete a uniformidade e previsibilidade das respostas. Essa ausência de integração não é um detalhe burocrático, mas um problema estrutural que impacta diretamente a proteção integral assegurada pelo art. 227 da Constituição Federal e pelo art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ambos de eficácia plena.

A falta de planejamento estratégico e de protocolos padronizados faz com que cada órgão decida conforme seu “melhor juízo”, gerando disparidades de tratamento e, em muitos casos, a revitimização das crianças e adolescentes. Quando não há fluxo intersetorial, situações de violência ou negligência são tratadas de forma isolada, sem articulação entre saúde, assistência social, educação e sistema de justiça.

A administração pública local, ao não prover ferramentas essenciais para o cumprimento das funções institucionais, expõe os órgãos executores a um cenário de vulnerabilidade operacional. Faltam recursos materiais, equipes multidisciplinares e suporte técnico especializado. Quando há atendimento, este ocorre de forma superficial, sem a profundidade que a complexidade dos casos demanda. Tal insuficiência produz efeitos contrários aos objetivos da política de proteção, perpetuando ciclos de violência e negligência contra crianças e adolescentes. Ishida (2024) reforça que a prioridade absoluta implica destinação privilegiada de recursos e estrutura adequada, elementos indispensáveis para romper o ciclo de violações. Essas falhas não se limitam à esfera estatal. A família e a sociedade também desempenham papel relevante na perpetuação do ciclo de violência. A família, por vezes, falha em zelar pelos direitos das crianças, chegando, em casos extremos, a praticar atos de violência ou negligência. A sociedade, por sua vez, se omite na cobrança pela efetivação das políticas públicas, não exercendo controle social sobre os gestores e órgãos responsáveis. Essa conjugação de omissões estatal, familiar e social geram um ambiente propício para a repetição das violações, ampliando o rol de direitos desrespeitados e agravando a vulnerabilidade infantojuvenil.

Do ponto de vista jurídico, a falta de cooperação intersetorial e de planejamento estratégico configura omissão inconstitucional, pois impede a concretização do princípio da prioridade absoluta e da proteção integral.

As consequências dessa inefetividade são graves e multifacetadas. Em primeiro lugar, ocorre a revitimização, fenômeno pelo qual a criança ou adolescente, já vítima de violência ou negligência, é submetida a novas situações de vulnerabilidade em razão da ausência de respostas adequadas do Estado. Essa revitimização pode ocorrer no atendimento superficial, na demora para encaminhamentos, na falta de acolhimento seguro ou na ausência de acompanhamento psicossocial. Em segundo lugar, perpetua-se o ciclo de violência, que se reproduz no ambiente familiar, comunitário e institucional, criando um padrão de violações que se estende por gerações. A literatura especializada aponta que a falta de intervenção eficaz nos primeiros episódios de violência aumenta exponencialmente o risco de reincidência e de agravamento das consequências físicas e psicológicas.

Além disso, a inefetividade das políticas públicas compromete o acesso ao mínimo existencial, negando às crianças e adolescentes condições básicas para uma vida digna e saudável. A ausência de serviços adequados de saúde, educação, assistência social e proteção jurídica não é um problema neutro: produz desigualdade, exclusão e vulnerabilidade extrema.

A persistência desse quadro exige medidas estruturais. É imprescindível a criação de instrumentos normativos e operacionais que estabeleçam fluxos intersetoriais obrigatórios, com definição clara de competências, protocolos de atendimento e mecanismos de monitoramento. A experiência de municípios que implementaram Comitês Intersetoriais de Proteção à Infância demonstra que a governança integrada reduz a fragmentação, aumenta a eficiência e previne a revitimização. Tais comitês devem ser acompanhados por planos municipais da infância e adolescência, com metas, indicadores e orçamento específico, garantindo a destinação privilegiada de recursos, conforme determina o ECA.

Em síntese, a inefetividade das políticas públicas voltadas à infância e juventude não é apenas uma falha administrativa, mas uma violação constitucional e de direitos humanos. A superação desse quadro demanda ação coordenada entre Estado, família e sociedade, sob pena de manter um ciclo perverso de violência e revitimização que compromete gerações inteiras.

