



ESCOLA DE  
**CONSELHOS**  
DE RORAIMA

# APOSTILA

## MEDIDAS DE EXECUÇÃO E MONITORAMENTO PARA DEFESA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES



SECRETARIA DO  
TRABALHO E  
BEM-ESTAR SOCIAL



INSTITUTO FEDERAL  
Roraima

Campus  
Boa Vista

MINISTÉRIO DOS  
DIREITOS HUMANOS  
E DA CIDADANIA



Boa Vista-RR  
2026

ELABORAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO

Adriana Ferreira Da Silva Boechat  
Carlos Henrique Rodrigues Alves  
Francisco Rodrigues De Almeida  
Giovani Calerri dos Santos Pena Junior  
Hérica Maria Castro Dos Santos Paixão  
Jackline Iracema Ferreira  
Miúcha Cristina Da Silva Salazar

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 — APLICAÇÃO DE MEDIDAS NO SIPIA-CT .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – Conselho Tutelar</b>	<b>5</b>
<b>1.2 O que é o SIPIA-CT .....</b>	<b>5</b>
<b>FINALIDADES DO SIPIA .....</b>	<b>6</b>
a) Registro padronizado dos atendimentos .....	6
b) Produção de dados oficiais .....	6
c) Monitoramento das medidas aplicadas .....	6
d) Planejamento de políticas públicas .....	6
<b>QUADRO 1 — Principais Funções do SIPIA .....</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Base Legal da Aplicação de Medidas .....</b>	<b>7</b>
Artigo 98 do ECA .....	7
Artigo 101 do ECA .....	8
Artigo 129 do ECA .....	8
<b>1.4 Como o SIPIA Funciona na Prática .....</b>	<b>8</b>
<b>FLUXOGRAMA 1 — Fluxo de Atendimento no SIPIA .....</b>	<b>9</b>
<b>1.5 Identificação do Direito Violado .....</b>	<b>9</b>
<b>1.6 Aplicação das Medidas de Proteção (Art. 101 do ECA) .....</b>	<b>9</b>
I – Encaminhamento aos pais ou responsável .....	10
II – Orientação e acompanhamento temporários .....	10
III – Matrícula e frequência obrigatória na escola .....	10
IV – Inclusão em serviços de proteção e apoio familiar .....	10
V – Tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico .....	10
VI – Acolhimento institucional .....	10
<b>QUADRO 2 — Relação entre Violação e Medida .....</b>	<b>10</b>
<b>1.7 Medidas Aplicadas aos Pais ou Responsáveis .....</b>	<b>11</b>
Medidas Mais Utilizadas .....	11
<b>1.8 Encaminhamentos e Requisições .....</b>	<b>11</b>
Principais Órgãos da Rede .....	11
<b>FLUXOGRAMA 2 — Articulação da Rede de Proteção .....</b>	<b>12</b>
<b>1.9 Acompanhamento dos Casos .....</b>	<b>12</b>
<b>1.10 Erros Mais Comuns no Uso do SIPIA .....</b>	<b>13</b>
a) Registro incompleto .....	13
b) Aplicação de medida sem fundamento .....	13
c) Falta de acompanhamento .....	13
d) Linguagem inadequada .....	13
e) Confundir Conselho Tutelar com polícia .....	13
<b>QUADRO 3 — O Conselho Tutelar Não Pode .....</b>	<b>14</b>
<b>1.11 Importância do Registro Correto no SIPIA .....</b>	<b>14</b>
<b>1.12 Boas Práticas para o Conselheiro Tutelar .....</b>	<b>14</b>
<b>1.13 Considerações Finais .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 2 — CONSELHEIRO TUTELAR: DESAFIOS E POSSIBILIDADES</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Sobre os Desafios .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 Principais Dificuldades e Desafios .....</b>	<b>18</b>
• Precariedade Estrutural	
• Sobrecarga e Saúde Mental	
• Despreparo e Capacitação	
• Falta de Compreensão do Papel	

• Articulação da Rede	
• Risco Pessoal	
<b>2.3 Possibilidades .....</b>	<b>20</b>
<b>2.3.1 A Infância no Mundo Contemporâneo .....</b>	<b>24</b>
<b>2.3.2 Os Problemas da Infância na Atualidade .....</b>	<b>27</b>
<b>2.3.3 O Conselho Tutelar .....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO 3 — FLUXOS DECISÓRIOS, PAPEL DO COLEGIADO (CT E</b>	
<b>CMDCA) E CONSTRUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE AÇÃO .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1 O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente .....</b>	<b>33</b>
<b>3.1.1 O Conselho Tutelar enquanto órgão colegiado .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1.2 Fluxos decisórios e organização da atuação do Conselho Tutelar .....</b>	<b>35</b>
<b>3.1.3 Construção das estratégias de ação e articulação intersetorial .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1.4 O Papel do CMDCA na Formulação e Controle das Políticas Públicas .....</b>	<b>38</b>
<b>3.1.5 Desafios Contemporâneos do Sistema de Garantia de Direitos .....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>41</b>

## CAPÍTULO 1— APLICAÇÃO DE MEDIDAS NO SIPIA-CT

### 1.1 Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – Conselho Tutelar

O Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – Conselho Tutelar (SIPIA-CT) constitui uma das principais ferramentas de registro, monitoramento e produção de informações sobre violações de direitos de crianças e adolescentes no Brasil. Sua utilização pelos Conselhos Tutelares não possui apenas finalidade burocrática, mas representa instrumento estratégico de proteção integral, planejamento de políticas públicas e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

O SIPIA organiza os atendimentos realizados pelos Conselhos Tutelares, permitindo registrar denúncias, violações, medidas aplicadas, encaminhamentos e acompanhamentos realizados junto à criança, adolescente e família.

O SIPIA-CT é um sistema nacional criado pelo Governo Federal para registrar e acompanhar situações de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes. Segundo, o **sistema funciona como uma base nacional unificada de informações, auxiliando os Conselhos Tutelares, gestores públicos e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos no monitoramento e na formulação de políticas públicas voltadas à infância e adolescência**. Nesse contexto, compreender a correta aplicação das medidas dentro do SIPIA é fundamental para que o conselheiro tutelar atue:

- dentro da legalidade;
- de forma técnica;
- com segurança jurídica;
- garantindo proteção efetiva à criança e ao adolescente.

### 1.2 O QUE É O SIPIA-CT

O SIPIA-CT é um sistema nacional informatizado utilizado pelos Conselhos Tutelares para registrar e acompanhar casos de ameaça ou violação de

direitos de crianças e adolescentes.

O sistema foi desenvolvido pelo Governo Federal e está vinculado ao órgão responsável pela coordenação nacional da política de garantia dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

## **FINALIDADES DO SIPIA**

O sistema possui diversas funções importantes:

### **a) Registro padronizado dos atendimentos**

Todos os Conselhos Tutelares utilizam a mesma estrutura nacional de registro.

### **b) Produção de dados oficiais**

Isso permite identificar:

- principais violações;
- regiões mais afetadas;
- perfil das vítimas;
- reincidência;
- deficiência das políticas públicas.

### **c) Monitoramento das medidas aplicadas**

O sistema acompanha:

- medidas protetivas;
- encaminhamentos;
- requisições;
- cumprimento das determinações.

### **d) Planejamento de políticas públicas**

Os dados do SIPIA subsidiam:

- CMDCA (Conselho Municipal da Criança e do Adolescente);
- Ministério Público;
- Poder Judiciário;
- gestores municipais;
- políticas públicas de infância e adolescência.

Os dados produzidos pelo SIPIA possuem grande relevância para a

formulação de políticas públicas mais eficientes e direcionadas à realidade social de cada município. A partir das informações registradas pelos Conselhos Tutelares, é possível identificar quais direitos estão sendo mais violados, quais territórios apresentam maior vulnerabilidade, quais faixas etárias são mais atingidas e quais serviços da rede de proteção apresentam maior demanda ou deficiência.

Esses dados permitem que órgãos como o CMDCA, Ministério Público, Poder Judiciário e gestores municipais realizem planejamento estratégico, distribuição adequada de recursos e criação de programas específicos voltados à prevenção e enfrentamento das violações de direitos. Dessa forma, o SIPIA deixa de ser apenas um sistema de registro e passa a funcionar como instrumento essencial de diagnóstico social e fortalecimento das políticas públicas de proteção integral à criança e ao adolescente.