4.4 UTOPIA DA INFÂNCIA CIDADÃ A UTOPIA REALIZÁVEL: PROPOSTAS PARA UMA GESTÃO INTEGRADA E EFETIVA DA REDE EM SIMÕES FILHO

O revogado Código de Menores de 1979 deixou marcas profundas na sociedade brasileira, consolidando práticas baseadas no punitivismo e na filantropia, que ainda hoje reverberam no imaginário social e na linguagem cotidiana. Expressões como “juizado de menores” e “menor infrator” persistem no vocabulário popular, carregando estigmas e reforçando visões reducionistas sobre crianças e adolescentes, em flagrante contradição com a concepção de sujeito de direitos introduzida pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O advento da Constituição de 1988 e a promulgação do ECA representaram um marco paradigmático, alterando radicalmente a relação jurídica e social com a infância e juventude. A nova ordem constitucional consagrou princípios como proteção integral e prioridade absoluta, deslocando a lógica tutelar para uma perspectiva de cidadania plena. Esse avanço gerou euforia entre profissionais da área, pois prometia romper com práticas excludentes e inaugurar um sistema protetivo robusto. Contudo, após 35 anos de vigência do Estatuto, constata-se que muitas práticas pouco evoluíram e que a efetividade dos mecanismos de defesa enfrenta barreiras estruturais e omissões persistentes.

As medidas de proteção, previstas no ECA, constituem instrumentos fundamentais para resguardar crianças e adolescentes vítimas ou ameaçados de violações de direitos. O principal órgão deliberativo dessas medidas é o Conselho Tutelar, enquanto a execução cabe, em regra, a órgãos municipais que integram a rede de proteção, como CRAS e CREAS. Todavia, a realidade demonstra que esses órgãos operam em condições precárias, sem recursos adequados, equipes suficientes ou protocolos claros, o que compromete a efetividade das ações e perpetua vulnerabilidades.

Nesse contexto, ganha relevância o conceito de “Utopia da Infância Cidadã”, cunhado por Cláudio Roberto Soares da Silva (2007), que define essa utopia como concreta e realizável, mesmo diante das adversidades estruturais do país. Para o

autor, o sistema protetivo delineado pelo ECA é um solo fértil para que essa utopia floresça, desde que haja vontade política e engajamento social. Em suas palavras: “O mundo está em aberto. As utopias concretas se alicerçam neste sistema, enraizadas no plano das possibilidades reais contidas no dinamismo do presente” (DA SILVA, 2007).

Essa afirmação revela que a efetivação dos princípios constitucionais não depende de condições ideais, mas de um “plus” da vontade humana, capaz de transformar potencialidades normativas em realidade concreta. Entretanto, a experiência de Simões Filho evidencia um cenário oposto. Falta vontade institucional e compromisso político para implementar diretrizes claras de atendimento, promover cooperação intersetorial e assegurar recursos mínimos para a rede de proteção. As instituições, embora compostas por pessoas que se renovam periodicamente, permanecem presas a práticas ineficientes, resultando em uma rede de proteção fictícia, que existe formalmente, mas não cumpre sua função substantiva. Essa inércia não é exclusiva do município, mas reflete um padrão presente em diversas localidades brasileiras, onde a infância continua relegada a segundo plano.

A construção da infância cidadã exige mudanças profundas, que vão além da esfera administrativa. É necessário um reposicionamento ético e moral da sociedade, acompanhado de inovação prática na gestão pública. Como preconiza o art. 227 da Constituição, família, sociedade e Estado devem assumir, nessa ordem, a responsabilidade de garantir proteção integral e prioridade absoluta às crianças e adolescentes. Isso implica não apenas modificar discursos, mas implementar ações concretas como estabelecer protocolos intersetoriais obrigatórios, criar planos municipais com metas e indicadores, assegurar orçamento específico e promover capacitação continuada das equipes.

Em síntese, a utopia da infância cidadã não é um ideal inalcançável, mas uma possibilidade real, condicionada à mobilização coletiva e à superação da negligência político-administrativa. Para que essa utopia se torne realidade em Simões Filho, é imprescindível romper com a lógica da omissão e adotar uma gestão integrada, orientada por princípios constitucionais e pelo compromisso efetivo com a dignidade da pessoa humana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou a (in)efetividade das medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no município de Simões Filho, Bahia, entre os anos de 2023 e 2024, com foco na atuação do Conselho Tutelar e na integração deste com os equipamentos da rede socioassistencial. Partindo do marco normativo inaugurado pelo art. 227 da Constituição Federal e pelo ECA, que consagram a Doutrina da Proteção Integral e a prioridade absoluta na defesa dos direitos infantojuvenis, buscou-se compreender se, na prática, esses princípios têm sido efetivados no âmbito municipal.

A Metodologia qualitativa revelou-se adequada para analisar as entrevistas realizadas com os(as) conselheiros(as) tutelares que forneceram a visão sistêmica do órgão e as barreiras para alcançar a necessária cooperação intersetorial que a efetividade das medidas de proteção e a proteção integral necessitam.

Os resultados obtidos revelaram um cenário preocupante como ausência de diretrizes estratégicas, baixa cooperação interinstitucional e fragilidade estrutural dos órgãos responsáveis pela execução das medidas. Essa realidade contrasta com os avanços normativos conquistados desde 1990 e evidencia que, apesar da previsão legal robusta, a efetividade das medidas de proteção ainda enfrentam barreiras significativas, sobretudo a omissão estatal da classe dirigente que negligencia reiteradamente seu dever de promover com prioridade absoluta a proteção de crianças e adolescentes e pela falta de integração entre os atores da rede.

A análise demonstrou que o Conselho Tutelar, além de suas atribuições legais, tem assumido funções que extrapolam sua competência, especialmente fora do expediente regular, em razão da insuficiência de outros órgãos da rede. Essa sobrecarga compromete a qualidade do atendimento e reforça a lógica de improviso, em detrimento da proteção integral. Verificou-se também que a dinâmica de integração entre Conselho Tutelar, CRAS e CREAS ocorre de forma precária, sustentada por esforços individuais e diálogos informais, sem protocolos padronizados ou fluxos institucionais definidos.

O objetivo geral da pesquisa foi alcançado ao evidenciar os obstáculos à atuação integrada da rede de proteção e seu impacto na efetividade das medidas de proteção. Entre os principais entraves identificados, destacam-se a falta de

planejamento estratégico por parte do Poder Público, insuficiência de recursos humanos e materiais, ausência de capacitação continuada e inexistência de mecanismos de monitoramento e avaliação. Esses fatores contribuem para a baixa efetividade das medidas e para a perpetuação de um ciclo de violações que deveria ser interrompido pela ação estatal.

A relevância jurídica, social e acadêmica do estudo reside na constatação de que a inefetividade das medidas proteção não representa apenas um problema administrativo, mas uma violação direta aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da proteção integral da criança e do adolescente. A omissão estatal, somada à negligência familiar e à falta de controle social, compromete a concretização da utopia da infância cidadã, ideal concebido como realizável, mas que depende de vontade política, engajamento social e inovação na gestão pública.

Diante desse diagnóstico, conclui-se que a política institucional adotada no Município de Simões Filho tem tornado inefetivas as medidas de proteção aplicadas no território, exigindo mudanças estruturais e culturais, sobretudo por parte do maior negligenciador: o poder público. Para reverter esse cenário, é imprescindível implementar o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (SIPIA) – Conselho Tutelar, ferramenta nacional desenvolvida pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, destinada ao uso dos Conselhos Tutelares. O SIPIA centraliza, em uma única plataforma, o registro e acompanhamento das denúncias de violações de direitos, permitindo também o registro das ações realizadas, a aplicação das medidas de proteção e o encaminhamento das demandas aos órgãos da rede responsáveis pela execução dos serviços requisitados.

Além da adoção do SIPIA, é fundamental revisar o regime de funcionamento dos órgãos que compõem a rede de proteção, instituindo um sistema de plantão ou sobreaviso. Esse modelo deve garantir que, em situações emergenciais, haja pelo menos um(a) servidor(a) de cada órgão disponível para atender demandas dentro de sua competência, evitando lacunas no atendimento fora do horário comercial. Importante destacar que a implementação do SIPIA não acarretará aumento substancial de custos, pois se trata de uma ferramenta já desenvolvida em âmbito nacional, disponibilizada gratuitamente aos municípios, exigindo apenas infraestrutura mínima e capacitação dos usuários.

Também é imprescindível assegurar destinação de recursos com prioridade absoluta, conforme determina o art. 227 da Constituição Federal, para viabilizar infraestrutura adequada, transporte, equipe técnica multidisciplinar e suporte tecnológico. Paralelamente, deve-se implementar programas de capacitação continuada para as equipes da rede, com treinamentos periódicos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), protocolos de urgência e fluxos intersetoriais, a fim de alinhar atribuições e reduzir falhas de comunicação.