**QUADRO 1 — PRINCIPAIS FUNÇÕES DO SIPIA**

<b>FUNÇÃO</b>	<b>FINALIDADE</b>
Registro de atendimentos	Formalizar a atuação do Conselho Tutelar
Produção de dados	Identificar violações recorrentes
Monitoramento	Acompanhar cumprimento das medidas
Planejamento público	Subsidiar políticas públicas
Segurança jurídica	Demonstrar atuação técnica do Conselho

### **1.3 BASE LEGAL DA APLICAÇÃO DE MEDIDAS**

A atuação do Conselho Tutelar no SIPIA está fundamentada principalmente nos seguintes dispositivos do ECA:

**Artigo 98 do ECA** - Define quando as medidas de proteção podem ser aplicadas.

Os direitos podem ser ameaçados por:

- ação ou omissão da sociedade;

- ação ou omissão do Estado;
- abuso dos pais ou responsáveis;
- conduta da própria criança/adolescente.

**Artigo 101 do ECA** - Define as medidas de proteção aplicáveis à criança e ao adolescente. Entre elas:

- encaminhamento aos pais;
- matrícula obrigatória;
- tratamento médico;
- inclusão em programas sociais;
- acolhimento institucional.

**Artigo 129 do ECA** - Define as medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis.

Exemplos:

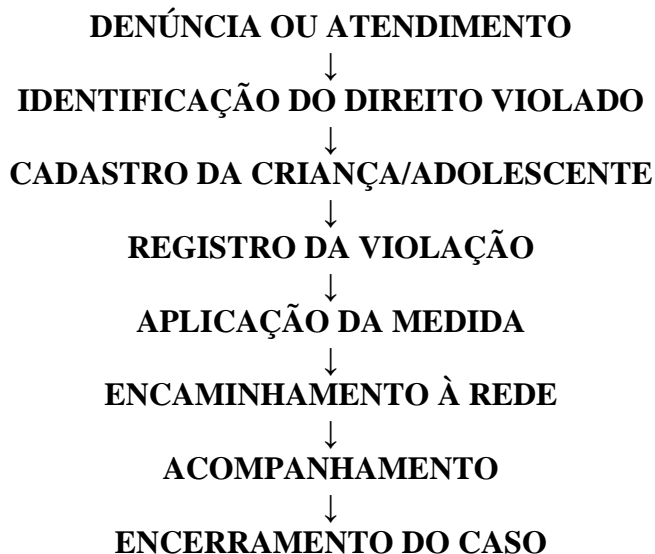
- advertência;
- encaminhamento a tratamento;
- inclusão em programas familiares;
- obrigação de matricular o filho;
- acompanhamento psicológico.

#### **1.4 COMO O SIPIA FUNCIONA NA PRÁTICA**

O SIPIA segue uma lógica técnica de atendimento. O conselheiro não “escolhe qualquer medida”. A medida aplicada deve estar diretamente relacionada:

- ao direito violado;
- à gravidade do caso;
- à necessidade de proteção;
- à possibilidade de resolução da situação.

## FLUXOGRAMA 1 — FLUXO DE ATENDIMENTO NO SIPIA



### 1.5 IDENTIFICAÇÃO DO DIREITO VIOLADO

O SIPIA trabalha baseado nos direitos fundamentais previstos no ECA.

No quadro abaixo, podemos observar os principais direitos registrados:

<b>DIREITO</b>	<b>EXEMPLO DE VIOLAÇÃO</b>
Educação	evasão escolar
Saúde	ausência de tratamento
Convivência familiar	abandono
Dignidade	violência física
Liberdade	cárcere privado
Profissionalização	trabalho infantil

### 1.6 APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO (ART. 101 DO ECA)

As medidas protetivas devem ser aplicadas quando houver ameaça ou violação de direitos. As principais medidas utilizadas no Sipiá, são:

**I – Encaminhamento aos pais ou responsável**

Utilizada quando a família possui condições de reorganização e proteção.

**II – Orientação e acompanhamento temporários**

Aplicada em situações de vulnerabilidade familiar.

**III – Matrícula e frequência obrigatória na escola**

Muito utilizada em casos de evasão escolar.

**IV – Inclusão em serviços de proteção e apoio familiar**

Encaminhamento ao:

- CRAS;
- CREAS;
- programas assistenciais.

**V – Tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico**

Usada em casos de:

- dependência química;
- sofrimento mental;
- violência.

**VI – Acolhimento institucional**

Medida excepcional e provisória.

**QUADRO 2 — RELAÇÃO ENTRE VIOLAÇÃO E MEDIDA**

<b>VIOLAÇÃO</b>	<b>MEDIDA POSSÍVEL</b>
Evasão escolar	matrícula obrigatória
Negligência familiar	acompanhamento familiar
Violência física	acolhimento + encaminhamento

<b>VIOLAÇÃO</b>	<b>MEDIDA POSSÍVEL</b>
Trabalho infantil	inclusão em programa social
Uso de drogas	tratamento especializado

### **1.7 MEDIDAS APLICADAS AOS PAIS OU RESPONSÁVEIS**

O Conselho Tutelar também pode aplicar medidas previstas no art. 129 do ECA. Essas medidas visam responsabilizar e orientar a família.

#### **MEDIDAS MAIS UTILIZADAS**

<b>MEDIDA</b>	<b>FINALIDADE</b>
Advertência	orientação formal
Inclusão em programa familiar	fortalecimento familiar
Encaminhamento a tratamento	alcoolismo/drogas
Obrigação de matrícula	garantir educação
Acompanhamento psicológico	reorganização familiar

### **1.8 ENCAMINHAMENTOS E REQUISIÇÕES**

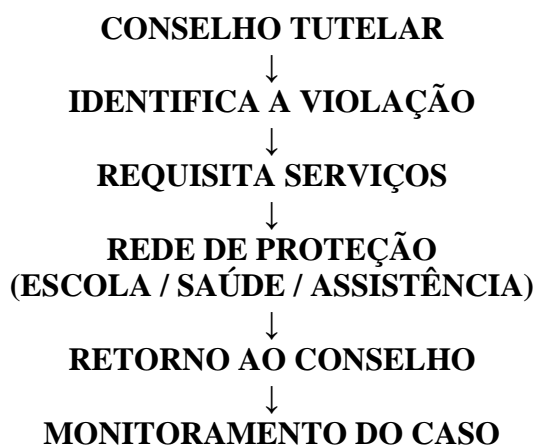
O Conselho Tutelar possui poder de requisição e, isso significa que o conselheiro pode exigir atendimento dos serviços públicos necessários à proteção da criança e do adolescente.

#### **PRINCIPAIS ÓRGÃOS DA REDE**

- escolas;
- UBS;
- CAPS;
- CRAS;

- CREAS;
- hospitais;
- Ministério Público;
- Poder Judiciário.

## **FLUXOGRAMA 2 — ARTICULAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO**



### **1.9 ACOMPANHAMENTO DOS CASOS**

Um dos maiores erros práticos dos Conselhos Tutelares é acreditar que o atendimento termina após o encaminhamento. No SIPIA, o acompanhamento é obrigatório e o conselheiro deve verificar:

- se a medida foi cumprida;
- se houve melhora da situação;
- se ocorreu reincidência;
- se a rede realizou o atendimento.

A finalização adequada do acompanhamento é fundamental para garantir que a violação de direitos realmente tenha sido cessada e que a criança ou adolescente esteja em condição segura e protegida. O encerramento responsável do caso demonstra que o Conselho Tutelar não apenas realizou encaminhamentos, mas acompanhou efetivamente a resolução da situação, verificando a atuação da rede de proteção e a eficácia das medidas aplicadas. Além disso, o correto fechamento do

atendimento no SIPIA contribui para a produção de dados confiáveis, fortalece a atuação técnica do Conselho Tutelar e assegura maior proteção jurídica aos conselheiros em relação às providências adotadas no caso.

## **1.10 ERROS MAIS COMUNS NO USO DO SIPIA**

### **a) Registro incompleto**

Informações insuficientes prejudicam:

- estatísticas;
- proteção da vítima;
- atuação judicial.

### **b) Aplicação de medida sem fundamento**

Toda medida deve estar vinculada ao direito violado.

### **c) Falta de acompanhamento**

Encaminhar não significa resolver.

### **d) Linguagem inadequada**

O registro deve ser:

- técnico;
- objetivo;
- imparcial.

### **e) Confundir Conselho Tutelar com polícia**

O Conselho:

- não investiga crimes;
- não aplica punições;
- não substitui Judiciário.

### QUADRO 3 — O CONSELHO TUTELAR NÃO PODE

<b>NÃO PODE</b>	<b>MOTIVO</b>
Determinar prisão	competência policial/judicial
Aplicar pena	função não jurisdicional
Fazer investigação criminal	competência policial
Retirar guarda definitiva	decisão judicial

#### 1.11 IMPORTÂNCIA DO REGISTRO CORRETO NO SIPIA

O registro adequado:

- protege o conselheiro;
- fortalece o Conselho Tutelar;
- gera estatísticas reais;
- melhora políticas públicas;
- demonstra demanda do município.

Quando alimentado corretamente, o SIPIA consegue identificar padrões de violações e melhorar a atuação intersetorial.

#### 1.12 BOAS PRÁTICAS PARA O CONSELHEIRO TUTELAR

**O conselheiro deve:**

- registrar todos os atendimentos;
- utilizar linguagem técnica;
- aplicar medidas fundamentadas;
- acompanhar os casos;
- atualizar os registros;
- preservar o sigilo das informações;
- atuar articulado com a rede.

### 1.13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O SIPIA-CT é muito mais do que um sistema de informática, trata-se de instrumento estratégico de garantia de direitos e fortalecimento das políticas públicas voltadas à infância e adolescência. A correta aplicação das medidas no sistema exige conhecimento técnico, domínio do ECA e compreensão do papel institucional do Conselho Tutelar.

Quando utilizado adequadamente, o SIPIA:

- fortalece a proteção integral;
- melhora o acompanhamento das famílias;
- subsidia políticas públicas;
- garante maior segurança jurídica ao conselheiro tutelar.

Portanto, o domínio do SIPIA deve ser compreendido como competência essencial para a atuação moderna e qualificada do Conselho Tutelar.

A compreensão técnica sobre a utilização do SIPIA-CT, apresentada no capítulo, dialoga diretamente com os desafios concretos enfrentados pelos conselheiros tutelares no cotidiano profissional. Não basta dominar o sistema de registros e medidas protetivas se o profissional atua em contextos marcados pela precarização estrutural, ausência de capacitação continuada e fragilidade da rede de proteção. Assim, o próximo capítulo amplia a discussão ao demonstrar que a efetividade do SIPIA depende, sobretudo, das condições institucionais, humanas e políticas que sustentam a atuação do Conselho Tutelar. O registro qualificado no sistema somente alcança sua função estratégica quando acompanhado de atuação ética, articulada e comprometida com a proteção integral de crianças e adolescentes.

## **CAPÍTULO 2- CONSELHEIRO TUTELAR: DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

O Dia do Conselheiro Tutelar é uma data importante para reconhecer o trabalho daqueles profissionais que atuam diretamente na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Celebrado em **18 de novembro**, esse dia representa não apenas uma homenagem, mas também um momento de reflexão sobre os desafios enfrentados pelos conselheiros tutelares e as inúmeras possibilidades de fortalecimento dessa função tão essencial para a sociedade brasileira. O conselheiro tutelar desempenha um papel fundamental na proteção integral da infância e da adolescência, conforme estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado pela Lei nº 8.069, de 1990.

O Conselho Tutelar surgiu como um importante mecanismo de defesa dos direitos das crianças e adolescentes após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e determinou que família, sociedade e Estado têm a responsabilidade de protegê-los. Antes disso, predominava no país uma visão assistencialista e, muitas vezes, punitiva em relação à infância em situação de vulnerabilidade. Com a criação do ECA, os Conselhos Tutelares passaram a existir em todos os municípios brasileiros como órgãos permanentes e autônomos, encarregados de zelar pelo cumprimento dos direitos infanto-juvenis.

O trabalho do conselheiro tutelar é amplo e exige preparo emocional, conhecimento legal e grande sensibilidade social. Entre suas atribuições estão atender crianças e adolescentes em situação de risco, aplicar medidas de proteção, orientar pais e responsáveis, requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social e encaminhar casos ao Ministério Público e ao Poder Judiciário quando necessário. Muitas vezes, o conselheiro atua em situações delicadas, como casos de violência doméstica, abuso sexual, negligência familiar, evasão escolar, exploração do trabalho infantil e abandono.

## 2.1 SOBRE OS DESAFIOS

Um dos maiores desafios enfrentados pelos conselheiros tutelares é a falta de estrutura adequada para o desempenho de suas funções. Em muitos municípios brasileiros, os Conselhos Tutelares funcionam em locais inadequados, sem transporte suficiente, equipamentos tecnológicos ou equipe de apoio. Essa precariedade dificulta o atendimento eficiente e compromete a qualidade do serviço prestado à população. Além disso, muitos conselheiros precisam lidar com grande demanda de casos e número reduzido de profissionais.

Outro desafio importante é a falta de capacitação continuada. Embora os conselheiros sejam eleitos pela comunidade, nem sempre todos possuem formação específica para lidar com questões jurídicas, psicológicas e sociais relacionadas à infância e adolescência. A ausência de treinamentos periódicos pode dificultar a tomada de decisões corretas diante de situações complexas. Por isso, investir na formação permanente desses profissionais é essencial para fortalecer sua atuação.

Em geral, é comum a atuação dos Conselhos Tutelares serem muitas vezes reativas e não planejadas. Já que se trata de uma atuação colegiada e de situações que se repetem, o planejamento das ações e um protocolo de atendimento são fundamentais. Lida-se com as crises e situações emergenciais, ao invés de ser adotado abordagem proativa e preventiva. Essa fragilidade operacional limita a capacidade de promover mudanças estruturais e enfrentar de maneira eficiente os problemas que afetam crianças e adolescentes.

A violência contra crianças e adolescentes também representa um enorme desafio. O aumento de casos de abuso sexual, violência psicológica, negligência e exploração nas redes sociais exige dos conselheiros tutelares atualização constante e ações rápidas. O avanço da tecnologia trouxe benefícios para a sociedade, mas também ampliou os riscos, especialmente no ambiente digital. Casos de cyberbullying, aliciamento virtual e exposição indevida de menores tornaram-se mais frequentes e demandam novas estratégias de proteção.

Além disso, muitos conselheiros enfrentam resistência da própria comunidade, que nem sempre compreende corretamente o papel do Conselho

Tutelar. Algumas pessoas acreditam que o órgão tem função punitiva ou policial, quando na verdade sua missão principal é garantir direitos e promover proteção. Essa falta de conhecimento pode gerar conflitos e dificultar intervenções necessárias.

Celebrar o Dia do Conselheiro Tutelar é reconhecer a importância de profissionais que, muitas vezes, trabalham em condições difíceis, mas continuam dedicados à defesa da infância e da adolescência. São pessoas que enfrentam situações complexas diariamente para garantir que crianças e adolescentes tenham seus direitos respeitados e possam viver com dignidade, segurança e oportunidades.

Portanto, refletir sobre os desafios e possibilidades da atuação do conselheiro tutelar é fundamental para fortalecer esse importante instrumento de proteção social. Valorizar esses profissionais significa investir no futuro das crianças e adolescentes e contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, humana e comprometida com os direitos fundamentais de todos.

## **2.2 PRINCIPAIS DIFICULDADES E DESAFIOS**

- Precariedade Estrutural: Muitos conselhos funcionam com recursos limitados, sem veículos adequados para visitas domiciliares, computadores ou internet, prejudicando o atendimento.
- Sobrecarga e Saúde Mental: A alta demanda de casos, somada à necessidade de plantões (24h), gera estresse elevado e problemas de saúde nos conselheiros.
- Despreparo e Capacitação: O desconhecimento aprofundado da legislação (ECA) por parte de alguns membros pode levar a atuações indevidas ou dificuldades em aplicar as medidas de proteção.
- Falta de Compreensão do Papel: Há confusão sobre as atribuições do conselheiro, muitas vezes sendo acionado para funções que não lhe competem, o que desvia o foco da proteção integral.

- **Articulação da Rede:** Dificuldade em conseguir suporte rápido de outros órgãos (saúde, educação, assistência social) para efetivar as medidas de proteção necessárias.
- **Risco de Pessoal:** Conselheiros relatam, em casos extremos, ameaças e situações de violência durante o exercício da função.