Outro ponto estratégico é o fortalecimento dos mecanismos de governança e controle social, por meio da atuação efetiva dos Conselhos de Direitos e da participação comunitária, garantindo transparência, fiscalização e monitoramento das políticas públicas.

Somente com ações coordenadas entre Estado, família e sociedade será possível transformar a previsão normativa em realidade concreta, assegurando às crianças e adolescentes de Simões Filho – e de todo o Brasil – o direito à proteção integral e à prioridade absoluta, conforme determina a Constituição Federal e o ECA.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Comissão debate estrutura e sobrecarga de trabalho dos conselheiros tutelares. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias>. Acesso em: 5 out. 2025.

ALBERTO, Maria de Fátima P.; FREIRE, Mayara L.; LEITE, Fernanda M.; GOUVEIA, Charlene Nayana N. A. **As políticas públicas de Assistência Social e a atuação profissional dos(as) psicólogos(as)**. In: OLIVEIRA, Isabel F. de; YAMAMOTO, Oswaldo (orgs.). *Psicologia e políticas sociais: temas em debate*. Belém: EdUFPA, 2014. p. 127–174.

AMIN, Andréa Rodrigues. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei nº 8.069/1990**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. **A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetiva de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros**. In: [org.]. *Título do livro*. Brasília, DF: IPEA, [ano]. p. 325–365. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3050/14/Livro_cap.%2012. Acesso em: 5 out. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. **O FIA e as so(m)bras do orçamento público**. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 2009. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/conselhos-e-fundos/artigos_artigo_o_fia_e_as_sombras_do_orcamento_publico_por_marcio_berclaz_e_millen_castro_medeiros_de_moura.pdf. Acesso em: 5 out. 2025.

BIANCHI SILVA, Rafael; OSAWA, Rafaela Takahashi. Psicologia e a questão do trabalho em rede na Política de Assistência Social no Brasil. **Psicoperspectivas**, Valparaíso, v. 19, n. 2, p. 129–141, jul. 2020. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-69242020000200129. Acesso em: 25 out. 2025.

BOTELHO, Rosana Uihôa. **Uma história da proteção à infância no Brasil: da questão do menor aos direitos da criança e do adolescente (1920–1990)**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2023.

BRASIL. **Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, [s.d.].

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

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS** (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993). Brasília, DF, 1993.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Acessar o CRAS – Centro de Referência da Assistência Social. Brasília, DF: GOV.BR, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-cras-centro-de-referencia-da-assistencia-social>. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004: Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-89082015000100012. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**. Recurso Especial n. 577.836/SC. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 21 out. 2004. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 05 nov. 2025.

CAMPOS, Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira. Dignidade humana e os fundamentos das políticas públicas para efetivação dos direitos fundamentais sociais. **Revista Unoesc & Direito**, Joaçaba, v. 6, n. 1, p. 45-62, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/uils/article/download/4445/3454>. Acesso em: 30 nov. 2025. [periodicos...esc.edu.br]

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed., 3. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O Conselho Tutelar e o orçamento público**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2009. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/O-Conselho-Tutelar-e-o-Orcamento-Publico>. Acesso em: 5 out. 2025.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado**. 8. ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2020. Disponível em: https://www.cedca.pr.gov.br/sites/cedca/arquivos_restritos/files/documento/2021-10/eca_annotado_2020_8ed_mppr.pdf. Acesso em: 5 out. 2025.

DIGIÁCOMO, Murilo José. **O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente: à luz da política de atendimento idealizada pela Lei nº 8.069/90**. Curitiba: Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, Ministério Público do Estado do Paraná; UFMS – Escola de Conselhos,

mar. 2021. Disponível em: <<https://escoladeconselhos.ufms.br/files/2021/03/TEXTOSISTEMA-DE-GARANTIA-DE-DIREITOS-MURILO-JOS%C3%89-DIGI-C3%81COMO-MPPR.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2025

FALSARELLA, José. Omissão institucional e responsabilidade estatal. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 53, p. 101-120, 2018. [\[unirio.br\]](http://unirio.br)