**Principais Desafios**

**Falta de Infraestrutura:** Muitos conselhos operam com recursos limitados, incluindo falta de veículos, locais inadequados para atendimento (privacidade) e falta de suporte administrativo.

**Complexidade dos Casos:** Conselheiros lidam diariamente com situações de extrema vulnerabilidade, como violência doméstica, abuso sexual, negligência e conflitos familiares intensos.

**Interferência Política e Perseguição:** A atuação pode sofrer pressões indevidas no contexto municipal.

**Limitação na Ação do Estado:** A inoperância ou falta de políticas públicas efetivas em saúde, educação e assistência social dificulta a garantia dos direitos, sobrecarregando o conselheiro.

**Necessidade de Capacitação:** A legislação é vista como vaga em relação aos requisitos, destacando-se a necessidade de maior formação técnica e experiência.

## **2.3 POSSIBILIDADES**

**As possibilidades de atuação do Conselho Tutelar:** São vastas e fundamentadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), servindo como o principal guardião dos direitos de menores em situação de risco. O órgão tem autonomia para aplicar medidas de proteção e requisitar serviços públicos essenciais.

**Principais Frentes de Atuações** as ações do conselho visam interromper ciclos de violência e garantir acesso a direitos básicos:

**Medidas de Proteção Direta:** O conselho pode determinar a matrícula obrigatória em escolas, requisitar tratamento médico ou psicológico e incluir a criança em programas de auxílio familiar.

**Aconselhamento e Orientação:** Atua diretamente com pais ou responsáveis, podendo aplicar medidas como o encaminhamento a cursos de orientação ou tratamento para dependência

química. Requisição de Serviços: Tem o poder legal de exigir vagas em creches, atendimento prioritário no SUS e assistência jurídica gratuita. Ações de Emergência: Em casos extremos de risco iminente, o conselheiro pode realizar o acolhimento institucional imediato da criança antes mesmo de uma decisão judicial. Fiscalização e Denúncia: Encaminhada ao Ministério Público notícias de infrações administrativas ou crimes e representa junto ao Judiciário quando suas decisões não são cumpridas por outros órgãos. Limites e Possibilidades Administrativas Participação Democrática: Por ser uma instituição destinada à participação social, o conselheiro é eleito pela comunidade para mandatos temporários.

Você pode obter mais detalhes sobre esse funcionamento no guia O Conselho Tutelar em perguntas e respostas do Ministério Público do Paraná. Rede de Apoio: A eficácia das medidas depende da articulação com a rede municipal. Orientações sobre o papel do órgão estão disponíveis no Portal Gov.br. Impacto das Decisões: Embora não seja um órgão judicial, suas decisões são obrigatórias para o Poder Público, o que possibilita uma intervenção rápida e desburocratizada. Desafios nesse processo podem ser consultados no artigo do Jusbra Oisil.

A partir desses elementos, aborda os principais problemas da infância na atualidade e sinaliza a emergência de novas perspectivas institucionais no trato desses problemas, com a formação de uma rede social cuja principal característica é a de ser formada por instituições da esfera pública, o que marca o rompimento da ideia de que as questões relativas à infância são da esfera privada, como se pensava anteriormente. Por fim, procura-se analisar o papel do Conselho Tutelar dentro dessa rede e sua responsabilidade social frente ao trato público das questões relativas à infância brasileira.

A infância é um fenômeno facilmente observável do ponto de vista empírico, mas pouco preciso do ponto de vista conceitual. Para alguns, ele é um fenômeno mais especificamente problematizado, quando se pensa nos seus limites do que quando se pensa na sua essência. Assim, parece fácil resolver o problema recorrendo à definição provisória do campo da Psicologia que define a infância como o tempo em que se é criança ou como etapa de desenvolvimento. Mas, ainda assim, restam algumas questões: Que é a infância? Que significa ser criança? Quais

são os valores, crenças, atividades próprias da infância? Existe uma cultura infantil e, em caso positivo, quais seus elementos centrais?

Apesar das dificuldades, existem muitas possibilidades para fortalecer o trabalho do conselheiro tutelar. Uma delas é o investimento em políticas públicas voltadas para a infância e juventude. Quando há escolas estruturadas, serviços de saúde eficientes e programas sociais acessíveis, o trabalho do conselheiro torna-se mais eficaz, pois ele pode encaminhar as famílias para redes de apoio adequadas.

Outra possibilidade importante é a capacitação contínua dos conselheiros. Cursos, seminários, palestras e formações podem ampliar o conhecimento desses profissionais e prepará-los para lidar com situações cada vez mais complexas. O uso da tecnologia também pode ser um aliado, facilitando registros de ocorrências, acompanhamento de casos e comunicação entre instituições.

Os conselheiros tutelares no Brasil enfrentam desafios estruturais e operacionais significativos, incluindo sobrecarga de trabalho, falta de infraestrutura nas sedes, baixa remuneração e, por vezes, falta de reconhecimento da autoridade de suas decisões. O trabalho lida com alta complexidade, como violência e negligência, exigindo articulação de rede.

A parceria entre Conselho Tutelar, escolas, unidades de saúde, assistência social, Ministério Público e comunidade também amplia as possibilidades de atuação. O trabalho em rede fortalece a proteção integral das crianças e adolescentes e possibilita respostas mais rápidas e eficientes diante das violações de direitos.

A conscientização da sociedade é outro fator essencial. Campanhas educativas podem informar a população sobre os direitos das crianças e adolescentes e sobre a verdadeira função do Conselho Tutelar. Quando a sociedade compreende o papel desse órgão, torna-se mais fácil denunciar violações e colaborar com ações preventivas.

Celebrar o Dia do Conselheiro Tutelar é reconhecer a importância de profissionais que, muitas vezes, trabalham em condições difíceis, mas continuam dedicados à defesa da infância e da adolescência. São pessoas que enfrentam situações complexas diariamente para garantir que crianças e adolescentes tenham seus direitos respeitados e possam viver com dignidade, segurança e oportunidades.

Portanto, refletir sobre os desafios e possibilidades da atuação do conselheiro tutelar é fundamental para fortalecer esse importante instrumento de proteção social. Valorizar esses profissionais significa investir no futuro das crianças e adolescentes e contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, humana e comprometida com os direitos fundamentais de todos

Na esteira da história social, e sob a influência de um paradigma da pesquisa qualitativa que privilegia o desvelamento do cotidiano, obras importantes como a *História da Vida Privada* e a *História Social da Criança e da Família* encararam a tarefa de tornar visíveis os processos sociais que fizeram emergir as estruturas sociais da modernidade, como a família, a esfera privada e a infância.

Em *História Social da Criança e da Família*, Ariès (1981) aponta claramente que a infância é uma invenção da modernidade e está associada basicamente a três fatores sociais intimamente relacionados entre si, que tiveram seu máximo desenvolvimento entre os séculos XVI e XVIII: a individualização dos costumes, o advento da escolarização e a mudança no perfil da família, com sua progressiva nuclearização e retraimento da sociabilidade ampla e comunitária.

A afirmação de Ariès justifica-se plenamente. A infância é um fenômeno recente, que está relacionado ao projeto da modernidade, em que se reconhece uma especificidade ao mundo infantil, e essa especificidade esteve durante todo o período da modernidade ligado a estas duas instituições: a família nuclear e a escola.

A dificuldade de definir a infância nasce da sua quase invisibilidade como fenômeno social. Com efeito, autores como Casas (1998) e Pilotti e Rizzini (1995) vão denunciar essa “invisibilidade” da infância por meio dos indicadores estatísticos, mostrando que, ao pesquisar as condições de vida na infância ou qualidade de vida infantil, somente encontramos dados referentes a famílias e/ou educação, ou seja, que à infância ainda não é atribuída nenhuma relevância especial, pois seus dados encontram-se subgrupos em outras categorias maiores. Atualmente, os dados censitários já produzem indicadores sobre condições de vida na infância, a partir do Censo do IBGE 2000.

Ao demonstrar esse fenômeno, Pilotti e Rizzini (1995) propõem para a infância um conceito (que adotaremos como referência em nosso trabalho), de estrutura social permanente, apesar de os seus atores estarem em permanente substituição, enquanto definem a criança como unidade de observação da infância. Dessa forma, podemos afirmar que a infância encontra um lugar nas estruturas sociais da modernidade, quando:

### **2.3.1 A infância no mundo contemporâneo**

A esfera do trabalho e da produção, enquanto mundo dos adultos, é um espaço de pouca visibilidade para a infância, mas cujos destinos repercutem sobre as condições de vida infantil pelo comprometimento de novos problemas que afetam os pais e suas respectivas carreiras profissionais e/ou seus empregos e funções.

As transformações políticas repercutem sobre a infância de formas bastante variadas: põem em xeque a noção de cidadania e a titularidade de direitos no que se refere à infância, multiplicam os interlocutores na construção de projetos sociais, criam uma nova esfera pública que se questiona e reflete sobre as necessidades de proteção e apoio e criam, também, novas estruturas institucionais com o objetivo de cumprir as múltiplas e diversas formas de proteção, mobilização, organização e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, permeadas ou não pelo ordenamento jurídico como mediador.

Os efeitos da mídia moderna sobre a infância constituem uma questão central para entender o contexto atual de vida das crianças. É fundamental para o nosso argumento qualificar de “novo” o elemento dos meios de comunicação de massa e a forma como eles têm influenciado a qualidade de vida na infância, por considerarmos que ele substitui e/ou complementa, de forma quase imperceptível, mas com grande eficiência, a influência da família e da escola na vida infantil.

A televisão no século XX representa, assim como a escola representou, no século XIX, o ideal de universalização de bens culturais que, simbolicamente, possibilita o acesso a novas perspectivas de vida. A televisão é o único bem compartilhado e muito difundido em todas as classes sociais, e não somente entre

os bens aquinhoados ou agraciados com melhores condições econômicas.

Em pesquisa realizada pela UNESCO, entre 1996 e 1997, em 23 países - inclusive o Brasil - pôde-se comprovar tal penetração: 93% das mais de 5.000 crianças de 12 anos de idade tinham acesso a um aparelho de TV em casa e 97% destas acessaram pelo menos um canal de televisão (Von Feilitzen & Carlsson, 2002). O tempo gasto em frente à TV, em todos os países tomados em conjunto, ficou em média de três horas diárias, mas quase 25% disseram que viam TV, de quatro a dez horas por dia. O tempo dedicado à TV representa o tipo de lazer dominante entre as crianças, e é, no geral e para todos os países, 50% a mais do tempo passado com qualquer outra das atividades estudadas, como fazer a lição de casa, ajudar a família, brincar fora ficar com os amigos, ler, ouvir rádio, fitas ou CDs e usar o computador.

A televisão também é, dentre os produtos culturais, aquela que mais facilmente substitui o fim pelo meio, ou seja, em vez de ser percebida como meio de comunicação, ela é percebida como o fim cultural em si, consumida como produto e não utilizada como meio. Dessa forma, ela modifica a percepção daquele que vê, e substitui de modo bastante sutil o conteúdo pela forma, a mensagem pelo meio de transmissão. Em evento realizado na PUCRS, em 2000 (*2ª Jornada de Debates Mídia e Imaginário Infantil*), Gilka Girardello (UFSC) apresentou resultados de uma pesquisa realizada sobre o cotidiano de 80 crianças feita pelos alunos de Jornalismo da UFSC, que demonstram inequivocamente a influência da televisão sobre o imaginário infantil. Dentre as crianças pesquisadas, a influência faz-se sentir desde a escolha da profissão (atriz, jogador de futebol, modelo), até a formação de um imaginário poderoso que ajudam a modelar a relação dessas crianças com a realidade.

Outro aspecto a ser considerado é a emergência da questão do consumo na infância, influenciado pela televisão e outros meios de propaganda. Pode-se enfatizar, nas últimas décadas, o crescimento do setor de serviços e a utilização da tecnologia como algumas das mudanças econômicas que criaram um impacto importante no mundo produtivo. No setor de serviços, a publicidade tornou-se uma área estratégica para o desenvolvimento e o aquecimento do mercado consumidor.

Ela cria, mais do que atende, novas necessidades a cada segundo, ligando de forma eficaz a produção de identidades e a construção de subjetividade à aquisição de bens de consumo cada dia mais voláteis e menos duradouros.

Até a década de 50 (séc. XX), a infância ainda não era vista como um segmento do mercado consumidor propriamente dito. Crianças consumiam aquilo que seus pais lhes proporcionaram. Os valores tradicionais ligados às instituições família e escola predominavam no sentido de produzir os laços efetivos da identidade do sujeito, e pareciam dar conta da tarefa de indicar o lugar que cada um deveria ocupar no mundo: os trabalhadores na cadeia produtiva, os intelectuais na produção científica, os artistas na produção cultural e aqueles que possuem recursos financeiros, destinados ao mundo dos negócios e à dominação de todos os outros. A família e a escola cumpriam o seu papel na reprodução dos indicadores que davam a certeza a cada um de ocupar o seu lugar.

O desenvolvimento de um setor de serviços altamente comprometido com a tarefa de informar a indústria e os outros setores econômicos das perspectivas de produção contribuiu, enormemente, para a busca e configuração de novos mercados. É importante ressaltar que o mercado não “descobre” a infância: ele produz a “infância consumidora”.

Como isso é possível? As grandes corporações econômicas produzem o mercado infantil associando os valores tradicionais ligados à família e à escola aos seus produtos. Steinberg, S. R., & Kincheloe, J. L. (2001) nos mostra como o empresário Ray Crock apoiou-se na visão americana de famílias de classe média para construir o império Mc Donalds. Walt Disney também produziu o seu mercado, apoiando-se numa determinada visão de infância, de famílias, de escolas e de mundo, fortemente calcado nos estereótipos de classe social. Os personagens infantis da Disney eram, no início, todos brancos, meninos e ricos ou desejosos de sê-lo.

Pensamos poder enfatizar, neste momento, que a principal transformação ocorrida no mundo foi justamente a mudança cultural, introduzida pelos meios de comunicação de massa, principalmente, a televisão. Transformação que mudou radicalmente a forma de viver a infância.

O ponto que nos interessa é: qual o papel da mídia em geral, e da televisão, em particular, na cultura infantil? Alguns autores têm se dedicado a pesquisar o assunto (Strasburger, 1999; Von Feilitzen & Carlsson, 2002) em diversos aspectos, desde a relação entre a televisão e a escola, a violência na mídia, a imagem social da infância, a violência na televisão e a cultura infantil.

A possibilidade de pensar uma “cultura infantil” está associada ao reconhecimento da infância como um espaço vital próprio, cuja dinâmica cultural é sujeita a movimentos e perspectivas próprias do mundo infantil, ao mesmo tempo em que ela sofre as consequências dos problemas econômicos, da dinâmica social, política e cultural, originárias do mundo adulto.

Assim, pode-se dizer que a incorporação das crianças ao mundo da cultura não pode ser apenas na condição de consumidoras passivas de uma cultura adulta, mas na perspectiva de uma análise que as considere capazes de produzir, interpretar, transformar e fazer circular os bens culturais. Brincadeiras, expressões e formas de lazer e aprendizagem também são expressões culturais, ainda que possamos assumir com tranquilidade que estão sendo cada vez mais influenciados pela mídia.

### ***2.3.2 Os problemas da infância na atualidade***

Uma das questões mais cruciantes da degradação das condições de vida na infância atual deve-se ao recrudescimento das estratégias do capital com a exploração de mão de obra infantil. “Podemos perceber que essa prática tem tornado difícil à vida de milhões de crianças no mundo, que são precocemente afastadas da escola e das tarefas de crescimento que ela impõe” (UNICEF, 1998).

O problema atinge, principalmente, crianças de famílias com baixo poder aquisitivo, de países periféricos na economia mundial, deficientes em políticas sociais e compensatórias, com altos níveis de desemprego e concentração de renda. Geralmente, as causas do desemprego, nesses países, estão associadas a efeitos primários do desenvolvimento do sistema econômico, como: introdução de tecnologia, falta de qualificação dos trabalhadores para o mercado formal, redução de garantias trabalhistas com vistas à maximização dos lucros.