GABRIEL, Graziela Cristina Luiz Damacena. **A intersectorialidade na ação do Conselho Tutelar como ator na articulação do Sistema de Garantias de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**. 2023. 115 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, Criciúma, 2023. Disponível em: <http://200.18.15.28/bitstream/1/10747/1/Graziela%20Cristina%20Luiz%20Damacena%20Gabriel.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2025

GOMES, M. L.; FERREIRA, S. L.; REIS, S. L. O trabalho do psicólogo no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS): desafios e possibilidades. **Nova Perspectiva Sistêmica**, v. 23, n. 50, p. 92–106, 2014. Disponível em: <https://revistanps.emnuvens.com.br/nps/article/view/134/138>. Acesso em: 5 out. 2025.

GOMES, Maria de Fátima; FERREIRA, Sílvia; REIS, Neide. O trabalho social com famílias no CRAS: desafios e potencialidades. In: **Anais do 7º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**. Brasília, DF: CFESS, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2022: População e Domicílios – Primeiros Resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo/view=detalhes&id=2102011>>. Acesso em: 29 set. 2025.

ISHIDA, Válder Kenji. *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado*. 21. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. Disponível em: <<https://juspodivmdigital.com.br/cdn/pdf/JUS3167-Degustacao.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2025.

KONZEN, Afonso Armando. **Fundamentos do Sistema de Proteção da Criança e do Adolescente**. Porto Alegre: Fundação Escola Superior do Ministério Público, 2012.

MACEDO, Jussara Maria Rosa; DIMENSTEIN, Magda. O trabalho do psicólogo nos CRAS de Natal/RN: desafios e perspectivas. **Estudos de Psicologia (Natal)**, v. 17, n. 2, p. 243–251, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ (MPPR). **PAIF é no CRAS, PAEFI é no CREAS**. Curitiba: MPPR, [s.d.]. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/assistenciasocial/Noticia/PAIF-e-no-CRAS-PAEFI-e-no-CREAS>. Acesso em: 28 out. 2025.

SILVA, Rafael Bianchi; OSAWA, Rafaela Naomi Takahashi. **Psicologia e a questão do trabalho em rede na Política de Assistência Social no Brasil**.

Psicoperspectivas, Londrina, v. 19, n. 2, p. 129-141, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.cl/pdf/psicop/v19n2/0718-6924-psicop-19-02-129.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2025. [[scielo.cl](https://www.scielo.cl)]

SENA, Gilvania Barbosa et al. Fundo da Infância e Adolescência: uma análise das mesorregiões de Minas Gerais. **Revista de Políticas Públicas e Cidadania**, Montes Claros, v. 2, n. 3, p. 1–16, 2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1066>. Acesso em: 5 out. 2025.

SILVA, Claudio Roberto Soares da. **A utopia da infância cidadã**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007

SILVA, Katiene de Souza. **Sentidos construídos sobre direitos das crianças para conselheiros tutelares**. 2016. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social)— Instituto de Psicologia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/23962/1/Katiene_Souza.pdf. Acesso em: 5 out. 2025.

SOUZA, Carolina Duarte de; SOUZA, Juliana Borges de; ROLIM, Núbia Daniela de Oliveira; GOMES, Rita de Cássia Maciazeki. O trabalho do assistente social no CRAS: desafios e perspectivas na política de assistência social. **Revista NPS**, n. 55, p. 31–55, ago. 2016. Disponível em: <https://revistanps.emnuvens.com.br/nps/article/view/134/138>. Acesso em: 5 out. 2025.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. (Citação de Juarez Freitas e Anderson Teixeira apud Tavares).

TAVARES, Patrícia Silveira. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei nº 8.069/1990**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TEIXEIRA, Sálvio Dino. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

UNICEF BRASIL. **Guia Proteção Integral e Intersetorialidade via CRAS**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://selounicef.org.br/sites/default/files/2023-06/Prote%C3%A7%C3%A3o%20Integral%20e%20Intersetorialidade%20via%20CRAS.pdf>. Acesso em: 27 out. 2025.

UNICEF. **Relatório sobre violência contra crianças e adolescentes no Brasil (2021–2024)**. Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2024. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/>. Acesso em: 5 out. 2025.

VIANA, Hayla da Costa et al. **Os direitos da criança e do/a adolescente segundo profissionais da área infantojuvenil do judiciário**. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 40, e219957, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003219957>. Acesso em: 8 jun. 2025.