A preocupação com a influência que a mídia exerce sobre a formação das novas gerações fomenta estudos e pesquisas em âmbito mundial (Steinberg & Kincheloe, 2001; Strassburger, 1999; Von Feilitzen & Carlsson, 2002) e nacional (Gomide, 2000). As publicações têm se multiplicado, sob diversos ângulos e enfoques, mas manifestam, em geral, diferentes abordagens sobre alguns problemas considerados centrais pela sua repercussão na formação dos jovens.

A influência da mídia na formação da subjetividade não deve ser desprezada. Com efeito, diversos estudos mostram que uma criança passa hoje mais tempo em frente à televisão do que em qualquer outra atividade (brincando, estudando) (Von Feilitzen & Carlsson, 2002). Comparando-se com as outras gerações, é correto também dizer que ela passa mais tempo em frente à televisão do que passaram seus pais e seus avós. Trata-se, com efeito, de uma geração televisiva, que compreende o mundo pelas lentes do aparelho de televisão, e que se comporta em relação à realidade como quem detém o controle remoto nas mãos: ou muda de canal (busca idílica e hedonista) ou desliga (fuga).

A noção de cidadania está intimamente relacionada à ideia de direitos. Com efeito, a moderna noção de cidadão nasce com o Estado moderno, e sua consolidação se dá com a conquista de um conjunto de direitos civis, políticos e sociais. Um primeiro conjunto está representado pelos Direitos Humanos, cuja formulação respondeu à demanda histórica de estabelecer um patamar mínimo de direitos individuais, que permitissem garantir as condições de igualdade formal que o novo sistema democrático estava a exigir dos cidadãos.

Não tardou muito para que esse conjunto de direitos se mostrasse insuficiente para garantir as condições ideais do cidadão. Com efeito, a liberdade formal jamais chegou a se concretizar nos Estados Nacionais que mantinham compromissos históricos importantes com segmentos sociais privilegiados, que lhe davam sustentação política. A igualdade tardou a chegar, com muitos anos de discriminação contra mulheres, negros e outras categorias sociais, na maioria das sociedades ocidentais. O Estado, no limiar do século XXI, mostrou-se, finalmente, incapaz de promover a tão esperada emancipação social e a plena cidadania.

É nessa lacuna que se formaram as organizações civis que buscavam garantir novos avanços ou impedir certos recuos nos parcos direitos já adquiridos historicamente. Tais movimentos e organizações preenchem parcialmente a falta de preocupação do Estado com as questões sociais, e colocam na agenda do século a construção das relações de igualdade, baseada no reconhecimento e na manutenção das diferenças e na tolerância à diversidade (Santos, 1996).

É no meio delas que vai se formar uma nova consciência sobre os direitos de proteção da infância, na rasteira de um conjunto de preocupações com o futuro e na crescente consciência das limitações do Estado em promover as condições de uma crescente qualidade de vida, desejada para as próximas gerações (Pilotti & Rizzini, 1995).

No bojo dessa conquista, ainda que muito mais na retórica do que na vida prática cotidiana nos países, criam-se novas instituições de guarda, assistência e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. São instituições oficiais, mas nem sempre ligadas à estrutura do Estado, e, na maioria dos casos, estão sob controle da sociedade civil. Como exemplos, o Brasil criou seus Conselhos Tutelares, a Itália criou o Telefone Azul, *Ombudsmen* foram criados na Áustria, na Suécia e na Noruega (Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1995-1996).

“A Justiça também foi remodelada para tratar os casos de crianças e adolescentes, assumindo pela primeira vez a especificidade da condição peculiar de desenvolvimento

de jovens e crianças na aplicação de sanções e penalidades aos atos infracionais” (Vogel, 1995) cometidos por jovens.

### ***2.3.3 O Conselho Tutelar***

No caso específico do Brasil, uma instituição bastante importante é o Conselho Tutelar, órgão criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, visando à desjudicialização das medidas sociais dirigidas à infância. Com efeito, antes de sua criação, o sistema de justiça era acionado para resolver questões sociais e econômicas, oferecendo respostas insatisfatórias, haja vista que as medidas cabíveis

eram quase sempre restritas à institucionalização. Hoje, o Conselho Tutelar é uma estrutura representativa da sociedade com poderes para agir contra o próprio Estado e/ou a família, sempre que um direito ou necessidade básica esteja sendo violado ou sob ameaça de sê-lo (Vogel, 1995; Sêda, 1996).

Na rede social da infância, o Conselho Tutelar cumpre um papel paradigmático: ele não proporciona nenhum atendimento de necessidades, não executa nenhum programa e não presta assistência, mas cabe a ele tomar as devidas providências para que os direitos sejam atendidos, para que as necessidades de todas as crianças e adolescentes sejam satisfeitas e zelar pelas suas condições de vida.

Para isso, deve lançar mão de suas atividades, articulando os recursos disponíveis e provocando a criação de novos recursos, quando não são satisfatórios em alguma área, participando da formulação de políticas públicas, informando os órgãos responsáveis pelos problemas existentes na comunidade (por exemplo, a falta de creche num lugar, a necessidade de assistência médica em outro, a inexistência de um programa de atendimento a vítimas de violência ou dependentes químicos) e promovendo a difusão dos direitos através de campanhas educativas na comunidade.

Seu lugar dentro da rede social é junto ao sistema de ajuda formal, mas com o papel de articular todos os recursos formais e informais na atenção à infância, tanto nos casos atendidos pelo Conselho como na virtualidade da proteção às crianças de toda uma comunidade. Isso torna a tarefa do Conselho Tutelar bastante complexa, pois, apesar de ser um órgão público de natureza administrativa, seu objetivo principal é zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, providenciando para que os ambientes sociais em que os jovens transitam sejam adequados ao seu desenvolvimento sadio. Um dos problemas mais sérios enfrentados pelos Conselhos e pelos conselheiros em ação é a necessidade constante de capacitação pela necessidade de conhecimento em várias áreas, para qualificar cada vez mais sua ação.

O Conselho Tutelar é um órgão recente em termos de sua constituição e que está a merecer estudos, pesquisa e avaliação sob muitos aspectos. São raras as publicações que tentam abordar algumas práticas institucionais dos conselhos

tutelares (C. P. Silva, 1994; M. N. Silva, 1996). Quanto à sua importância, é notável que setores importantes do sistema judiciário, político e social estejam lutando em sua defesa e seu aperfeiçoamento, para garantir aquelas conquistas que a legislação brasileira - ECA - veio consolidar.

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

Por esses e outros motivos, é preciso compreendê-lo como um órgão de atuação comunitária, e não de atendimento, de forma a auxiliar no processo de construção da cidadania e fortalecer o desenvolvimento comunitário.

Os desafios e possibilidades da atuação do conselheiro tutelar evidenciam que a proteção integral não pode ser construída por ações isoladas ou improvisadas. As dificuldades estruturais, a sobrecarga emocional, a necessidade de articulação em rede e os limites institucionais apresentados no capítulo anterior conduzem à necessidade de organização dos fluxos decisórios e fortalecimento da atuação colegiada.

Nesse sentido, o próximo capítulo aprofunda a análise sobre como o Conselho Tutelar e o CMDCA estruturam estratégias intersetoriais de ação, promovendo integração entre políticas públicas, monitoramento das medidas aplicadas e construção de respostas mais efetivas diante das violações de direitos.

### **CAPÍTULO 3 - FLUXOS DECISÓRIOS, PAPEL DO COLEGIADO (CT E CMDCA) E CONSTRUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE AÇÃO**

A garantia dos direitos da criança e do adolescente exige atuação articulada, contínua e estrategicamente organizada por parte dos órgãos e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). A proteção integral prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não se concretiza apenas pela existência de normas jurídicas ou pela atuação isolada de determinados órgãos. Sua efetivação depende da construção de fluxos organizados de atendimento, da articulação entre políticas públicas e da capacidade institucional de monitorar e acompanhar as medidas aplicadas.

Nesse contexto, os fluxos decisórios, a atuação colegiada do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), bem como a elaboração de estratégias intersetoriais de ação, assumem papel central no enfrentamento das situações de ameaça ou violação de direitos.

Historicamente, a infância e a adolescência nem sempre foram compreendidas como sujeitos de direitos. Antes da Constituição de 1988, predominava no Brasil a chamada “doutrina da situação irregular”, baseada em práticas assistencialistas e repressivas voltadas principalmente às crianças pobres e em situação de vulnerabilidade. Com a promulgação da Constituição Federal e, posteriormente, do Estatuto da Criança e do Adolescente, ocorre ruptura significativa nesse modelo, consolidando-se a doutrina da proteção integral, inspirada na Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU).

A partir desse novo paradigma, crianças e adolescentes passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos fundamentais, cabendo à família, à sociedade e ao Estado assegurar-lhes prioridade absoluta na formulação e execução das políticas públicas. O artigo 227 da Constituição Federal estabelece que é dever de todos assegurar, com absoluta prioridade, direitos relacionados à vida, saúde, alimentação, educação, dignidade, convivência familiar e comunitária, cultura,

lazer, profissionalização e proteção contra toda forma de negligência, discriminação, exploração e violência.

Esse novo modelo jurídico exige atuação sistêmica e articulada. A partir do novo cenário não basta responder às violações já instaladas, é necessário construir estratégias permanentes de promoção, prevenção, proteção e monitoramento.

### **3.1 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

A organização do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente foi consolidada nacionalmente pela Resolução CONANDA nº 113/2006, que define os parâmetros para institucionalização e fortalecimento do sistema.

O SGDCA corresponde ao conjunto de órgãos, entidades, serviços e políticas públicas voltados à promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Sua estruturação parte do entendimento de que nenhuma instituição, isoladamente, consegue assegurar a proteção integral.

A Resolução nº 113/2006 organiza o sistema em três grandes eixos:

- promoção dos direitos;
- defesa dos direitos;
- controle social.

O eixo da promoção envolve principalmente as políticas públicas básicas, como saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e lazer. Já o eixo da defesa compreende os órgãos responsáveis por atuar diante de ameaças ou violações de direitos, como Conselho Tutelar, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e órgãos de segurança pública. O eixo do controle social, por sua vez, é exercido especialmente pelos Conselhos de Direitos, responsáveis pela fiscalização e formulação das políticas públicas destinadas à infância e adolescência.

A lógica do Sistema de Garantia de Direitos exige atuação intersetorial. As situações enfrentadas cotidianamente pelos Conselhos geralmente possuem

múltiplas causas e demandam respostas igualmente complexas. Uma criança em situação de evasão escolar, por exemplo, pode simultaneamente vivenciar pobreza extrema, insegurança alimentar, violência doméstica, sofrimento psíquico e ausência de acesso a serviços de saúde. Nesses casos, respostas fragmentadas tendem a ser insuficientes.

Murillo José Digiácomo afirma que a efetividade do Sistema de Garantia de Direitos depende diretamente da capacidade de articulação da rede e da existência de fluxos claros de atendimento. Quando os serviços atuam de forma desorganizada, aumenta-se o risco de descontinuidade das ações, revitimização e ausência de proteção efetiva.

A intersetorialidade, portanto, não representa apenas estratégia administrativa, mas condição indispensável para concretização da proteção integral.

### **3.1.1 O Conselho Tutelar enquanto órgão colegiado**

O Conselho Tutelar ocupa posição estratégica no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. O artigo 131 do ECA define o órgão como permanente, autônomo e não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Embora grande parte da população associe o Conselho Tutelar à figura individual do conselheiro, juridicamente o órgão possui natureza colegiada. Isso significa que sua atuação institucional deve ser construída coletivamente, especialmente nos casos de maior complexidade e nas situações que exigem definição de estratégias de proteção.

A colegialidade constitui elemento fundamental para garantir legitimidade, segurança institucional e coerência das decisões. Quando os casos são discutidos coletivamente, reduz-se o risco de práticas arbitrárias, personalistas ou baseadas exclusivamente em percepções individuais. Além disso, amplia-se a possibilidade de análise técnica das situações, permitindo construção de respostas mais qualificadas.

A Resolução CONANDA nº 170/2014 reforça essa compreensão ao estabelecer diretrizes para organização e funcionamento do Conselho Tutelar, destacando a necessidade de atuação colegiada na definição dos fluxos institucionais e das medidas protetivas.

Na prática cotidiana, alguns procedimentos podem ser realizados individualmente pelo conselheiro, como atendimentos iniciais, visitas institucionais, diligências ou plantões. Entretanto, as decisões institucionais mais complexas devem ser compartilhadas pelo colegiado. Essa dinâmica fortalece o caráter democrático do órgão e contribui para maior estabilidade das intervenções.

Outro aspecto importante refere-se à autonomia funcional do Conselho Tutelar. A autonomia prevista no Estatuto não significa ausência de limites ou atuação desvinculada do ordenamento jurídico. Significa independência no exercício das atribuições legais, sem subordinação ao Poder Judiciário, Ministério Público ou Poder Executivo quanto à aplicação das medidas protetivas.

Ao mesmo tempo, essa autonomia deve ser acompanhada de responsabilidade institucional, fundamentação técnica das decisões e compromisso permanente com os princípios da proteção integral e do melhor interesse da criança e do adolescente.

### **3.1.2 Fluxos decisórios e organização da atuação do Conselho Tutelar**

Os fluxos decisórios correspondem ao percurso institucional realizado desde o recebimento da demanda até o acompanhamento e monitoramento das medidas aplicadas. Sua organização é fundamental para garantir continuidade das ações, segurança institucional e efetividade da proteção.

O Conselho Tutelar recebe demandas extremamente diversas, envolvendo situações de negligência, violência física, violência psicológica, violência sexual, evasão escolar, trabalho infantil, abandono, situação de rua, conflitos familiares, uso abusivo de álcool e outras drogas, sofrimento psíquico, ausência de acesso a políticas públicas e inúmeras outras formas de violação de direitos.

O primeiro momento do fluxo decisório consiste no recebimento da demanda e na realização da escuta qualificada. A denúncia ou comunicação pode chegar ao Conselho por diferentes vias:

- escolas;
- unidades de saúde;
- CRAS e CREAS;
- Ministério Público;
- Poder Judiciário;
- órgãos de segurança pública;
- comunidade;
- família;
- criança ou adolescente.

Independentemente da origem, o atendimento deve ocorrer de forma acolhedora, ética e protegida, evitando exposição desnecessária e práticas revitimizantes.

A Lei nº 13.431/2017 reforça a necessidade de proteção da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, estabelecendo diretrizes voltadas à escuta especializada e à não revitimização durante os procedimentos institucionais.

Após o atendimento inicial, inicia-se etapa essencial do fluxo decisório: a análise situacional. O Conselho Tutelar precisa avaliar a gravidade da situação, a existência de risco imediato, o histórico de violações, a rede de apoio familiar, os serviços já acionados e a capacidade protetiva existente no território.

Essa análise exige prudência, conhecimento técnico e articulação com a rede. Um erro frequente consiste em tratar as situações de maneira padronizada, desconsiderando as especificidades do contexto social e familiar. Nem toda evasão escolar decorre de negligência dos responsáveis. Muitas vezes, estão presentes fatores estruturais relacionados à pobreza, violência doméstica, deficiência sem acompanhamento adequado ou sofrimento psíquico.

As medidas protetivas previstas no artigo 101 do ECA devem ser aplicadas de forma proporcional e adequada à realidade identificada. Entre elas destacam-se:

- orientação e acompanhamento temporários;
- matrícula e frequência obrigatória na escola;
- inclusão em programas oficiais;
- requisição de tratamento médico ou psicológico;
- acolhimento institucional;
- acolhimento familiar.

A aplicação dessas medidas deve observar os princípios da proporcionalidade, necessidade, excepcionalidade e proteção integral.

Entretanto, um dos maiores desafios da atuação do Conselho Tutelar não está apenas na aplicação formal das medidas, mas no monitoramento de sua efetividade. Muitas situações permanecem sem solução porque os encaminhamentos realizados não são acompanhados adequadamente.

Monitorar significa verificar se o serviço foi efetivamente prestado, se a situação de risco foi reduzida e se houve proteção concreta da criança ou adolescente. Encaminhar uma família para o CRAS, requisitar atendimento psicológico ou solicitar vaga escolar não garante automaticamente que o direito foi assegurado.

Por isso, o monitoramento constitui etapa indispensável do fluxo decisório e representa um dos principais elementos da proteção integral.

### **3.1.3 Construção das estratégias de ação e articulação intersetorial**

A construção das estratégias de ação exige compreensão aprofundada do território e das vulnerabilidades presentes na realidade social das famílias atendidas. Cada município possui características próprias relacionadas à pobreza, violência, acesso às políticas públicas, mobilidade urbana, dinâmica familiar, migração,

exploração do trabalho infantil e outras expressões da questão social.

Nesse cenário, respostas padronizadas tendem a apresentar baixa efetividade. A proteção integral exige construção de estratégias territorializadas, articuladas e permanentemente avaliadas.

A intersetorialidade assume papel central nesse processo. Saúde, educação, assistência social, segurança pública, cultura, esporte e sistema de justiça precisam atuar de forma integrada. Uma criança em sofrimento psíquico e evasão escolar, por exemplo, dificilmente terá sua situação resolvida apenas com intervenção da escola ou do Conselho Tutelar. A resposta exige articulação ampla da rede.

Entre os instrumentos mais importantes para fortalecimento das estratégias de ação destacam-se:

- reuniões intersetoriais;
- estudos de caso;
- protocolos de atendimento;
- fluxos institucionais;
- diagnósticos territoriais;
- registros sistematizados;
- planejamento coletivo.

As reuniões de rede permitem compartilhamento de informações e construção conjunta das estratégias de proteção. Já os estudos de caso favorecem análise interdisciplinar das situações mais complexas, evitando decisões isoladas e fragmentadas.

Os protocolos intersetoriais também possuem grande relevância, pois organizam responsabilidades institucionais e definem procedimentos mínimos de atuação, reduzindo improvisações e conflitos entre os serviços.

Outro elemento fundamental refere-se à produção de diagnósticos territoriais. O Conselho Tutelar não deve atuar apenas de forma reativa diante das denúncias recebidas. Os registros produzidos pelo órgão permitem identificar

padrões de violações, territórios mais vulneráveis, ausência de serviços e fragilidades da rede de proteção.

Essas informações possuem enorme importância para planejamento das políticas públicas e fortalecimento da atuação do CMDCA.

### **3.1.4 O papel do CMDCA na formulação e controle das políticas públicas**

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente possui função deliberativa e controladora das políticas públicas destinadas à infância e adolescência. Sua criação está prevista no artigo 88 do ECA, que estabelece a participação popular e o controle social como diretrizes fundamentais da política de atendimento.

Diferentemente do Conselho Tutelar, o CMDCA não realiza atendimento individualizado de casos. Sua atuação ocorre em dimensão coletiva e estratégica, envolvendo formulação de políticas públicas, fiscalização das ações governamentais, gestão do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), registro de entidades e monitoramento das políticas executadas no município.

O CMDCA exerce papel essencial na consolidação do Sistema de Garantia de Direitos, pois atua diretamente na definição de prioridades, na incidência sobre orçamento público e no fortalecimento das políticas intersetoriais.

A relação entre Conselho Tutelar e CMDCA deve ser marcada pela cooperação institucional. O Conselho Tutelar produz informações valiosas sobre as principais violações existentes no território, as demandas não atendidas pela rede e as fragilidades das políticas públicas. Esses dados subsidiam o CMDCA na elaboração de diagnósticos e definição de estratégias de atuação.

Da mesma forma, o CMDCA pode fortalecer significativamente o trabalho do Conselho Tutelar por meio do financiamento de ações, fortalecimento da rede de proteção, elaboração de planos municipais e incidência política sobre o poder público.

### 3.1.5 Desafios contemporâneos do Sistema de Garantia de Direitos

Apesar dos avanços normativos conquistados nas últimas décadas, o Sistema de Garantia de Direitos ainda enfrenta inúmeros desafios estruturais e institucionais.

Entre os principais obstáculos destacam-se:

- sobrecarga dos Conselhos Tutelares;
- insuficiência das políticas públicas;
- ausência de fluxos organizados;
- precarização estrutural;
- judicialização excessiva;
- fragilidade da articulação intersetorial;
- violência institucional;
- ausência de formação continuada.

Em muitos municípios, os Conselhos Tutelares funcionam sem estrutura adequada, com número reduzido de profissionais de apoio e ausência de sistemas organizados de monitoramento e registro.

Outro problema recorrente refere-se à transferência indevida de responsabilidades para o Conselho Tutelar. Muitas vezes, o órgão é acionado para resolver situações que deveriam ser atendidas diretamente pelas políticas públicas básicas, especialmente saúde, educação e assistência social.

A violência institucional também constitui desafio relevante. Crianças, adolescentes e famílias frequentemente vivenciam atendimentos marcados por preconceito, culpabilização da pobreza, exposição indevida e práticas autoritárias.

A proteção integral exige superação dessas lógicas e fortalecimento de abordagens pautadas em direitos humanos, escuta qualificada e respeito à dignidade das pessoas atendidas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A efetivação da proteção integral depende da existência de fluxos decisórios organizados, atuação colegiada qualificada e construção permanente de estratégias intersetoriais de ação.

O Conselho Tutelar e o CMDCA possuem atribuições distintas, porém complementares, dentro do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Enquanto o Conselho Tutelar atua diretamente diante das situações de ameaça ou violação de direitos, o CMDCA exerce função estratégica na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas.

A proteção efetiva exige muito mais do que encaminhamentos burocráticos ou respostas pontuais às denúncias recebidas. Exige planejamento, monitoramento, trabalho em rede, produção de diagnósticos territoriais e fortalecimento contínuo das políticas públicas destinadas à infância e adolescência.

Mais do que responder às violações já instaladas, o Sistema de Garantia de Direitos deve atuar na construção de estratégias capazes de prevenir violências, fortalecer vínculos familiares e comunitários e assegurar condições dignas de desenvolvimento para todas as crianças e adolescentes.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, Marcelo Pereira; LIMA, Rodrigo Martins. **SIPIA-CT** como instrumento estratégico do Conselho Tutelar: evidências de 2025 e implicações para o assessoramento orçamentário. *REMUNOM*, 2025. Disponível em: [REMUNOM Revista Multidisciplinar](#). Acesso em: 7 maio 2026.

ARAÚJO, Nara Rejane Gonçalves de; ANDRADE, Francisca Rejane Bezerra. **A operacionalização do SIPIA Conselho Tutelar pelos conselheiros e suas implicações na formulação de políticas públicas e na proteção de crianças e adolescentes de Fortaleza**. *Revista Inovação & Tecnologia Social*, Fortaleza, 2023. Disponível em: [Revista Inovação e Tecnologia Social](#). Acesso em: 7 maio 2026. (Revistas UECE)

ARIÈS, P. (1981). **História social da criança e da família (2a ed.)** Rio de Janeiro: Guanabara. Aristu, J. H. (1990). *Acción comunicativa e intervención social*. Trabajo social, educación social, supervisión . Madrid: Editorial Popular.

ASSIS, Simone Gonçalves et al. **Teoria e prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

AZEVEDO, M. A., & GUERRA, V. A. (ORGS.). (1989). *Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder* São Paulo: Iglu. Brancher, L. N. (1999).

BRASIL. **Lei n.º 8.069**, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [Planalto](#). Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. **Manual do Usuário do SIPIA Conselho Tutelar**. Brasília, DF: MDHC, 2019. Disponível em: [Manual SIPIA Conselho Tutelar PDF](#). Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. **SIPIA-CT: Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – Conselho Tutelar**. Brasília, DF: MDHC, 2026. Disponível em: [Portal Oficial SIPIA-CT](#). Acesso em: 7 maio 2026. ([gov.br](#))

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.431**, de 4 de abril de 2017.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**.

BRASIL. **Resolução CONANDA nº 113**, de 19 de abril de 2006.

BRASIL. **Resolução CONANDA nº 170**, de 10 de dezembro de 2014.

Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (1995-1996). ***Relatório - pelo fim das punições físicas contra as crianças. A experiência europeia*** Porto Alegre, RS: Autor.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2023.

N. BRANCHER, M. M. RODRIGUES, & A. G. VIEIRA (ORGS.), ***O direito é aprender*** (pp. 27-31). Brasília: Fundescola/ Projeto Nordeste/MEC. Brito, R. C., & Koller, S. H. (1999)

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Direito da Criança e do Adolescente: teoria jurídica da proteção integral**. Curitiba: Juruá, 2008.

RIZZINI, Irene. **A institucionalização de crianças no Brasil**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **Gestão pública intersetorial: sim ou não?** São Paulo: Cortez, 2006.

VOLPI, Mário. **Sem liberdade, sem direitos: a privação de liberdade na percepção do adolescente**. São Paulo: Cortez, 2001.